



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA LEGALIDAD DE LOS CONSEJEROS
SUPERNUMERARIOS

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

Mercedes de los Angeles Hernández Ramos

México, D. F.

1976.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**Si en mi vida no hubiese existido la luz
que alumbra en mi camino, ciego hubiera
se marchado, e ignorante de las más --
bellas cosas que existen en este mundo,
y que son realidad por tí mi Dios Jehová,
que me las has otorgado, a través de la
gracia que me has concedido en Jesús -
mi rey y salvador.**

A mis Padres:

Rodolfo Hernández Ramírez.

y

Mercedes Ramos de Hernández.

**Con amor y gratitud, a los seres que -
con su cuidado y cariño, han hecho de-
mi vida, una existencia feliz.**

A mis Hermanos en la Fé.

**Por esa verdad, que trajo consigo,
el porqué de mi vida,**

A mis Hermanas:

Maribel y Rosalba,
Por ese amor y unión que,
nos han hecho fuertes.

A mi Tía: Sofia.

Por muchas de las buenas
cosas y alientos recibidos.

A mi Tía: Blanca.

Con el afecto y cariño
de siempre.

A toda mi familia:

**Con el cariño que a
todos manifiesto.**

La presente tesis fue elaborada en el Seminario de Derecho Agrario, siendo Director del mismo, el C. Lic. - Esteban López Angulo.

Con admiración y agradecimiento al maestro y Lic. Roberto Zepeda Magallanes, sin cuya ayuda no hubiese sido posible la realización del presente trabajo.

LA LEGALIDAD DE LOS CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS,

INTRODUCCION

CAPITULO I,

CONCEPTO DE CONSTITUCION Y SU JERARQUIA DENTRO DEL DERECHO MEXICANO,

- a). - Concepto de Constitución.
- b). - Jerarquía de la Constitución dentro del Derecho Mexicano.
Leyes Constitucionales.
Leyes Federales.
Leyes Locales y
Disposiciones Reglamentaria.
- c). - La supremacía de la Constitución dentro del Derecho Mexicano.

CAPITULO II,

LA INTEGRACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO Y LA LEGISLACION AGRARIA EXPEDIDA,

- a). - La Ley del 6 de enero de 1915.
- b). - La Constitución de 1917.
- c). - Código Agrario 1934.
- d). - Código Agrario 1940.
- e). - Código Agrario 1942.

CAPITULO III.

LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y LA CREACION DE CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS,

- a). - Análisis de los Conceptos de Consejero
y Supernumerario.
- b). - Funciones.
- c). - Finalidades.

CAPITULO IV.

CONSTITUCIONALIDAD O ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA CREACION DE CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS,

- a). - Su legalidad.

CONCLUSIONES .

BIBLIOGRAFIA .

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

La elaboración de la presente Tesis, es el resultado de la inquietud que despertaron en mí las tan acertadas opiniones del Maestro Lic. Esteban López Angulo, así como el desempeño de mis labores, como Dictaminador, en el Cuerpo Consultivo Agrario. Organó en el que se plantea uno de los problemas que más atrae la atención de aquellos que por alguna circunstancia ejercen en el campo de la materia Agraria y que llegan a tener relación con éste Cuerpo Consultivo, que fué creado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 27-Fracción XI, Inciso b).

El presente trabajo trata de justificar la nueva estructuración de dicho órgano y hacia su consecución, hemos desarrollado en cuatro capítulos, cuatro facetas importantes como, establecer primeramente el Concepto de Constitución, que nos lleva a determinar que clase de principios se encuentran plasmados en esta, para establecerla como la base de la que parte todo estado, para organizarse o estructurarse; misma que por contener tales principios dá origen a las leyes federales, locales y disposicio-

nes reglamentarias que vienen hacer posible la realización en la -- práctica de los mismos; en segundo término recurrimos a precisar como se concibe la idea de crear éste órgano, razones que quedaron muy definidas en el Punto 6o del Plan de Ayala, en el que se pretendía crear Tribunales Especiales que garantizaran el cumplimiento de los preceptos legales; dando vida la Ley del 6 de Enero de 1915, a la Comisión Nacional Agraria, que vendría a tener funciones de órgano revisor en Segunda Instancia y cuyas decisiones, en su caso, acogería el Presidente de la República. Considerado el antecedente del Cuerpo Consultivo Agrario, que con motivo de las Reformas efectuadas el 10 de Enero de 1934, al Artículo 27 -- Constitucional surge, vino a suplir en funciones a la Comisión Nacional Agraria; órgano al que se le otorgó el carácter de autónomo; y así, llegando al tercer punto abarcamos como fué acogida dicha idea por la Legislación Agraria expedida, hasta llegar a la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el que señalamos motivo de existencia y finalidades que se pretenden al crearse dentro de dicho Cuerpo Consultivo los Consejeros Supernumerarios; para que, por último teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de dicho órgano, otorgarle derecho a estructurarse y auxiliarse de aque

llos que le permitan el mejor desempeño de sus funciones, cuestiones que se encuentran determinadas en su Ley Reglamentaria.

CAPITULO I

CONCEPTO DE CONSTITUCION Y SU JERARQUIA DENTRO DEL DERECHO MEXICANO.

a) EL CONCEPTO DE CONSTITUCION.

Para la debida consideración del presente trabajo, es necesario establecer el concepto de Constitución, pero, antes de entrar a la dilucidación de éste, primero debemos tratar un tema que se vincula estrecha e inseparablemente a la concepción que nos ocupa, y que conocemos como la soberanía, conceptos entre los cuales existe una relación lógicamente inextricable, toda vez, que el Estado no puede ser ajeno a los mismos.

Etimológicamente la palabra soberanía significa, lo que está por encima o sobre todas las cosas, compuesta de las raíces griegas, "super" sobre, y "omnia", todo, lo que está sobre todas las cosas.

Dicho concepto a variado a través del tiempo y según las circunstancias históricas, de ahí, que inicialmente la soberanía era una concepción de índole política, que debemos entender como un he-

cho o un estado de hechos cuyas manifestaciones originalmente han sido un poder de decisión o de mando independientemente de la jurisdicción o legitimidad del mismo; posteriormente, evoluciona en un concepto de índole jurídica, que existe para establecer y asegurar el imperio del derecho, la cual no surgió a base de razonamientos teóricos, sino por la necesidad de explicar acontecimientos históricos.

En la antigüedad, no se conoció o mejor dicho no se llegó a la concepción del Estado soberano, ya que como vemos en el pensamiento griego y Romano no se conocía tal concepción.

Y este desconocimiento se debió, como dice Tena Ramírez, a que no se dió "la oposición del poder del Estado a otros poderes". (1)

Este concepto de soberanía más bien se originó a finales de la Edad Media, como la justificación ideológica de la victoria que alcanzó el rey, como encarnación del Estado. Teniendo como origen, las luchas sostenidas entre los poderes predominantes en ese tiempo que eran: la Iglesia, el Imperio Romano Germánico, los Es-

(1) Tena Ramírez, Felipe. - Derecho Constitucional Mexicano. - Pag. 2.

tados particulares y los grupos sociales internos, como los señores-
feudales y las corporaciones.

En estas luchas polémico-filosóficas y de carácter arma-
do nació la idea del estado soberano condensada en estos tres puntos
de vista: el Estado no está sometido a la Iglesia porque no es un súb-
dito de ella; el Estado es igual en poder a la Iglesia; y el Poder del-
Estado está sobre la Iglesia.

Dentro de ésta época encontramos a uno de los pensado-
res que en términos clásicos expuso el problema de la soberanía, --
Juan Bodín o Bodino, autor de la obra titulada "Los Seis Libros de -
la República", quién dice "República es un derecho de gobierno de -
varios grupos y de lo que les es común como potestad soberana. La
soberanía es el poder absoluto, y perpetuo de la República". (2)

Y el poder puede delegarse en una persona, en un monar-
ca, y al recibirlo éste se convierte en el poseedor del poder sobera-
no.

Como podemos ver, en éste pensador ya existe una base

(2) Bodino, Juan. - Les six livres de la Republique. - Lib. I, Pag. 1

doctrinaria en que analiza el poder como elemento del Estado y trata de dar una explicación al concepto de soberanía, además, de que considera la posibilidad de delegar el poder a una determinada persona.

Esta idea de la soberanía influyó en Francia e Inglaterra y contribuyó a sostener la igualdad e independencia de los Estados, - esta última principalmente frente al Papa. Pero, a esta doctrina - de la Edad Media, le faltó el conocimiento de que el poder es un elemento esencial del Estado, por lo que, no conduce al conocimiento de la naturaleza jurídica de éste.

No fué sino hasta los siglos XVI, XVII y XVIII, cuando encontramos doctrinas políticas de importancia, en torno de dicho concepto, a las que se les conoce como doctrinas contractualistas, cuyos máximos exponentes fueron Hobbes, Rousseau y Locke, quienes establecen en forma clara y precisa el concepto de soberanía, la que identifican con el pueblo, idea que ha persistido hasta nuestro tiempo. Y de los cuales a manera breve estableceremos sus pensamientos.

Thomas Hobbes, contemporáneo de los siglos XVI y XVII, construye su teoría de la soberanía en forma sistemática y lógica, pues su explicación la deriva del fin del Estado, se habla de una fundamen--

tación inmanente de la soberanía que equivale a interior.

Su doctrina se encuentra plasmada en su obra titulada - "Leviathan", en la que dá al Estado una estructura física semejante a la del Hombre. El Leviathan o Estado, es similar a un hombre -- mayor y más fuerte que el natural; para este autor el pacto social - para crear el Estado, termina con la guerra civil de todos contra - todos, situación en la que se encuentra la colectividad.

Considera que el hombre es el lobo del hombre y crea un poder capaz de formular leyes y de imponerlas, dando vida a una situación que regula la actividad de todos. Poder que se constituye mediante la renuncia que cada individuo hace de sus derechos, en favor de un hombre o de un grupo de hombres.

Y mediante esa renuncia en favor del gobernante, surge el Estado. No obstante, que considera que el gobernante, tiene un poder soberano absoluto, no tiene importancia para éste pensador, si un - hombre o un grupo de hombres puede detentar la soberanía, tal como quedó asentado anteriormente, y sin embargo admite cierta esfera de libertad correspondiente a determinados derechos fundamentales de los individuos, los que no pueden ser cedidos por un pacto. Afirma que --

su objetivo es terminar con un estado de naturaleza primitivo, en -
que vive el hombre, el cual es totalmente anárquico,

En este grupo de ideas contractualistas, encontramos a
Juan Jacobo Rousseau, quien desarrolla sus ideas en el siglo XVIII,
quien publica entre otras obras su ya famoso "Contrato Social", en
el que explica: "Dentro del Estado, cada individuo posee una parte -
igual e inalienable de soberanía, considerada en su totalidad; y se -
recobra de nuevo, bajo la protección del Estado, los derechos que -
desprendió primeramente". (3)

Luego agrega: "La voluntad general es la única que pue-
de dirigir las fuerzas del Estado". (4) De lo anterior, se despren-
de que la soberanía corresponde al pueblo, y a ésta le dá el carác--
ter de inalienable e imprescriptible.

Por último, hablaremos de otro de los pensadores que
pertenecen también a éste grupo de ideas, John Locke, quien al ---
igual que Hobbes y Rousseau, afirman que en un estado de naturale-

(3) Rousseau, Juan Jacobo. - El Contrato Social. - Traducción del --
del Fránces por Consuelo Burges. - Pág. 27.

(4) Idem, idem. - Pág. 27.

za primitivo, los hombres viven sin poder satisfacer sus necesidades y que para lograrlas, acuerda la creación de un grupo que puede encauzar y orientar sus actividades para conseguir el fin, que es el interés de todos.

Las ideas de todos los pensadores, hasta el momento - expuestos, así como las doctrinas de Grocio, Filmer, Bossuet, Duguit, y otros, crean dos corrientes doctrinarias:

1. - La europea.

2. - La americana.

De la primera de ellas, Tena Ramírez dice que para ésta: "la soberanía significa la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder, concepto negativo que se traduce en la noción positiva, de una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte - del grupo nacional". (5)

Por su parte, la doctrina americana, según Tena Ramírez "conforme a la cual se destituye la soberanía a los gobernantes y se le reconoce originariamente en la voluntad del pueblo, externa-

(5) Tena Ramírez, Felipe. - Derecho Constitucional Mexicano. - Pág. 4.

da por escrito en el documento llamado Constitución". (6)

Dentro de ésta corriente doctrinaria, el único titular de la soberanía es el pueblo, y este haciendo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado, a su vez elabora su ley fundamental, llamada -- Constitución, en la que se consigna la forma de gobierno, crea los -- poderes públicos y sus respectivas facultades, reservando a los individuos una zona inmune a la invasión de las autoridades.

A todo lo expuesto podemos concluir, que todas las escue las y sus dictrinas ya señaladas, enuncian y fundan el origen del poder en el concepto que cada una de ellas tiene del Estado, como Estado ideal, y de ahí, que cada una de ellas forje su propio concepto de la soberanía y le dé también un origen propio; lo que nos lleva a afirmar, que la soberanía es la facultad que tiene una comunidad para -- determinarse políticamente y establecer su propio orden jurídico.

Esta facultad permite al Estado determinarse a sí mismo, distribuyendo y limitando las competencias y el ejercicio del poder. -- La que no admite ni aumentos, ni reducciones y que tampoco existe -- fragmentada, disminuida o relativa. Situación, que le permite esco--

(6) Tena Ramírez, Felipe. - Derecho Constitucional Mexicano. - - -
Pág. 7.

ger su estructura estatal y la forma de gobierno que más le acomode.

Y en este sentido podemos hablar de soberanía, como el poder supremo del Estado.

Pero, ésta soberanía que distribuye y limita competencias de ejercicio, se realiza mediante la sumisión al Derecho, que crea la Ley fundamental, llamada Constitución.

Llegando a tal concepción, podemos señalar que desde los tiempos más remotos, los pueblos han tenido la necesidad de constituirse, por medio de las constituciones escritas y no escritas, a fin de poder organizarse, así podemos referir que en Roma y Grecia, se preocuparon por sujetar y encauzar la actividad del poder público dentro de un marco político.

Gramaticalmente el concepto de Constitución quiere decir organización y por Constitución se entiende también la acción y efecto de constituir o constituirse, es la organización, composición o formación de un todo.

Pero entiéndase que en toda asociación permanente se ha necesitado de un principio de ordenación conforme al cual se consti-

tuye y desenvuelve su voluntad. Este principio de ordenación será el límite de la situación de sus miembros dentro de la asociación - y en relación a ella, una ordenación o estatuto de esta naturaleza - que es lo que se llama Constitución.

A fin de poder llegar a la definición de tal concepto, -- expondremos, diversas teorías que nos llevan al conocimiento del mismo.

Dentro de estas teorías de la Constitución, encontramos la expuesta por Carl Schmitt, quien realizó un análisis de esta palabra.

Se avoca primeramente a la significación gramatical, - que como se sabe, alude al ser y modo de ser de las cosas; por -- otro lado, en un sentido técnico considera a la Constitución como - una categoría de la ciencia jurídica que, conforme a la investiga-- ción de Schmitt, se desenvuelve en cuatro conceptos: la constitución en sentido absoluto; la constitución en sentido material; la constitu-- ción en sentido ideal y la constitución en sentido positivo.

En sentido absoluto se refiere a la comunidad humana --

concebida como una unidad organizada, es decir que se avoca a una sociedad humana considerada como una totalidad organizada, esta concepción nos lleva al sentido gramatical que alude a lo fundamental de la existencia del ser que, tocando concretamente al ser social, es una entidad biopsíquica; así, concluimos que en sentido absoluto, la constitución se refiere a la comunidad humana considerada como unidad-totalidad.

Pero también, según el autor, la Constitución en sentido absoluto admite otro matiz en su significado. Constitución significa también una manera especial de ordenación política y social, -- desde este punto de vista, es considerada igual a forma de estado. En este sentido, todo Estado tiene una constitución, pues en todo Estado existe una forma determinada de Estado y de gobierno. Acepta además, otro significado del concepto absoluto de constitución, que podríamos llamar concepto absoluto dinámico de constitución, ya -- que afirma Schmitt, que la Constitución es el principio activo de un proceso dinámico de energías eficaces, elemento del devenir del Estado. Dentro de otro matiz del concepto de constitución, Schmitt nos habla de una regulación legal fundamental, como un sistema de normas supremas y últimas. Así dice que la Constitución es igual -

a la norma de normas.

El segundo concepto dentro de la teoría de la Constitución, de Schmitt, es el concepto relativo de la misma, el cual se refiere a determinadas características externas y accesorias llamadas formales. Es decir, establece una categoría superior de la Constitución -- respecto a las restantes normas del ordenamiento jurídico del Estado.

El concepto positivo, para Carl Schmitt, acerca de la -- Constitución, consiste fundamentalmente en un acto del poder constituyente de singular dimensión, "no una normación cualquiera sino -- la decisión sobre la totalidad de la unidad política, pues dicho acto de termina la forma y la manera de ser de la unidad política." (7)

Por último, vamos ahora a examinar el concepto ideal - de Constitución. En este sentido, la constitución significa una estructura política adecuada a los principios rectores de determinada ideología, sustentada en una constitución ideal conforme a estos principios. Schmitt, nos hace una interesante descripción del concepto -- ideal de constitución, según la concepción del estado liberal burgués, en el que señala como elementos básicos los siguientes: en primer-

(7) Schmitt, Carl. - Teoría de la Constitución. - Pág. 47 y 48.

término un sistema de garantías a la libertad burguesa, reconocimiento de los derechos fundamentales; división de poderes y participación del pueblo en el proceso legislativo mediante representación; en segundo lugar, la división de poderes como una técnica de garantías en contra del abuso del poder, y, en tercer lugar, una forma escrita de la Constitución como técnica para asegurar la cer-
tidumbre en la Constitución.

Otro de los estudios de mayor sugerencia fue el de Fernando Lassalle, quien en un volumen intítulado *¿Qué es la Constitución?*, reúne dos conferencias que pronunció ante auditorios populares. La primera de ellas es la que fundamentalmente contiene la doctrina expuesta por éste, cuyo título ya hemos mencionado, y la segunda, la denomina *¿Y, ahora?*, la que subtítula *¿Qué debemos hacer para formular una verdadera Constitución?*. En ellas sostiene la tesis que la Constitución no es una hoja de papel, sino que es la Ley fundamental porque abonda más que otras leyes, es el fundamento de las otras leyes. Que la Constitución como ley fundamental, actúa o irradia al través de las demás leyes del país. Pero debe --- existir una fuerza que haga que la Constitución sea una ley fundamental. Esa fuerza activa que hace que las leyes e instituciones jurídicas

sean como realmente son, están constituidas por los factores reales del poder, que rigen en un momento dado, en una sociedad determinada.

Estos factores reales se extienden en una hoja escrita y a partir de ese momento, incorporados los factores reales del poder a un papel, son la Constitución.

Aunque la doctrina de Fernando Lassalle se elaboró en una etapa del pensamiento político ya superada, implica muchos problemas que se pueden aplicar en la realidad contemporánea constitucional. Un ejemplo, cuando en la Constitución Mexicana de 1917, se introducen los Artículos 27 y 123 constitucionales, es que ya había factores reales del poder que estaban extendiendo una configuración nueva del Estado Mexicano; y es que estos dos factores reales del poder, la clase campesina y la clase obrera, estaban clamando nuevas instituciones constitucionales, ahora bien, si nos ponemos a examinar también, el problema de la vigencia de la Constitución en los diferentes países, o más concretamente en el nuestro, también nos daremos cuenta de que los preceptos que se han aplicado en la Constitución tienen detrás de

sí el apoyo o el desprecio de un factor real del poder importante -
en la sociedad mexicana.

Continuaremos ahora, con el fundador de la escuela -
austriaca del derecho, quien ha influido poderosamente en la cien-
cia del derecho, pues afirma que este es un orden, es decir, todo
un sistema de normas jurídicas plurales unitarizadas.

Para que las normas sean válidas, Kelsen considera -
necesario atribuirles a una norma única como fundamento último -
de su validez.

Una norma solamente pertenecerá a un determinado --
orden jurídico si deriva su validez de la validez de su referencia, -
de su correspondencia, a una norma fundamental, que se llama ---
Constitución.

De lo expuesto, podemos llegar a establecer caracterís-
ticas esenciales en una Constitución, que son las siguientes:

1. - Establecerse como Ley Suprema, en cuanto a su je-
rarquía con otras leyes, creando dentro de su mismo cuerpo otras-
leyes de carácter constitucional.

2. - Establecer la forma de gobierno. (Estado democrático, Estado Liberal, etc.)

3. - Crear sus órganos fundamentales.

4. - La división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

5. - El sistema de garantías individuales, que es el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre.

6. - Establecimiento de un poder constituyente para poder reforma o modificar la Constitución.

Todo esto preceptuado dentro de las decisiones que toma la comunidad y que debe plasmar en forma escrita.

Así, en esta forma podemos integrar el concepto de Constitución, que es vista por diversos autores, en la siguiente forma:

Para García Pelayo, es "una organización de los supremos poderes del Estado, como un conjunto de normas jurídicas con un determinado contenido, y quizás también con ciertas garantías formales, y, en fin, como algo que en su estructura y funcionamiento está condicionado por ideales políticos y como una

forma a través de la cual el poder político social se convierte en poder estatal". (8)

Según Maurice Hauriou, "La Constitución de un Estado es el conjunto de reglas reativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, consideradas desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta". (9)

Una vez que hemos determinado que la Constitución es el conjunto de normas relativas, a la forma del Estado, creación de sus órganos fundamentales y especificación de sus atribuciones; vertiremos las doctrinas expuestas acerca de la soberanía y de la Constitución, dentro del panorama constitucional en México.

Dentro de nuestra estructura constitucional, ya lo largo de nuestros documentos constitucionales, se ha consignado la tesis en torno de la soberanía, siendo evidente que las ideas expuestas en torno a ésta, tuvieran una rápida difusión de los países de cultura occidental, como en México.

(8) García Pelayo, Manuel, - Derecho Constitucional Comparado, - Pág. 99.

(9) Hauriou, Maurice, - Derecho Público y Constitucional, - Págs. -- 295 y 296.

Nuestra Constitución ha sido el resultado de la emancipación de nuestro pueblo al separarse de España y declararse independiente, historia que parte del famoso grito de Independencia, - en Dolores Hidalgo el 16 de septiembre de 1810, dentro del cual - surge el Estado Mexicano.

De ahí que dentro de los documentos más importantes que podemos señalar, como son la Constitución de Apatzingán, la Constitución de 1824, así como las Bases Constitucionales, expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1824, - nuestra Carta Magna de 1857 y nuestra Carta del 5 de febrero de - 1917, establecen la Tesis de la Soberanía.

Situados en el Capítulo I del Título Segundo de nuestro Código Político, que se refiere a la "Soberanía Nacional" y "Forma de Gobierno", el Artículo 39 es el fundamento mismo de la -- Constitución, que dice: "La soberanía nacional reside esencial y -- originalmente en el pueblo y se instituye para su beneficio. El -- pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o mo -- dificar la forma de su gobierno". (10)

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -
Pag. 37

Del precepto que se comenta se infiere que la Nación Mexicana, el pueblo, es el soberano sin que pueda existir ningún otro, puesto que en una Nación no puede haber dos soberanos.

El Régimen Constitucional Mexicano, es un sistema de gobierno de facultades limitadas, no puede sostenerse que ningún poder público sea soberano, cuenta habida de que todos ellos tienen facultades limitadas, y que el concepto de limitación de facultades excluye el de suprema potestad.

El único órgano investido de plenitud de soberanía para reformar o adcionar en cualquiera de sus partes la Constitución Mexicana, es el Constituyente previsto por el Artículo 135 de la propia Constitución.

Vinculado con el Artículo 39, se halla el Artículo 40 que expresa la voluntad soberana del pueblo mexicano de: "Constituirse en República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libre y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental." (11)

(11) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -Pag. 37.

Este Artículo contiene los enunciados básicos sobre la forma de gobierno establecida por la Constitución, siendo una consecuencia del principio de soberanía popular consagrado en el --- Artículo 39.

En efecto, la referencia que inicialmente hace a la voluntad del pueblo no es una simple declaración retórica, sino una reiteración y un complemento de las fórmulas estatuidas en materia de soberanía. El Artículo 39 menciona únicamente el Derecho que tiene el pueblo de alterar o modificar la forma de su gobierno, pero resulta inconclusa que, anterior a ese derecho, existe el -- darse él un gobierno, bajo la forma que el mismo pueblo elija y - que de este principio es inseparable del de soberanía.

Por tanto, cuando el Artículo 40 establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, está confirmando, actualizando y ejecutando lo preceptuado en el Artículo anterior, pues declara expresamente que adopta una forma de gobierno en virtud de un - acto de soberanía.

De acuerdo con sus definiciones el Estado Mexicano -

se caracteriza por cuatro grandes conceptos de organización: Gobierno republicano, sistema representativo, régimen democrático y estructura federal.

Finalmente, el Artículo 40 hace una división ideal de la soberanía, otorgándosela a la Federación en lo exterior y conservándola para los Estados federados en cuanto a su régimen interior.

Esta cuestión ha suscitado serias discusiones doctrinarias, pues se considera que la soberanía es indivisible.

Dentro de la Constitución Mexicana se reconoce que la soberanía corresponde al pueblo y no al Estado, con lo que mantiene su principio de indivisibilidad, como lo es también su titular. Lo que el pueblo transmite a cada uno de los Estados y a la Federación, no es soberanía, sino poder, a través de sus respectivos gobiernos.

En consecuencia, el mecanismo que opera dentro de la estructura federal no es el de una división de la soberanía, sino de una descentralización de poder con un gobierno, doble, o mejor

dicho, una descentralización política y administrativa mediante -- una distribución de competencias. De este modo, el Estado Federal conserva su carácter unitario y sus representaciones jurídica y política internacional, y los Estados federados mantienen su autonomía interna.

Por otra parte, el Artículo 41, que a la letra dice: -- "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la -- Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso -- podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal", (12) confirma la doctrina de la soberanía popular, consagrada en el Artículo 39 y los principios de representación y federalismos establecidos por el Artículo 40. Además previene la supremacía jurídica del pacto federal sobre las Constituciones de los Estados.

Los enunciados de éste precepto reiteran la tesis de que el pueblo es el titular de la soberanía y que en uso de la mis-

(12) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -Pag. 37.

ma, se dá una Constitución, estructura el Gobierno Federal y crea sus poderes para, a través de ellos, seguir ejerciéndola. Por tanto los Poderes de la Unión y los de los Estados no actúan por sí -- mismos o a nombre propio, sino en representación del pueblo soberano. Sin embargo dichos poderes no disfrutan de soberanía, porque este no se trasmite ni se delega; solamente se ejerce por medio de ellos.

b) JERARQUIA DE LA CONSTITUCION DENTRO DEL DERECHO-MEXICANO.

Como ha quedado precisado en el inciso anterior, la Constitución es la norma suprema, dentro de un orden jurídico, y dicha denominación implica, la dependencia o subordinación a esta de otras normas de menor jerarquía.

De ahí, la necesidad de clasificar las normas de derecho, que sirva para su mejor comprensión y para una más atinada aplicación de las mismas. Y al respecto, recordaremos que el problema del orden jerárquico normativo fue planteado por vez primera en la Edad Media, y en los tiempos modernos podemos mencionar al jurista Bierling quien analizó la posibilidad de jerarquizar los preceptos del derecho.

A las ideas de éste debemos sumar las ideas de Hans Kelsen, quien ha influido poderosamente en la ciencia contemporánea del derecho, con su conocida "Teoría Pura del Derecho", en la que afirma que éste es un orden, es decir, todo un sistema de normas unitarizadas. Sostiene que para que las normas sean válidas, es necesario atribuirles una norma única como fundamento--

último de su validez, que conocemos como Constitución.

De lo que podemos establecer que, la ordenación escalonada de las normas revela el fundamento de su validez.

Pero, es evidente que esta cadena escalonada tiene un límite superior y otro inferior. El primero que denominamos norma suprema, y el segundo que está integrado por los actos finales de ejecución. Así, el maestro Luis Recasens Siches, dice: "la totalidad del derecho positivo de una nación en un determinado momento - está compuesta no solamente de las leyes, de las costumbres, de -- los reglamentos, sino también por un numeroso conjunto de otras -- clases de normas; se trata de normas más concretas e incluso individualizadas para situaciones más singulares, como son: los contratos (cuyo tenor constituye la ley que regula las relaciones de --- las partes contratantes), los testamentos (cuyas cláusulas regulan - determinadas relaciones patrimoniales), las sentencias de los tri-- bunales con referencia a la situación concreta para la que se dan, - las disposiciones administrativas de las autoridades locales; las -- resoluciones de las autoridades administrativas sobre los casos so-

metidos a su decisión." (13)

El orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho tiene los grados siguientes:

1. - Normas Constitucionales.
2. - Normas ordinarias.
3. - Normas reglamentarias.
4. - Normas individualizadas.

Y así, podemos afirmar que las normas constitucionales, las ordinarias y las reglamentarias, son normas de carácter general; en cambio, las individualizadas, se refieren a situaciones jurídicas concretas.

Estas normas se encuentran condicionadas unas a otras, según el orden jerárquico que guardan entre sí, y podemos establecer que las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. Y en forma análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias, y las individualizadas por -

(13) Recasens Siches, Luis. - Vida Humana, Sociedad y Derecho. - Pag. 197.

normas de índole general.

El proceso de aplicación es una serie de situaciones que se escalonan en orden de generalidad decreciente, o sea que las de general observancia, que en relación con los actos jurídicos son -- condicionantes, y a su vez, se encuentran condicionadas por otros -- preceptos de mayor rango.

El maestro García Maynes, dice: "Una norma es condicionante de otra, cuando la existencia de ésta depende de la de aquella". (14)

Ahora bien, dentro de nuestro sistema, el problema de la ordenación jerárquica se complica debido a que corresponde a un Estado de tipo federal, tal como lo preceptúa el Artículo 40 de nuestra Carta Magna, no obstante lo anterior, se ha establecido una jerarquía en la que se dá el rango más importante a la Constitución. - Y así lo establece el Artículo 133 constitucional, que dice:

"Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la

(14) García Maynes.- Introducción al estudio del Derecho. - Pag. 84

misma, celebrados y que se celebran por el Presidente de la República, con 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". (15) De dicho Artículo se desprende, que los grados superiores dentro de la jerarquía normativa que se encuentran integrados dentro de nuestro sistema, es la siguiente:

1. - La Constitución Federal.

2. - Las leyes federales y los tratados internacionales.

En efecto en el derecho mexicano existe una marcada jerarquía de leyes, ocupando el primer lugar por su importancia - la Constitución y las Leyes constitucionales, en segundo término - las federales, en tercer lugar las leyes locales y por último las - disposiciones reglamentarias.

Hemos afirmado que la Constitución es la ley suprema de un estado cuyas disposiciones se refieren a la organización fundamental del mismo, determinan sus órganos y sus facultades y - hacen referencia a algunas garantías del individuo.

(15) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -Pag. 103.

Dicha norma fundamental, a la que se considera como una hipótesis básica es, según Kelsen "donde encontramos la fuente de la significación normativa de todos los hechos que constituyen un orden jurídico" (16) agregando que "es la hipótesis que permite a la ciencia jurídica considerar el derecho como un sistema de normas válidas". (17)

Entrando al estudio de ese orden jurídico podemos establecer que, las leyes constitucionales tienen el mismo rango que la Constitución y consagran disposiciones de la misma naturaleza que ésta; pero por razones especiales no forman un sólo Código con ella. Fueron leyes de esta categoría, por haberlo declarado así, el Artículo 27 de la propia Constitución, la Ley del 6 de enero de 1915, y la Ley de Desamortización de Bienes Raíces del 25 de junio de 1856.

Todas las leyes secundarias deben sujetarse a las disposiciones constitucionales, y no pueden contrariarlas, pues de lo contrario, éstos preceptos irían en contra de preceptos superiores de riguroso orden público.

(16) Kelsen, Hans.- Teoría Pura del Derecho.- Pág. 139.

(17) Idem, Idem.- Pág. 139.

En el régimen constitucional mexicano, la Constitución y las leyes constitucionales se adicionan y se reforman por un organismo especial llamado Congreso Constituyente Permanente, -- formado por el Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados, tal como lo establece el Artículo 135 constitucional.

Las leyes federales ordinarias, son aquellas que expli- de la Unión, el Poder Legislativo Federal y tienen observancia en toda la República, como son las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, un ejemplo, la Ley Federal de Reforma Agraria, que es reglamentaria del Artículo 27 constitucional (no en su totalidad). Estas leyes tienen por objeto la aplicación de las disposiciones constitucionales, determinando la forma de ésta, --- creando sus órganos especiales para la misma cuando sea necesario y definiendo los casos en que tales disposiciones deban observarse. Su existencia obedece a que la Constitución, por lo general, establece mandamientos demasiado abstractos, principios fundamentales que hacen necesario que el legislador común los desarrolle para su realización.

Por lo que, las demás leyes que dicte el Congreso de -
la Unión, son de carácter ordinario o común y como las leyes fe-
derales son de observancia en toda la República.

Por último mencionaremos las leyes locales o de los -
Estados, cuya observancia compete a cada Entidad Federativa, --
pero de ninguna forma deben contravenir, la Constitución, ni las-
leyes que de ella emanen.

c) LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION DENTRO DEL - - -
DERECHO MEXICANO.

Hemos establecido que la Constitución es la ley fundamen-
tal de un país que emana del Poder Constituyente, es el con-
ducto por el cual se realiza la potestad del Estado. Y que tal co-
mo establece el maestro Burgoa: "Entraña, por ende, que dicha -
Constitución sea el ordenamiento básico de toda la estructura jurí-
dica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el siste-
ma normativo de derecho en su integridad", (18)

Este principio de supremacía se encuentra señalado en
el artículo 133 constitucional, al que ya nos hemos referido, en el -
que se otorga el carácter de supremacía no sólo a la constitución -
sino también como ya anteriormente lo señalamos, a las leyes que
emanen del Congreso Federal y a los tratados internacionales.

Lo anterior visto desde el punto de vista legal, pero den-
tro del punto de vista doctrinario también ha quedado demostrada -
la supremacía de la Constitución. Y como hemos establecido, des-
de el punto de vista de la jerarquía de las leyes, que existe en nues-
(18) Burgoa, Ignacio. - Derecho Constitucional Mexicano.

tro régimen jurídico, la Constitución ocupa el primer lugar, toda vez, que es el fundamento a nuestro Estado y porque es la base jurídica de todas las demás disposiciones jurídicas.

En nuestro régimen constitucional sólo la Constitución es suprema, pues ni el Gobierno Federal, ni sus órganos, ni los -- Gobiernos de los Estados, ni sus funcionarios, ni las leyes federales, ni las locales pueden considerarse como iguales y menos como superiores al Código fundamental.

Si se piensa que la Constitución es la expresión de la voluntad soberana del pueblo, ejercitada a través del Constituyente, -- por ningún motivo se puede negar a esa voluntad su carácter de suprema, ya que no hay voluntad más alta y jerarquía de poder más completo que la de un pueblo en pleno goce de su más elevada facultad como es la soberanía.

De lo anterior, tal como señala el Lic. Miguel Lanz Duran, se llega a las siguientes conclusiones:

1a. En México vivimos dentro de un régimen estrictamente institucional en el que sólo la Constitución Federal es Suprema y a la cual todos los poderes, todas las leyes, todos los naciona

les o extranjeros, están sujetos a los mandatos imperativos de -
la Constitución.

2a. El Estado Mexicano es sólo una forma de gobier-
no, creado y organizado por la Constitución y no tiene más facul-
tades que las que le fija la misma Constitución, sin que puedan --
alegarse razones de orden histórico, social, o filosófico para pre
tender ensanchar sus atribuciones.

3a. Los Estados que han sido creados y organizados -
por la Constitución Federal y que legalmente no tienen ni han teni-
do soberanía, sólo tienen los poderes y los órganos políticos con -
funciones cuya extensión y límites ha fijado la propia Constitución.

4a. Los Poderes del Gobierno Federal, tampoco son -
soberanos, pues sus facultades están enmarcadas y rigurosamente
expresadas en la Constitución, pudiendo perfectamente invalidarse
o hacerse nugatorias las atribuciones que se tomen fuera del círcu
lo de las que se les han reconocido expresamente.

5a. Los poderes locales también tienen sus facultades
restringidas y no sólo por la Constitución Federal, sino por las --

Constituciones propias de cada Estado, que en ningún caso pueden -' contravenir a aquella.

6a. Y si de la Federación y los Estados y sus autoridades pasamos a la sociedad y a los individuos, podemos afirmar que ni éstos en lo particular, ni como componente del pueblo mexicano-- en quien reside esencial y originariamente la soberanía, pueden ejercer directamente dicha soberanía, ni realizar funciones propias del Estado, ni alterar o modificar directamente la Constitución. La función del pueblo sólo está en el ejercicio del sufragio, mediante el -- cual designa a sus representantes bien como órganos del Estado, -- bien como integrantes del Poder Constituyente, con facultades perfectamente delimitadas. (19)

Además de que se considera que la Constitución es suprema porque ha sido elaborada por un órgano especial, el Constituyente, se piensa que tal superioridad proviene precisamente de ser la -- Ley fundamental que sirve de marco a todas las demás leyes y de regla de conducta a los órganos gubernamentales del Estado. Cuestiones que elevan a la Constitución a la categoría de Ley suprema.

(19) Lanz Duret, Miguel.- Derecho Constitucional Mexicano. - - - -
Págs. 3 y 4 .

CAPITULO II

LA INTEGRACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO Y LA LEGISLACION AGRARIA EXPEDIDA.

La historia de la propiedad del suelo agrario mexicano narra las vicisitudes de un pueblo, que a través del tiempo, ha - tratado de saciar su hambre de justicia. El malestar que en Mé- xico se experimenta en el campo desde épocas remotas, se le ha llamado "problema agrario", y dado que sus tierras han sosteni- do por siglos a su población, otorgándole el disfrute de la misma por parte del campesino, ha creado una situación crítica de todos los tiempos, que deriva de las perturbaciones político-sociales, - que se han suscitado con motivo de la propiedad de las tierras, su posesión y explotación, que ha constituido una verdadera injusticia social y económica en el país.

Pero en el devenir del tiempo, se han producido un esta do de cambios, en el que sobresale una situación importante, como lo es la progresión legislativa, conjunto de normas dispositivas a - las cuales el Estado sujeta su actuación encaminada a solucionar el

problema del campo.

Con lo que trata de lograr un bienestar general, así como de dar un mayor acrecentamiento a la riqueza pública, basada en -- un mejor cultivo de las tierras. Por lo que, desde épocas remotas se han expedido múltiples y variadas medidas de carácter jurídico -- con el propósito de llegar a realizar una repartición justa y equitativa de la riqueza agraria entre el mayor número de individuos de la clase desposeída.

Y dentro de éste marco jurídico se han creado las autoridades y los órganos agrarios que proveeran la justicia, a quienes el pueblo otorga la facultad para que se encarguen de la aplicación de -- las Leyes agrarias, por medio de su Constituyente, tal como se encuentra consagrado en el Artículo 27 Constitucional Fracción XI, -- cuya configuración a variado a través del tiempo, de las necesidades del país en el momento y de la progresión legislativa. En el -- caso especial nos referimos al Cuerpo Consultivo Agrario, y en el -- presente capítulo desarrollaremos la exposición de las Leyes que -- han tratado dicho tema, como un medio de justificación a la creación de Consejeros Agrarios Supernumerarios, que en su Artículo 14 - -

preceptúa la Ley Federal de Reforma Agraria, y la necesidad ---
imperiosa de su creación. Siendo su antecedente primario, a sa-
ber:

a) La Ley del 6 de enero de 1915.

No obstante, que a esta fecha ya se habían expedido una
sucesión de disposiciones legislativas, a fin de acabar con el pro-
blema agrario, hasta el momento no se había dictado una medida -
que determinara en forma especial un órgano agrario, que se avo-
cara a la solución de los problemas que se planteaban con motivo -
de la propiedad de la tierra. No es, sino hasta el año de 1915, en -
el que encontramos el antecedente más importante de éstos órga-
nos.

La Ley del 6 de enero de 1915, dá vida a lo que llamare-
mos la Reforma Agraria, ya que además de establecer los medios
para la dotación y restitución de las tierras a los pueblos, y de ---
crear la Comisión Nacional Agraria, el Comité Particular Ejecuti-
vo y la Comisión Local Agraria, en esencia constituye el anteceden-
te del artículo 27 de nuestra Carta Magna de 1917, abarcando el ---
verdadero contenido del problema agrario.

Obra del preclaro jurista Lic. Luis Cabrera, quien desde el año de 1912, luchó en los debates al someter su proyecto de Ley agraria ante la Cámara de Diputados, quienes por mayoría de votos, evidentemente rechazó, debido a que un proyecto de tal naturaleza no se aceptaba con agrado, por el ambiente político-social que reinaba en esa época. Pero debido a su constancia, posteriormente logra plasmar sus ideas agrarias en la Ley aludida, que fue promulgada durante el gobierno de Don Venustiano Carranza.

En la exposición de motivos que presente esta Ley, se señala una síntesis histórica de la situación agraria en México, los tropiezos que sufre el ejido, y una justificación de las medidas legislativas que se dan para desplazar tan injusto desequilibrio económico, y habla también de los despojos de las propiedades comunales y del repartimiento.

Dicha Ley, en su Artículo 4o., en lo conducente dice: "para los efectos de esta Ley y demás Leyes Agrarias que se expedieren de acuerdo con el programa de la Revolución se crearán:

I. - Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y -

que presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas le señalen.

II. - Una Comisión local agraria, compuesta de 5 personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen.

III. - Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas -- cada uno, con las atribuciones que se les señalen". (21)

Pero, importante es para nuestro estudio, que dicha Ley crea la Comisión Nacional Agraria, a la que consideramos el antecedente inmediato del Cuerpo Consultivo Agrario.

Esta Ley establecía que la misma estaría integrada -- por 9 miembros, tal como se encuentra estructurado en la Ley del 19 de enero de 1916, siendo los siguientes:

- I. - El Secretario de Fomento;
- II. - Un representante de la Secretaría de Gobernación;
- III. - Un representante de la Secretaría de Justicia;

(21) Fabila, Manuel. - "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. - Pág. 273.

- IV. - Un representante de la Secretaría de Hacienda;
- V. - El Jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento;
- VI. - El Jefe de la Dirección de Agricultura de la Secretaría de Fomento;
- VII. - El Jefe de la Dirección de Aguas de la Secretaría de Fomento;
- VIII. - El Jefe de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Fomento; y
- IX. - El Jefe de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Fomento. (22)

Dicha Ley colocó en manos de autoridades administrativas el cumplimiento de las soluciones establecidas por la misma -- con respecto al problema agrario.

Conforme a la Ley del 6 de Enero de 1915, los gobernadores de los Estados y Jefes políticos superiores de Territorios y Distrito Federal, recibían las solicitudes de restitución y dotación --

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

de tierras, pero excepcionalmente podían presentarse a los Jefes Militares superiores, tal como lo preceptúa en su Artículo 6o.; - solicitudes sobre las cuales una Comisión Local Agraria en cada Estado o Territorio determinaba en su Artículo 7o., para que el Gobernador o Jefe Militar decidiera provisionalmente, Artículo - 8o., y que el Comité Particular Ejecutivo hiciera entrega provisional de la tierra.

A nivel nacional, la Comisión Nacional Agraria, mediante un dictamen, y el Poder Ejecutivo de la Unión, resolvían definitivamente lo que procediera.

Pero resulta innegable que la atribución de esta competencia a las autoridades administrativas, que en 1915 se hizo con relación a las controversias agrarias, tuvo su raíz en la desconfianza general que existía para con las autoridades judiciales, cuya explicación la encontramos elocuente en el punto 6o., del Plan de Ayala, que es el programa del movimiento campesino jefaturado - por Emiliano Zapata, proclamado a fines de 1911, que dice: "Como - parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar que los terrenos, monte, y aguas que hayan usurpado los hacendados, cien---

atíficos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en --
posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos, ciu-
dades que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades,
de las cuales han sido despojados por mala fé de nuestros opreso-
res, manteniendo a todo trance con las armas en las manos, la --
mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con de-
recho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se -
establezcan al triunfo de la Revolución". (23) Y dadas las condi-
ciones de la organización ordinaria estatal.

Es evidente que durante el tiempo en que estuvo vigente
la Comisión Nacional Agraria, sufrió diversas modificaciones, en
cuanto a su estructuración. De ahí, que con motivo de la Ley del-
24 de enero de 1918, quedara integrada por los Miembros siguien-
tes:

- I. - El Secretario de Agricultura y Fomento, como Pre-
sidente;
- II. - Un representante de la Secretaría de Gobernación; -

(23) Fabila, Manuel. - "Cinco Siglos de Legislación Agraria, en --
México". - Pág. 215.

- III. - Un representante de la Procuraduría General de la República;
- IV. - Un representante de la Secretaría de Hacienda; y
- V. - Un representante de cada una de las Direcciones: Agraria, de aguas, de Agricultura, Forestal, Caza y Pesca y uno del Departamento Jurídico de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Los representantes de estas Direcciones serían nombrados directamente por el Presidente de la República y estarían adscritos al organismo que representan. (24)

Posteriormente, con la Ley del 27 de abril de 1917, la Comisión Nacional Agraria, sufre otra modificación, y queda así:

- I. - El Secretario de Estado y del Despacho de Fomento;
- II. - Un representante de la misma Secretaría de Estado;
- III. - Un representante de la Procuraduría General de la República;
- IV. - Un representante de la Secretaría de Hacienda;

(24) Fabila, Manuel. - "Cinco Siglos de Legislación Agraria, en --- México". - Pág. 336.

V. - El Jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento;

VI. - El Jefe de la Dirección de Agricultura;

VII. - El Jefe de la Dirección de Aguas;

VIII. - El Jefe de la Dirección Forestal y Caza y Pesca; y

IX. - El Jefe de la Dirección Jurídica de la Secretaría - de Fomento. (25)

La citada Comisión tendrá las siguientes facultades y -- obligaciones:

I. - Dictaminar de acuerdo con el Reglamento particular - que fija la distribución del trabajo, en todos los expedientes que le envíen las Comisiones Locales sobre los siguientes puntos:

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

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

c). - Si las tierras reivindicadas son o no suficientes o --

(25) Fabila, Manuel. - "Cinco Siglos de Legislación Agraria, en --- México". - Pag. 321 y 322.

son excedentes para las necesidades del pueblo que ha probado su derecho a ellas.

- d). - Si un pueblo que no ha probado suficientemente su derecho a reivindicar sus tierras, debe obtener -- por dotación la cantidad suficiente para sus necesidades.
- e). - La necesidad o conveniencia de que un pueblo, ran^{ch}ería o congregación o comunidad, obtenga por -- dotación tierras para su subsistencia económica.
- f). - La cantidad de tierras que deben darse en cada caso, por el jefe de familia de acuerdo con el míni--mo fijado por esta Ley y la situación y forma del -- ejido que ha de dotarse.
- g). - Dictaminar en los expedientes que se presenten por reclamación de poseedores anteriores que se juzgan afectados por las solicitudes de dotación y por las - resoluciones definitivas del Ejecutivo Federal.

II. - Reglamentar el funcionamiento de las Comisiones -- locales Agrarias, los Comités Particulares Ejecutivos y de las Co-

misiones de Aprovechamiento de Ejidos de acuerdo con las disposiciones generales de la Ley.

III. - Vigilar por medio de un cuerpo de Inspectores la diligencia y rectitud con que proceden en cada negocio las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos.

IV. - Obtener la planificación, por medio de Agentes --- Técnicos de los terrenos reivindicados y dotados a los pueblos para la correcta limitación de los predios y fácil fraccionamiento posterior de los terrenos.

V. - Dictaminar sobre el monto de las indemnizaciones - por dotación de tierras, teniendo a la vista el valor catastral del predio y el exceso de valor que haya obtenido la propiedad debido - a las edificaciones que se hayan hecho y a las mejoras que se hayan introducido.

VI. - Dictaminar sobre las consultas de orden técnico o - administrativo que le hagan los pueblos o las Comisiones Locales - de acuerdo con la Constitución, con la Ley de Ejidos o con las que -

en lo sucesivo se dieren. (26)

Ahora bien, la producción legislativa a partir de esas fechas como puede verse es copiosa y los lineamientos de la Reforma Agraria se perfilan con una nueva reglamentación.

Y se inicia de inmediato, durante el sexenio del Presidente Alvaro Obregón, la promulgación de la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, que es considerada como la primera -- Ley reglamentaria de la Ley del 6 de enero de 1915. Ley que no responde a las necesidades del momento, y establece una larga y engorrosa tramitación: la restitución aparece como un procedi--- miento judicial administrativo; coloca a los pueblos peticionarios en una situación inestable y sin amparo, al eregir en principio la "categoría política", esto es, concediendo tales derechos solo -- aquellos que encajaran dentro de las denominaciones que hacía la Ley, olvidándose de las necesidades y derechos legítimos de to-- dos ellos.

Dentro de las autoridades agrarias, en su Artículo 20 -

(26) Fabila Manuel, - "Cinco Siglos de Legislación Agraria, en -- México". - Pág. 352 v 353.

establece: "para tramitar todos los asuntos relativos a las dotaciones y restituciones de tierras, y los demás asuntos inmediata y naturalmente anexos o consiguientes a aquellos, funcionarán las siguientes Autoridades Agrarias:

I. - Una Comisión Nacional Agraria;

II. - Una Comisión Local Agraria en cada Capital de Estado o Territorio Federal, y una en el Distrito Federal;

III. - Un Comité Particular Ejecutivo en cada cabecera de Municipalidad". (27) Siendo función de esta Comisión Nacional Agraria, proponer Resoluciones definitivas al Ejecutivo de la Unión, tal como lo preceptúa en su Artículo 21.

Fija la extensión del Ejido, tomando en cuenta la calidad agrícola, topográfica, y señaló un mínimo cuya utilidad diaria produzca un equivalente al duplo del jornal medio del lugar.

Ante tal situación surgen al poco tiempo inconformidades, que dieron como resultado el Decreto de 22 de noviembre de 1921, -

(27) Fabila, Manuel. - "Cinco Siglos de Legislación Agraria, en México". - Pág. 352.

que faculta al Ejecutivo Federal para reorganizar y reglamentar en materia agraria. Por lo que el 10 de diciembre aparece el Decreto que abroga la Ley de Ejidos de 1920.

El Ejecutivo posteriormente sanciona el 10 de abril de --- 1922, el Reglamento Agrario. En el que se percibe un adelanto al reducir los trámites, señalando además, un mínimo y un máximo en la extensión de la parcela Individual, a la pequeña propiedad, a pesar de que no la define, señala ciertas extensiones inafectables a la misma. Introduce una innovación de mérito al permitir que los propietarios afectados presenten pruebas y alegatos, transformando el procedimiento puramente administrativo en una contienda judicial ante la -potestad administrativa. Y en éste se vuelve a determinar la organización de la Comisión Nacional Agraria, que queda integrada con nueve Miembros, asumiendo la Presidencia el C. Secretario de Agricultura y Fomento; de los Miembros tres sean agrónomos, dos Ingenieros civiles y las personas restantes de indiscutible honorabilidad a juicio del Ejecutivo de la Unión, no debiendo tener en el momento de su nombramiento ni durante el ejercicio de sus funciones, -propiedades que puedan resultar afectadas por alguna restitución o --

dotación de ejidos.

A fin de subsanar las deficiencias señaladas por medio de una codificación congruente, fundada en la realidad obtenida, surge y se expide la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1923, en la que se señala como autoridades agrarias: al Presidente de la República, en primer término; a la Comisión Nacional Agraria, a los Gobernadores de los Estados, a las Comisiones Locales Agrarias, a las Delegaciones de la Comisión Nacional Agraria y los Comités Ejecutivos.

En virtud del Decreto de 9 de diciembre de 1924, sufre otro cambio la Comisión Nacional Agraria, ya que se suprime la presencia de los representantes de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y de la Procuraduría General de la República, para quedar integrado de la siguiente forma: el C. Secretario de Agricultura y Fomento como Presidente, y nueve Miembros que deberán llenar los requisitos señalados por el Reglamento del 10 de abril de 1922, otorgando la facultad de designación de los mismos al C. Secretario de Agricultura y Fomento. Además, de establecer el nombramiento de un Secretario General, un Ingeniero Delegado y todo el personal que

fuese necesario para el mejor desempeño de sus funciones.

No es sino hasta el 26 de febrero de 1926, cuando se --- aprueba el Reglamento Interior de esta Comisión, que quedaría integrada por nueve Miembros, correspondiéndole la Presidencia de la misma al C. Secretario de Agricultura y Fomento o el Encargado del Despacho, integrada para el desempeño de sus labores por las Oficinas siguientes:

1. - Un Departamento Administrativo.
2. - Un Departamento Técnico.
3. - Un Departamento de Aguas.
4. - Un Departamento Jurídico.
5. - Una Inspección de Procuradurías y
6. - El Archivo de la Comisión. (28)

A través de éste Organismo, se estuvieron resolviendo los problemas que en materia agraria surgieron dentro de la época que comprende los años de 1915 a 1934, pero puede afirmarse que cumplió su cometido, hasta que por necesidades de carácter históri

(28) Fabi'a, Manuel. - "Cinco Siglos de Legislacion Agraria, en --- México". - Pág. 423.

co desaparece para crear el Departamento Agrario por Decreto del 9 de enero de 1934.

Dentro de éste marco, se crea la Revolución social que surge como la reivindicación en todos los aspectos al campesinado mexicano, que es la Constitución de 1917.

b) LA CONSTITUCION DE 1917.

Como una de las más bellas conquistas de la Revolución la Constitución del 5 de febrero de 1917, dá a México, la gloria de ser el primero que consigna en su Carta Magna, disposiciones de tipo social que consagra en su Artículo 27, que encierra garantías a la propiedad privada al legitimar la apropiación del subsuelo en sus justos límites, lo hace en atención a la Función social que satisface ahora la propiedad, garantía social que redundará en beneficio de la colectividad al hacer prevalecer su bienestar sacrificando los derechos privados.

Su gestación parte del 10. de diciembre de 1916, fecha en que abre sus períodos de sesiones el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, Qro., en donde Don Venustiano Carranza hace entrega de su proyecto de Constitución, el cual entrañaba algunas reformas en el aspecto político a la Constitución de 1857, pero que en lo referente al campo de las transformaciones sociales nada establecía.

En un principio el proyecto del Artículo 27, solo reforma-

ba ciertos puntos, en relación al Artículo idem de la Constitución anterior, que eran: la declaración de utilidad pública incumbía de terminarla a la Autoridad Administrativa que correspondiera, en los casos de expropiación y previa expropiación; quedando vigentes las Leves de Reforma en lo relativo a las adquisiciones de inmuebles por cualquier corporación, abarcando las sociedades civiles - y mercantiles; y disponiendo que los extranjeros deberfan de renunciar a su nacionalidad al adquirir la propiedad raíz, en el país, quedando sometidos a las disposiciones expresas de nuestras leyes.

Proyecto elaborado por los Señores J. Natividad Macías y L. Manuel Rojas, pasan desapercibidos los postulados sociales, - que Francisco J. Mújica expresa haciendo un llamado urgente a la responsabilidad histórica de los constituyentes, haciendo presente los anhelos revolucionarios, las nuevas tendencias sociales, que exigen sean incorporados a principios plenos de justicia dentro de - la Constitución.

Tales pretensiones encuentran oposición en Carranza --- pero quizás al empeño de Francisco J. Mújica, vence a su opositor, lo que conduce a la elaboración de una nueva iniciativa con respecto

al Artículo 27, en la que participan varios Diputados encabezados por el Ing. Pastor Rouaix.

La Comisión Redactora procedió a la elaboración del mismo, siendo presididas las reuniones para su redacción por el Ing. Pastor Rouaix, es de mencionarse que la redacción original de éste Artículo fue labor de Don Andrés Molina Enríquez, sin embargo al ser expuesto ante los diputados, éstos pidieron se redactara con afirmaciones directas y enumeraciones precisas, y ante tal situación se procedió a la elaboración del Artículo 27 sobre nuevas bases, en las que se trata el problema agrario, dando soluciones basadas en las experiencias sacadas del campo mexicano.

El proyecto ya terminado, conservó casi todas sus ideas al ser aprobado por el Constituyente de Querétaro, el 30 de enero de 1917, llevando una exposición de motivos escrita por Molina Enríquez, que a la letra dice:

"Si la presentación del Artículo 5o. del proyecto de la --
Primera Jefatura produjo una intensa conmoción en la Cámara por

encontrarlo insuficiente para satisfacer las ansias populares, el -- Artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los de-- rechos del poseedor, causó mayor desconsuelo entre los constitu-- vientes porque sólo contenía innovaciones de interés secundario so-- bre el Artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ningun-- na de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución - que había sido providada e impulsada por la necesidad de una reno-- vación absoluta en el régimen de la propiedad rústica." (29)

Diremos que la Ley del 6 de enero de 1915, señala la -- senda que recorre nuestra legislación constitucional en lo que atañe a la propiedad rural, es el antecedente directo del Artículo 27 en el que se patetiza vivamente, que la restitución de terrenos a los pue-- blos que fueron despojados, y la dotación de tierras en común a los que las necesitaren, fué su finalidad principal; dicho Artículo elevó a la categoría de Ley Constitucional a la del 6 de enero de 1915, tal como se desprende de la Fracción VII del Artículo 27 Constitucio-- nal que a la letra dice:

(29) Rouaix, Pastor. - Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Cons-- titución Política de 1917. - Pág. 125.

"... VII.- Se declaran nulas todas las diligencias disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia transacción, enajenación o remate que --- hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los conducazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus- y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas -- las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, -- todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privados las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto del 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley - constitucional..." (30)

Dicho rango lo ostentó hasta el 10 de enero de 1934, en que es derogada, y se crea el Departamento Agrario.

De ahí que las Autoridades encargadas de la aplicación de las Leyes vigentes, en esa época, fueran las mismas citadas en la Ley del 6 de enero de 1915.

(30) Fabila, Manuel. - "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". - Pág. 310.

Situación que origina las reformas realizadas al Artículo 27 Constitucional, dando vida a la vez, a una nueva Codificación Agraria que es el Código de 1934.

b) EL CODIGO AGRARIO DE 1934.

En virtud de las reformas llevadas a cabo en el Artículo 27 Constitucional, el 10 de enero de 1934, se renueva la legislación agraria, que intenta reunir los aspectos más importantes de la materia, tomando en cuenta los resultados obtenidos en la vigencia de los preceptos anteriores, y dando a conocer una tendencia abierta al régimen ejidal. Que crea una Dependencia directa del Ejecutivo Federal, que se preceptúa en su Fracción XI en la forma siguiente:

"...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 fijan.

c). - Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos Locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley Reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal con las atribuciones que las mismas Leyes orgánicas y Reglamentarias determinen.

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

e). - Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos...". (31)

Como podemos ver las instituciones creadas por la Ley del 6 de enero de 1915, Comisión Nacional Agraria, Comisión Local Agraria, son sustituidas por el Departamento Agrario y Comisión Mixta, pero, siguen subsistentes los Comités Particulares Ejecutivos; dando vida por otra parte, al Cuerpo Consultivo, que vendría a realizar las funciones que hasta ese entonces habia de-

(31) Fábila, Manuel. - Cinco Siglos de Legislación Agraria en -- México. - Pág. 551

sempañado la Comisión Nacional Agraria, y por otra parte, la creación de Comisariados Ejidales.

En virtud de lo anterior, por Decreto de fecha 15 de enero de 1934, se establecen las siguientes disposiciones: "... Art. 1o. - Se crea un Departamento, dependiente directamente del Ejecutivo Federal, que se denominará Departamento Agrario. - Art. 2o. - Corresponde el Departamento Agrario: estudio, iniciativa y aplicación de las Leyes Agrarias relativas. - Tierras Comunales de los pueblos. - Dotaciones y restituciones de las tierras. - Fraccionamiento de latifundios, en su jurisdicción respectiva. - Dotaciones y restituciones de aguas ejidales y reglamentación del aprovechamiento de las mismas. - Parcelamiento de ejidos. - Organización de los ejidos para el mejor aprovechamiento de la tierra. - Exposiciones de productos de los ejidos. - Registro Agrario. - Estadística Ejidal. - Cuerpo Nacional Consultivo. - Delegaciones de los Estados. - Comisiones Mixtas Agrarias. - Comités Particulares Ejecutivos. - Comisariados Ejidales. - Procuraduría de pueblos..." (32)

Todas estas situaciones que dieron origen al primer Cód-

(32) Fábila, Manuel. - "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. - Págs. -562 y 563.

go Agrario de 1934, que realiza de la mejor forma los anhelos populares, tal como se desprende de lo que declara en su Exposición de Motivos: "... La necesidad de fijar el alcance del concepto agrario por lo que se refiere a la legislación, se hacía sentir de mucho tiempo atrás, y por eso al expedir el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, creo que se ha llegado a realizar una aspiración nacional de fecundos resultados en los órdenes político, jurídico y económico...". (33)

Ahora bien, dentro del tema que nos ocupa y en el Capítulo correspondiente a Autoridades Agrarias, se sitúa al Cuerpo Consultivo Agrario, en su Artículo 7o., de la siguiente forma:

"... Artículo 7o. - El Cuerpo Consultivo Agrario, establecido por el inciso b) de la Fracción XI del Artículo 27 Constitucional, se integrará con 5 Miembros que deberán reunir los siguientes requisitos:

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

b) Tener practica no menos de 5 años, en asuntos agrarios.

(33) Código Agrario 1934. - Talleres Gráficos de la Nación. - Pág. 15.

Tres de los Miembros del Cuerpo Consultivo deberán -
ser Ingenieros Agrónomos titulados.

El Cuerpo Consultivo Agrario tendrá las siguientes ---
atribuciones:

- a) Emitir en los expedientes agrarios, los dictámenes
materia de las resoluciones que deba pronunciar el Presidente --
de la República;
- b) Revisar y autorizar los planos proyectos conforme -
a los cuales hayan de ejecutarse las Resoluciones Presidenciales;
- c) Resolver en consulta, sobre los asuntos que les so-
meta el Jefe del Departamento Agrario;
- d) Resolver sobre las iniciativas del Ejecutivo Federal
en Materia de Reforma a las Leyes Agrarias; y
- e) Todas las demás que les señala este Código...". (34)

De lo anterior, podemos observar que dicho Código sub-
sumió la autonomía que se le otorgó al Cuerpo Consultivo, en la --
Constitución de 1917.

(34) Código Agrario 1934. - Talleres Gráficos de la Nación. --Pág.
27.

Haciendo una suma total de los expedientes que culminaron en Resoluciones Presidenciales que concedieron tierras, - a partir de la expedición de la Ley del 6 de enero de 1915 hasta -- la vigencia del Código Agrario de 1934, resultan un total de - - - - 17,586 Resoluciones, en las que se conceden 30.690,647-78-60 - - - Hs., que beneficiaron a 783,175 campesinos.

Este Código sufre varias reformas y adiciones, en va-- rios de sus Artículos, sin que para ésto se hubiesen realizado re-- formas al Artículo correspondiente al Cuerpo Consultivo Agrario.

No es sino hasta el Gobierno del General Lázaro Cárde-- nas cuando se inyecta a la marcha de la Reforma Agraria un empu-- je vigoroso, en el que ya a punto de expirar su sexenio se inicia la expedición de un nuevo Código Agrario en el año de 1940, que resu-- miera todos sus ideales en esta Materia.

d) CODIGO AGRARIO DE 1940.

El 18 de agosto de 1940, el C. Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, envía a la II. Cámara de Diputados un -- nuevo proyecto de reformas al Código Agrario, exponiendo: "Era me-- nester resolver la situación de la familia campesina aliviando su -- hambre, su vestimenta, facilitándole alojamiento y educación, y ayu-- dar a que los productos del ejido los recojan los mercados de consu-- mo, sin ninguna intervención mejorando así la producción agrícola. -- Para la realización de todo esto, era urgente emprender una obra que superaría las previsiones encerradas en el Plan Sexenal, sería nece-- sario construir presas, sistemas de Irrigación, nuevos métodos de - cultivo y con un panorama crediticio amplísimo, ya que nulo sería -- todo esfuerzo si sólo se concretizara a otorgarles tierras simplemen-- te". (35)

Una vez sometido a discusión el proyecto señalado, es -- aprobado el 28 de agosto de 1940, fué promulgado el 23 de septiembre del año citado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 -

(35) Nuevo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. - Colec-- ción Moderna de Leyes y Decretos. - Pag. 6.

de octubre de 1940, por lo que de acuerdo con el Artículo 6o. Transitorio entró en vigor el 13 de noviembre del año citado.

Este Código comprende 334 Artículos, más 6 Transitorios, que se encuentran comprendidos en 7 libros, subdivididos en Capítulos, que establecen una estructuración sistemática en cuanto a su articulado y que respecto de las Autoridades y Organos Agrarios, comprende su estructuración, competencia y funciones, puntualiza quienes son autoridades y quienes órganos, cuestión que no fué aludida en el Código de 1934; todo ésto preceptuado dentro de las disposiciones generales, que abarcan los Artículos 1, 2, 16 y 42 a los que nos avocaremos.

Cabe señalar que en la exposición de motivos al referirse al Cuerpo Consultivo Agrario, hace referencia, que debe distinguirse entre Autoridades y Organos Agrarios, pues éstos últimos, nunca ejecutan.

Otra de las diferencias que podemos encontrar en este Código, es la ampliación de atribuciones que concede al Cuerpo Consultivo Agrario en su Artículo 42, mismas que a continuación mencio

naremos:

"... Artículo 42.- ... III.- Dictaminar sobre los expedientes y planos de ejecución y de parcelamiento ejidales, cuando las Resoluciones Presidenciales hayan sido cumplidas en todos sus términos;

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

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

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

VII. - Opinar sobre los conflictos ejidales que se presenten;...". (36)

De lo que, podemos concluir que el Cuerpo Consultivo --- Agrario, es un órgano revisor de los expedientes que conforme a las disposiciones legales establecidas en el Código en cuestión, seguan un procedimiento uni-Instancial o bi-Instancial.

Y es al término de la gestión administrativa del Presidente Cárdenas, cuando toca al General Manuel Avila Camacho, iniciar su período gubernamental, que traería consigo la expedición de un nuevo Código Agrario.

(36) Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. - Talleres -- Gráficos del Estado. - Xalapa-Enríquez. - Pág. 16.

e) CODIGO AGRARIO DE 1942.

El 31 de diciembre de 1942, surge un nuevo Código, cuya iniciativa se debe al General Manuel Avila Camacho, mismo -- que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de -- abril de 1943.

Tal Código vuelve a considerar al Cuerpo Consultivo -- Agrario, como un órgano agrario, tal como se desprende de su -- Artículo 2, que a la letra dice:

"... Artículo 2o. - Son órganos agrarios:

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

II. - Las Comisiones Agrarias Mixtas.

III. - La Secretaría de Agricultura y Fomento, que ejercerá sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal.

IV. - El Departamento de Asuntos Indígenas ...". (37)

Sus funciones no varían mucho de las que anteriormente-

(37) Código Agrario de 1942. - Leyes y Códigos de México. - Pág. 8.

los Códigos referidos, le hablan atribuído, y así, en su Artículo -
36, establece lo siguiente:

"... Artículo 36. - Son atribuciones del Cuerpo Consul-
tivo Agrario:

I. - Dictaminar sobre los expedientes que deban ser re--
sultos por el Presidente de la República, cuando su tramitación -
haya concluído.

II. - Revisar y autorizar los planos-proyectos correspon-
dientes a los dictámenes que apruebe.

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

IV. - Emitir opinión, cuando el Jefe del Departamento --
Agrario lo solicite, acerca de las iniciativas de ley, o los proyectos
de reglamento que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal,
y sobre los problemas que se planteen a las oficinas encargadas de
ejecutar resoluciones presidenciales.

V. - Las demás que este Código y las Leyes y reglamen--

tos les señalen...". (38)

Pero quizás una de las características más importantes, que en el presente Código se le atribuyó al Cuerpo Consultivo Agrario, es la que se consigna en su Artículo 7, y que dice lo siguiente:

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

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

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

III. - Ser de reconocida honorabilidad.

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

(38) Código Agrario de 1942. - Leyes y Códigos de México. - Pág. 17.

tantes de los campesinos...". (39)

De lo que podemos concluir, que al preceptuar la Constitución en su Artículo 27 Constitucional la creación de un Cuerpo -- Consultivo Agrario, lo consideró efectivamente como un auxiliar -- del Ejecutivo de la Unión, dicha característica que los Códigos anteriores a éste no la consignaban; pero desafortunadamente, vuelve a subsumir al Cuerpo Consultivo Agrario, como parte del entonces -- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy Secretaría -- de la Reforma Agraria, sin que para esto apreciara el legislador el carácter de autónomo, que la había otorgado el precepto Constitucional Invocado.

Haciendo un análisis breve de la legislación agraria hasta el momento señalada podemos establecer que el Cuerpo Consultivo Agrario, únicamente ha venido a ser un órgano de revisión y - consulta de todos aquellos expedientes, que conforme a los preceptos legales que contenían los Códigos señalados, tenían que someterse a la consideración de éste.

(39) Código Agrario de 1942. - Leyes y Códigos de México. - Pág. 8.

CAPITULO III

LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y LA CREACION DE CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS.

Como lo hemos señalado en el Capítulo anterior, la más profunda entre las causas generadoras de la Revolución vivida por México a partir de 1910, la constituyó el "problema agrario". Y con motivo de la expedición de la Ley del 6 de enero de 1915, se -- dió comienzo a la superación de ese largo y convulsionado período de crisis, que culmina al convocar a un Congreso Constituyente, a fin de darles como cauce jurídico a los objetivos de reconstrucción nacional alentados por los grupos rebeldes que habían triunfado en la lucha armada. Trayendo consigo la aprobación de la Constitu-- ción en Querétaro, a comienzos de 1917, en la que se consignan so-- luciones para el problema agrario, en su Artículo 27.

Pero tal precepto no podía ser la fórmula mágica, al -- conjuro de la cual se equilibraran prontamente las fuerzas econó-- micas de naturaleza antagónica, que estaban en la base de este -- problema. Era un esquema, que a través del cual ciertas fuerzas sociales triunfantes buscaban un acomodo favorable, una supera--

ción de las condiciones de explotación y sometimiento que hasta -- entonces había prevalecido en el agro mexicano.

Fundamento que sirve de base para la legislación --- agraria hasta la fecha expedida como lo fueron los Códigos de 1934, 1940 y 1942 a los que ya nos hemos referido en páginas anteriores, que tratan de cumplir con la función social para la cual fueron expe didas, y que aunque claramente pudiésemos señalar sus deficien--- cias técnico-jurídicas, es también preciso señalar que no obstante ser la meta del legislador alcanzar la perfección legislativa tam--- bién lo es que, es una meta realmente imposible, ya que como se - estableció en cada momento de la historia se cumplen y satisfacen - las necesidades que imperan en el mismo.

Y son precisamente esos cambios en la sociedad eco- nómica-política los que en un momento dado hacen insuficiente o in- congruente y anacrónica a una Ley y motivan su cambio o transfor-- mación total o parcial, para adecuar las normas a las necesidades - del momento.

Es así, que una vez más nos encontramos ante esta --

transformación, que dá nacimiento a la actual Ley Reglamentaria - del Artículo 27 Constitucional, a saber la Ley Federal de Reforma Agraria.

En el presente Sexenio 1970-1976 siendo Presidente de la República el Lic. Luis Echeverría Álvarez, quien percatándose de la imprescindible elaboración de una Ley más acorde a las - necesidades del campesinado de México, envía su iniciativa al Congreso de la Unión el 16 de marzo de 1971, cuya denominación tal -- como lo establece en la exposición de motivos, se debe a lo siguiente: "La Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención. No es Código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del Artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una institución política de la Revolución Mexicana". (40)

Dicha Ley se encuentra integrada por 480 Artículos - y 8 Artículos transitorios. Cuyos siete Libros abarcan los siguientes

(40) Lemus García, Raúl.- Ley Federal de Reforma Agraria. - Pág. 33.

tes temas: Autoridades y El Cuerpo Consultivo; El Ejido; Organización Económica del Ejido; Redistribución de la Propiedad Agraria; Dotación de Tierras y Aguas; Procedimientos Agrarios; Registro y Planeación Agrarios; y Responsabilidad en Materia Agraria.

Dentro de las innovaciones que presenta esta Ley, en contramos la nueva Integración que se hace del Cuerpo Consultivo - Agrario, en su Artículo 14, que a la letra dice:

"... Artículo 14.- El Cuerpo Consultivo Agrario, cuyas funciones se determinan en esta 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 Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización lo presidirá y tendrá voto de calidad. Sólo en casos de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia podrá uno de los Secretarios Generales suplir al Jefe del Departamento en la Presi--

dencia del Cuerpo Consultivo en el orden establecido en el Reglamento Interior...". (41)

Como podemos establecer claramente que a diferencia de los Códigos Agrarios de 1940 y 1942, que establecían que el Cuerpo Consultivo estaría integrado por 8 y 9 Miembros respectivamente, la Ley Federal de Reforma Agraria trata de subsanar la contradicción en la que se encontraban dichos Códigos, con la disposición expresa del Artículo 27 Constitucional Fracción XI inciso b), que establecía que éste Cuerpo se integraría por cinco titulares.

Por lo que, a fin de llegar al fondo y dilucidación del tema que nos ocupa, deberemos de realizar a saber un:

a) ANALISIS DE LOS CONCEPTOS DE CONSEJERO Y SUPERNUMERARIO.

En una forma General se entiende por Consejero, aquella persona que emite un consejo u opinión a otra persona, o que

(41) Ley Federal de Reforma Agraria. - Biblioteca Campesina. - Pág. 108.

forma parte de un Consejo bajo cuyas decisiones se rige empresa particular u Organismo Estatal descentralizado.

El Diccionario Pequeno Larouse define el concepto - - Consejero, "que aconseja o sirve para aconsejar, miembro de un consejo, de una asamblea judicial". (42)

Por otra parte, define el concepto supernumerario; - "Puesto además del número señalado; empleado supernumerario. - Dícese de los militares en situación análoga. Persona que trabaja en una Oficina sin figurar en una plantilla". (43)

Entiendo el significado de estos dos conceptos podemos - definir a los consejeros Supernumerarios, como aquellos Consejeros que rebasan el número señalado, en este caso, por la Constitución.

Desafortunadamente se desconoce cual fue la intención del legislador al crear a estos Consejeros, ya que dicho pre-

(42) Del Toro y Sisbert, Miguel. - Pequeno Larouse. - Pág.

(43) Idem, Idem. - Pág. 967.

cepto legal no fue debatido en las Cámaras. Pero debiendo partir de que existía a esa fecha una gran acumulación de expedientes sin resolver, además de los problemas que el Maestro Víctor Manzanilla Schaffer, consigna en "Cada uno de los 22 mil ejidos existentes presentan problemas internos que ocupan la atención de las Autoridades Agrarias: Determinación de los Derechos Individuales; falta de deslinde y de las superficies entregadas; replanteo de linderos - carencia de Certificados de Derechos Agrarios y de Títulos parcelarios; falta de fraccionamientos de tierras de cultivo; falta de señalamiento de la Zona Urbana Ejidal; ausencia de la cuantificación - de los recursos naturales en cada uno de los ejidos; acaparamiento de parcelas, arrendamiento injustificado de las parcelas; falta de honestidad y manejo en los bienes ejidales y otros múltiples problemas semejantes que se presentan diariamente. A lo anterior debemos sumar el lamentable descuido de los gobiernos de nuestra Revolución tuviera al no preparar Administradores y Organizadores de los Ejidos". (44)

Problemas que, en muchos de los cuales se requie-

(44) Manzanilla Schaffer, Víctor. - Reforma Agraria Mexicana. - Pág. 176.

re la intervención del Cuerpo Consultivo Agrario.

Pero no debemos de olvidar que este precepto proviene de la elaboración de un Ante-proyecto de Nuevo Código Agrario, elaborado por el Maestro Mendieta y Núñez y Luis G. Alcérreca, en el que en su Artículo 2o. establecía lo siguiente:

"... Artículo 2o. - El Presidente de la República -- será auxiliado por un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco miembros numerarios y de los supernumerarios que estime indispensables para el desempeño de las funciones encomendadas a dicho Cuerpo...". (45)

Tanto los Consejeros Titulares, así como los Supernumerarios, serán propuestos por el Secretario de la Reforma Agraria al Presidente de la República, debiendo llenar los requisitos que en el Artículo 15 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se establecen y que son los siguientes:

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

(45) Mendieta y Núñez, Lucio y G. Alcérreca, Luis. - Un Ante-proyecto de Nuevo Código Agrario. - Pág. 30.

- una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República;
- II. - No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables; y
- III. - No desempeñar cargo alguno de elección popular...". (46)

(46) Ley Federal de Reforma Agraria. - Biblioteca Campesina. - -
Pág. 109.

b) FUNCIONES.

La Ley Federal de Reforma Agraria, no establece una diferencia entre las funciones que deberán desempeñar tanto Consejeros Titulares como Supernumerarios, sino que al abarcar este tema lo hace en forma general y al respecto establece:

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

- I. Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su trámite haya concluído;
- 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 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 Jefe del Departamento

to de Asuntos Agrarios y Colonización 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 expresa---
mente le sean planteados por aquel; y

V. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen...". (47)

Este Cuerpo Consultivo Agrario, en la actualidad, se encuentra integrado por 18 Consultorías, de las que 5 son las denominadas Titulares y las 13 restantes son las encomendadas a los Consejeros Supernumerarios.

La distribución de la carga de trabajo o mejor --
dicho la competencia de cada uno de los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario, es la siguiente:

Consultoría No. 1. - Veracruz y Sinaloa.

Consultoría No. 1-A. - Baja California.

(47) Ley Federal de Reforma Agraria. - Biblioteca Campesina. - -
Pág. 109.

- Consultoría No. 1-B. - México y Sonora.**
- Consultoría No. 1-C. - Oaxaca y Campeche.**
- Consultoría No. 1-D. - Coordinación con S. R. H.**
- Consultoría No. 2. - Michoacán y Aguascalientes.**
- Consultoría No. 2-E. - Guanajuato.**
- Consultoría No. 2-D. - Hidalgo y San Luis Potosí.**
- Consultoría No. 3. - Yucatán y Chiapas.**
- Consultoría No. 3-II. - Colima, Morelos y el ---
Distrito Federal.**
- Consultoría No. 3-I. - Guerrero y Quintana Roo.**
- Consultoría No. 3-I. - Tabasco y Jalisco.**
- Consultoría No. 4. - Puebla y Durango.**
- Consultoría No. 4-K. - Expropiaciones y compra-
venta.**
- Consultoría No. 4-M. - Coahuila y Querétaro.**
- Consultoría No. 5. - Chihuahua y Tlaxcala.**
- Consultoría No. 5-F. - Nayarit y Zacatecas.**

Consultoría No. 5-J. - Nuevo León y Tamaulipas.

Una vez vigente la Ley Federal de Reforma Agraria, las mencionadas Consultorías empezaron a funcionar de la siguiente forma; celebraban Sesiones de Sala y de Pleno.

Las Sesiones de Sala eran presididas por el Consejero Titular, en virtud de la dependencia de las Consultoría -- Supernumerarias adscritas a ésta, tal como lo señalamos anteriormente. Reunidos así, Titular y Supernumerarios dependientes de ésta, se sometían a consideración los asuntos o dictámenes -- que de acuerdo con las atribuciones que le señala el Artículo 16- y el 304 y los demás relativos de la Ley de la Materia. Podría, -- señalarse en esta etapa que existía un poco marcada, una jerarquía de los Consejeros Titulares sobre los Supernumerarios.

De ahí, que al someter los asuntos y dictámenes aprobados en Sesiones de Sala, a su consideración en Pleno, las Ordenes del Día, denominación que se da al escrito en que se en encuentran enlistados los problemas que se van a someter a discu-

sión, se elaboraban a nombre del Titular, de lo que podríamos desprender una muy discreta responsabilidad de éste con respecto a los problemas planteados.

Estas Sesiones de Pleno, eran celebradas generalmente los días viernes de cada semana, y la Presidencia de estas -- corre a cargo del Secretario de la Reforma Agraria, tal como ha -- quedado señalado en el Artículo 14 de la Ley Federal de Reforma -- Agraria, a cuyo contenido ya nos hemos referido, y en ausencia de éste funge en calidad del mismo, cualquiera de los Sub-Secretarios; y podemos señalar que generalmente esta función a sido desempeña da por el Sub-Secretario de Asuntos Agrarios.

Como podemos observar, en una forma similar a -- la que actuaba la Comisión Nacional Agraria, cada uno de los Consejeros, ya sean titulares o supernumerarios exponen a la consideración del resto de los integrantes del Cuerpo Consultivo la aproba--- ción de los casos en cuestión. Además, de percatarnos que las funciones de este Cuerpo, no han variado en gran forma, por lo que, -- podemos afirmar que siguen siendo aquellas que en una forma un tan

to exhaustiva le fueron señaladas a la Comisión Nacional Agraria. Se persiste en la presente Ley, en considerarlo como un órgano - revisor de los expedientes que para su estudio en segunda instan- cia le son remitidos por las Comisiones Agrarias Mixtas de cada - Estado, así como los que les son remitidos por las Direcciones -- de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Ahora bien, con respecto a la función que el pro- pio Artículo 16 Fracción IV le confiere, podemos referir que no -- se sabe si se ha llevado a la práctica, desconociéndose hasta la - fecha si se ha elevado un proyecto o iniciativa de Ley, que huble-- sen elaborado éstos; cuestión que sería muy provechosa, ya que -- estaría más apegadas a la realidad jurídica y práctica.

Situándonos en la forma práctica en que realiza sus funciones cada una de las Consultorías señaladas, debemos citar -- que están integradas por un número determinado de personal que -- permite el desempeño de sus labores, de los cuales 12 son los deno- minados Oficiales de Estudio o Dictaminadores, que son los encar- gados de revisar y estudiar los expedientes que son remitidos a Con

sultoría; mismos, que procederan a determinar si dichos expedientes se encuentran debidamente integrados, por lo que, al efecto elaboraran el dictamen respectivo, o en caso contrario, un acuerdo -- por medio del cual se llegue a integrar debidamente el expediente; -- las opiniones y consideraciones legales vertidas en dichos documentos, son, de considerarlo procedente el Consejero, acogidas como propias por éste, el que a su vez, las somete a las Sesiones de Sala y Pleno, respectivamente.

En este caso, el Cuerpo Consultivo Agrario, de --- considerarlo procedente aprobará el dictamen o asunto presentado; -- o podrá modificarlo o desecharlo.

Pero debemos preguntarnos ¿qué función desempeña un Cuerpo Consultivo Agrario? ¿aplica las leyes, en los casos, -- determinados? o ¿interpreta los preceptos legales?.

Evidentemente, debemos señalar que ambos preceptos se encuentran relacionados entre sí, ya que uno no puede marchar independientemente del otro. ¿Cómo podría ser posible la --- aplicabilidad de un precepto legal? si se desconoce la interpretación

jurídica, o dicho de otra forma, si se desconoce la intención del legislador al consignarlo. De ahí, que consideremos que el Cuerpo Consultivo Agrario, además de interpretar la Ley, aplica las -- normas legales que ésta contiene.

Ahora bien, a partir de 1975, el Cuerpo Consultivo Agrario cambia su forma de sesionar a fin de acelerar el programa señalado, por el Presidente de la República Lic. Luis Echeverría - Alvarez, y teniendo como base la distribución de competencias que se estableció en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ---- crean 4 Salas de la siguiente manera:

Sala No. 1. - De Inafectabilidad.

Sala No. 2. - De Tierras y Aguas.

Sala No. 3. - De Derechos Agrarios.

Sala No. 4. - De Bienes Comunales.

En este tipo de Sesiones, ocurren aquellos consejeros que tengan interés en presentar algún asunto o dictamen que corresponda al área respectiva. Pero, para el efecto de tenerlos como aprobados deben estar reunidos el Titular de la Sala y más de 3

Consejeros.

Estas Salas han sido encomendadas a los Consejeros Titulares, con excepción de la Sala de Derechos Agrarios- que la encontramos a cargo de un Consejero Supernumerario, -- por causas que desconocemos. Y los acuerdos y dictámenes --- aprobados en estas Salas tienen el carácter de aprobadas en Pleno.

No con ésto quería decirse que, las Sesiones de Pleno quedaban desechadas, sino que para éstas, se dejaban aquellos asuntos que presentaban un problema más complejo.

Al iniciarse las labores de este Cuerpo Consultivo Agrario, en el presente año, se dejan a un lado, las Sesiones de Sala, para acordar solamente en Pleno, para que al término -- del presente Sexenio, el Programa de la Reforma Agraria, sea -- cumplimentado en una más de sus etapas. Mismas que nos permitan determinar a saber sus finalidades.

c) FINALIDADES.

Esta reestructuración, del Cuerpo Consultivo --- Agrario, además de la que en general se realizó en la Secretaría de la Reforma Agraria, no se llevó a cabo con el afán de cambiar o -- de presentar una nueva fachada de las mismas, sino porque las circunstancias así lo requerían, que en un momento dado representa - la firme decisión del Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Alvarez, para acelerar el paso de la Reforma Agraria, tal --- como expresamente lo señaló: "En nuestros días es necesario que - se realice una vigorosa acción sistemática para continuar el reparto agrario y para cumplimentar, en la práctica las resoluciones presidenciales dotatorias y restitutorias pendientes de ejecutar principalmente por deficiencias técnicas en el proceso de integración, de los expedientes respectivos". (48)

El reforzamiento del Cuerpo Consultivo Agrario, - que pasó de 8 Consejeros, a los 18 que lo integran actualmente, representaba una necesidad ya que a través de los años, se encontra--

(48) Ley Federal de Reforma Agraria. - Biblioteca Campesina. ---- Pág. 16.

c) FINALIDADES.

Esta reestructuración, del Cuerpo Consultivo --- Agrario, además de la que en general se realizó en la Secretaría de la Reforma Agraria, no se llevó a cabo con el afán de cambiar o -- de presentar una nueva fachada de las mismas, sino porque las circunstancias así lo requerían, que en un momento dado representa - la firme decisión del Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Alvarez, para acelerar el paso de la Reforma Agraria, tal --- como expresamente lo señaló: "En nuestros días es necesario que - se realice una vigorosa acción sistemática para continuar el reparato agrario y para cumplimentar, en la práctica las resoluciones pre- sidenciales dotatorias y restitutorias pendientes de ejecutar principal- mente por deficiencias técnicas en el proceso de integración, de los expedientes respectivos". (48)

El reforzamiento del Cuerpo Consultivo Agrario, - que pasó de 8 Consejeros, a los 18 que lo integran actualmente, re- presentaba una necesidad ya que a través de los años, se encontra-

(48) Ley Federal de Reforma Agraria. - Biblioteca Campesina. ---- Pág. 16.

ban acumulados más de 60,000 solicitudes de tierras, que representaban la presión de cerca de 2,000,000 de campesinos, que -- implican en sí, la inminente intervención, en su oportunidad del Cuerpo Consultivo Agrario, que determinara la resolución sobre dichos expedientes, la que será sometida a la consideración del - Presidente de la República, quien emitirá el Fallo definitivo.

Y así, se han llevado a cabo una serie de programas tendientes a la regularización de los derechos agrarios de -- los campesinos, que ha comprendido investigaciones de usufructo parcelario y depuraciones censales, tarea que a principios de --- 1975, seha concluído en 14,421 ejidos, expedientes sobre los cuales ha resuelto el Cuerpo Consultivo. Programa que llegaría a su finalización al realizarse dichas investigaciones en los 10,000 núcleos agrarios restantes. Situación que permite a los campesinos que fortalezcan la vida democrática de sus ejidos y a la vez, se -- les facilita participar del crédito, de la asesoría técnica y de la organización para la producción.

Otro de los programas llevados a cabo, es el de -

la expedición masiva de Certificados de Inafectabilidad Agrícola, - Ganadera y Agropecuaria, de los cuales se han expedido durante la presente administración, más de 15,000 Certificados que amparan más de 4,000,000 de Hs., mismo programa que se ha visto intenaficado en 1975, y cuya culminación será en 1976.

En el área de los Bienes Comunales, el Presidente Echeverría ha firmado Resoluciones Presidenciales por más de -- dos millones de hectáreas en beneficio de 40,000 familias indígenas y para 1976, se espera entregar unos 6,000,000 de Hs.

De las 1,129 ejecutorias sin cumplimentar, se ha -- logrado abatir en un 75%.

Así, el Cuerpo Consultivo Agrario con su nueva es- tructuración, ha permitido incrementar el desahogo de su carga de trabajo, ya que de 4,245 expedientes que aprobó en 1971, pasó a --- 10,967 en 1974, y en el transcurso de los 4 años a partir de los cua- les ha funcionado con su nueva modalidad, este Cuerpo ha despacha- do asuntos de más de 22,690 expedientes.

Nuestra intención, no es la de manifestar que con -

la nueva integración del Cuerpo Consultivo Agrario, se va a erradicar definitivamente el problema agrario, sino que se encuentra en capacidad para desahogar gran parte de los problemas críticos que en su gran mayoría datan de 30 o 40 años atrás. Y que si bien es cierto que a la fecha persisten muchos de ellos, no es debido a la negligencia que generalmente se le ha atribuido, ya que éste, se avoca a la resolución de los mismos, emitiendo su opinión conforme a derecho, que en su caso, son acogidas por el Presidente de la República o el Secretario de la Reforma Agraria. Estas decisiones que no son recibidas en su mayoría con beneplácito por los campesinos, quienes persisten en su llamado " derecho " ante la imposibilidad de hecho y por derecho de otorgarles la justicia que demandan. Confundiéndose el sentir Social que fue plasmado en la Constitución de 1917, en su Artículo 27, como la autorización legal de transgredir todo derecho, a fin de reparar una llamada " in justicia " que demandan los campesinos.

Debiendo ser conscientes de la problemática agraria -- que se presenta en nuestro país, no debemos callar que han existido grandes injusticias para el campesinado mexicano, pero si bien

es cierto que nosotros no las provocamos, también lo es que cuando se está ante una situación de tal naturaleza, se reivindica al campesino en su derecho.

Pero tampoco debemos dejar a un lado, aquellos que valiéndose de la ignorancia del pueblo de México pretenden crear un -- derecho que no existe, que da origen consecuentemente, a problemas de tipo político, que en lugar de fortalecer los principios de la Revolución, las destruyen, y hacen más tardado el largo proceso de un -- País que trata de superarse.

CAPITULO IV

CONSTITUCIONALIDAD O ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA CREACION DE CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS.

Al darle vida la Ley Federal de Reforma Agraria a estos Consejeros Supernumerarios, trajo consigo un problema, que se debate entre la legalidad o ilegalidad de su existencia, y por lo mismo, la afirmación de aquellos que consideran que el contenido del Artículo 14 de esta Ley que comentamos, se contrapone a las disposiciones que al respecto establece el Artículo 27 Fracción XI de la Constitución General de la República. De ahí, que debamos determinar cuales serán los actos o leyes que sean concordantes o contrarios a la Constitución, por lo que, deberemos definir los conceptos de constitucionalidad o anticonstitucionalidad.

El concepto que en general se tiene de Constitucionalidad, en términos jurídicos, es el de acorde, conformidad o congruencia con una Ley, es decir con la Constitución, o de las disposiciones o actos con ésta, es decir, que esten de acuerdo con -

los lineamientos señalados por la Ley Fundamental.

En el Diccionario Jurídico de Gronda, nos refiere del concepto de Constitucionalidad, a la frase Supremacía de la Constitución, y la define como la : "Doctrina según la cual las normas de la Constitución prevalecen sobre todas las demás, de tal suerte y manera que, cualquier disposición de las leyes, ordenanzas, resoluciones administrativas, sentencias, negocios jurídicos, etc., - que no estuvieran de acuerdo con la Constitución, carecen de validez, y corresponde declarar su nulidad, o más propiamente hablando en el lenguaje de ésta ciencia; su Inconstitucionalidad". (49)

Por otra parte, el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina, dice al respecto de este concepto: "Características de un -- acto o norma que responde al sentido político-jurídico de una Constitución". (50)

Así, entenderemos por Anticonstitucionalidad, aquello - que es contrario a la Constitución o que no se encuentra referido -

(49) Ramírez Gronda, Juan D. Dr. - Diccionario Jurídico. - Pág. 134.

(50) De Pina, Rafael, - Diccionario de Derecho. - Pág. 110.

en su contenido.

En este mismo Diccionario de Derecho, se define al - concepto de anticonstitucionalidad como la: "Norma o acto contrarios a algún precepto o principio contenidos en la Constitución Política del Estado". (51)

Como se puede desprender de las definiciones anteriores, el primero implica congruencia de leyes y actos con la Constitución; y el segundo, incongruencia con ésta, ausencia de base en ella, es decir que atenta contra ésta, en nuestro caso en cuestión, disposición de una Ley, que no nace del contenido de - nuestra Constitución, y que por lo mismo la contraría.

Evidentemente, que a simple vista podríamos llegar - a tales aseveraciones, pero el presente, no es el caso en el que debemos aplicar conceptos para poder determinar su legalidad, sino la de ir al fondo de este tema, por medio de la naturaleza - jurídica atribuída en forma general al Cuerpo Consultivo Agrario.

(51) Ob. cit. - Pág. 46.

a) SU LEGALIDAD.

Hemos determinado en nuestro Capítulo I, que la --- Constitución, es la Ley Fundamental de un País, en la que se encuentran plasmadas normas relativas a la forma de gobierno, creación de sus órganos fundamentales, especificación de sus atribuciones y garantías individuales. Ley que dentro del orden jurídico en México, tiene el carácter de Suprema. Misma que por contener principios básicos, que en muchas ocasiones por ser éstos tan abstractos y no pudiendo establecer todas las disposiciones de los órganos que crea, dá origen dentro de sí a otras leyes que hemos denominado federales ordinarias, que podrán ser reglamentarias u orgánicas, las que regularán en forma específica y práctica la realización de tales principios.

Al respecto, el Maestro Burgoa, nos refiere: "en --- una Constitución pueden estar consagrados determinados principios de carácter social o económico, cuyo desenvolvimiento corresponde a la Legislación secundaria o a la política administrativa". (52)

(52) Burgoa, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano.-Pág.449

Partiendo de esta base, debemos establecer que la -- Ley Federal de Reforma Agraria, es reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en el que se establece la creación de dos -- órganos, a saber, la Secretaría de la Reforma Agraria y el --- Cuerpo Consultivo Agrario, que tienden a satisfacer el interés-- de la comunidad, que es en realidad el objetivo del Estado.

El Estado, cuya función la realiza por medio de la Ad ministración Pública y al hablar de ésta, es referirnos al Dere-- cho Administrativo, rama del Derecho aplicable al Poder Ejecu-- tivo, que tiene por objeto regular la organización y el funciona-- miento de los servicios públicos, así como todas las actividades que realice el Estado; y del cual forma parte el sistema adminis-- trativo agrario, dentro del que se encuentra situado y jerarquiz-- zado el Cuerpo Consultivo Agrario.

En efecto, atendiendo a la letra de nuestra Constitu-- ción, en el caso en cuestión, nos encontramos que en su Artículo 27 Fracción XI, Inciso b), dá origen o mejor dicho crea un -- Cuerpo Consultivo Agrario, que se integrará con 5 Titulares, --

que serán designados por el Presidente de la República, los -- que tendrán las funciones y atribuciones que las Leyes orgánicas reglamentarias le fijen. Y nótese que crea un órgano, independiente de la Secretaría de la Reforma Agraria y por lo -- mismo, autónomo.

Y entiéndase esta autonomía, como el determinarse por sí mismo, que puede definirse: "como derecho de propio y directo gobierno que tiene toda comunidad humana, en virtud de su personalidad y peculiares necesidades y en proporción de los medios reales y personales que posee para cumplir sus fines. La razón jurídica de la autonomía está en la naturaleza finita y temporal de toda sociedad o comunidad humana, que la -- obliga a buscar primero dentro de sus fuerzas propias en bien de la misma, y después fuera de su órbita la cooperación o auxilio de todas las demás para realizar su bien o fin propios, por los medios correspondientes, ordenando al efecto todos los actos de los individuos que la forman". (53)

(53) Enciclopedia Jurídica Española. - Barcelona, España. - Pág. 840 y 845.

Por lo que, al referirnos al Cuerpo Consultivo Agrario, hablaríamos de éste como un órgano estatal, por considerarlo " la persona que cumple con una función determinada por el orden jurídico". (54)

Órgano derivado de la Constitución, pues realiza la actividad del Estado de una manera inmediata. Y que de acuerdo con la división de competencia que se realiza entre los órganos de la Administración en razón de la naturaleza de facultades que le son atribuidas, pueden separarse en dos categorías: "unos --- que tienen carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares". (55)

Al referirnos a los primeros, diremos que son los: -- "órganos autorizados por la Ley para llevar a cabo bajo su responsabilidad, las finalidades que le corresponden" (56), es decir que tienen facultad por el ordenamiento jurídico para deliberar, decidir y ejecutar sus fines.

(54) Kelsen, Hans. - Teoría General del Derecho y del Estado. - Traducción de Eduardo García Maynez. - Pág. 203.

(55) Fraga, Gabino. - Derecho Administrativo. - Pág. 126.

(56) Serra, Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo. - Pág. 453.

Por el contrario, los órganos auxiliares "se concretan a preparar las determinaciones administrativas, sin que puedan tomar ninguna determinación, salvo los casos en que la ley estima, en forma provisional u ocasional, que un órgano auxiliar tome una providencia de carácter provisional". (57)

Pero a su vez, estos órganos auxiliares podemos clasificarlos en dos grupos: órganos auxiliares de preparación y órganos de consulta.

Los primeros "que se encargan de realizar todos los actos que son necesarios para una adecuada preparación técnica de los asuntos que los órganos de autoridad van a ejecutar"; y los segundos, "que pueden ser unitarios o bien colegiados, pero en cualquier caso se encargan de emitir una opinión o consejo, sobre un asunto determinado, al órgano de autoridad del cual son auxiliares". (58)

Las consideraciones anteriores, nos llevan a concluir que, el Cuerpo Consultivo Agrario, es un órgano colegiado, autónomo

(57) Ob. cit. - Pág. 453.

(58) Idem, Idem, - Pág. 453.

mo y auxiliar directo del Ejecutivo de la Unión, por ser éste la máxima autoridad agraria.

Observaciones, que ya el Maestro Lemus García, refiere de la siguiente forma: "La Fracción XI, en su inciso b) del Artículo 27 Constitucional, en los términos que adopta conforme a la reforma publicada el 10 de enero de 1934, crea un órgano independiente del Departamento Agrario, de gran significación para la correcta ejecución de la Reforma Agraria para el perfeccionamiento de sus instituciones", y agrega: "Constitucionalmente es -- una Institución Autónoma que debe servir de cuerpo consultor directo del Primer Magistrado de la Nación, como suprema autoridad del agrario". (50)

Ahora, cabe hacernos una pregunta, ¿cómo órgano colegiado, autónomo y auxiliar directo del Ejecutivo de la Unión tiene o no derecho a estructurar en virtud de las funciones que desempeña? Indefectiblemente, que nuestra contestación será, sí.

Ya que si bien es cierto que, todo órgano requiere de -

(50) Lemus García, Raúl, - Ley Federal de Reforma Agraria. - Pág. 62 y 63.

varias personas físicas que se constituyen en titulares, y que en este caso, de acuerdo con el precepto Constitucional ya citado, - se encuentra formado por cinco personas, éstas, como las únicas que deben asumir las responsabilidades de los actos, que se encuentran dentro de su competencia, requieren de la ayuda de otros.

Como hemos establecido, a través del presente estudio, ya desde la vigencia del Código Agrario de 1940, se hacía sentir la necesidad, de que los titulares del Cuerpo Consultivo Agrario, fuesen auxiliados por otros funcionarios, que conjuntamente con éstos se avocasen a la solución de los problemas agrarios, motivada por el cúmulo de expedientes que no podían ser resueltos, - mismos que como lo hemos señalado, han venido aumentando con el transcurso del tiempo y que lógicamente era imposible que los 9 Miembros de este Cuerpo, tal como lo preceptuaba el Código -- Agrario de 1942, pudiese cumplir la misión que le ha sido encomendada. Situación que únicamente podría ser resuelta, en la -- forma que el legislador, lo consignó en el Artículo 14 de la Ley - Federal de Reforma Agraria.

Y su existencia tiene una legalidad, que proviene de la naturaleza jurídica atribuida al Cuerpo Consultivo Agrario, en virtud de ese principio de ordenación conforme al cual se constituye y desenvuelve la voluntad del pueblo, plasmada por el constituyente de 1917, en su Artículo 27 Constitucional, Fracción XI inciso b) Cuyas funciones, designación y requisitos para ocupar dichos cargos, al igual que los Consejeros Titulares, se encuentran determinados en su Ley Reglamentaria, la Ley Federal de Reforma Agraria.

No obstante lo aseverado anteriormente, no debe pasar desapercibido que toda estructuración de un órgano estatal, implica incontestablemente una jerarquía, lo que nos lleva a concluir que los Consejeros Supernumerarios han venido a ser auxiliares de aquellos que detentan la titularidad de acuerdo con el precepto constitucional al que nos hemos venido refiriendo.

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

- I. La Sociedad Humana al Constituirse en Estado, ha requerido de un poder supremo que ejerce, sobre los grupos humanos que encierra dentro de sí y que le están subordinados, - facultad que le permite determinarse a sí mismo, distribuyendo y limitando competencias y el ejercicio del poder y - por medio de la cual escoge su estructura estatal y la forma de gobierno que más le convenga, cuya realización se efectúa mediante la sumisión de ésta al Derecho, que crea la Ley Fundamental, llamada Constitución.
- II. Ley que dentro del régimen constitucional mexicano, el -- pueblo se dió a sí mismo; pero que por el hecho de contener principios básicos y muchas veces abstractos, se requiere de otras normas que están subordinadas a ésta, que permite la realización de tales principios y que crean las leyes federales, locales y disposiciones reglamentarias.
- III. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene preceptos que son el producto de los factores rea

les del Poder, como lo fué en este caso, el campesinado -- mexicano, y así lo consigna en su Artículo 27 Constitucio-- nal, cuya raíz se desprende de la Ley del 6 de enero de --- 1915, en la que se crea un órgano (Comisión Nacional Agra-- ría) que se avocará a la solución de los problemas agra-- rios, soluciones que serían elevadas al rango constitucio-- nal y que a su vez serían la base para una serie de medi-- das legislativas que pondrían en la práctica los principios-- que ésta consagró, hasta culminar en las reformas efectua-- das el 10 de enero de 1934, al precepto Constitucional Invo-- cado.

IV. El Artículo 27 Constitucional en su Fracción XI consigna - la creación de una Dependencia directa del Ejecutivo Fede-- ral encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución y un Cuerpo Consultivo, integrado por 5 per-- sonas que serían designadas por el Presidente de la Repú-- blica y que tendrían las atribuciones que su Ley orgánica-- le otorgara, órgano que vendría a suplir en sus funciones-- a la Comisión Nacional Agraria.

V. Demarcándose entre ambos órganos, una autonomía absoluta; misma que en virtud de las Leyes Reglamentarias expedidas como lo fueron los Códigos Agrarios de 1934 y 1940, - redujo al Cuerpo Consultivo Agrario a una dependencia de - éste al entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización hoy Secretaría de la Reforma Agraria, con la salvedad que el Código Agrario de 1942, le atribuyó a éste órgano una de las características más importantes como lo - fué considerarlo auxiliar del Ejecutivo de la Unión.

VI. Cuerpo Consultivo, que estuvo integrado dentro de la Legislación Agraria expedida por 5, 8 y 9 Titulares, número -- progresivo que implicó las transformaciones sociales-eco-nómicas y con ello el acrecentamiento del problema agrario, que trajo consigo nuevos cambios que culminarían en una nueva integración de éste Cuerpo, tal como queda preceptuado en la Ley Federal de Reforma Agraria y que crea los Consejeros Supernumerarios.

VII. Quedando integrado el Cuerpo Consultivo Agrario por 18 --

Consejeros de los cuales 5 son los Titulares y los 13 restantes los denominados Supernumerarios, éstos últimos - que vendrían a desempeñar las mismas funciones que los titulares y cuya existencia a permitido una mejor distribución de la carga de trabajo y a su vez un mayor desahogo de los problemas sobre los cuales debe resolver el - Cuerpo Consultivo Agrario y que ha traído consigno una reestructuración total.

VIII. Reestructuración que a permitido la aplicabilidad en forma pronta y expedita de la Ley Agraria; sometándose -- los casos a Sesiones de Sala y Pleno, en las 4 salas creadas por área: de inafectabilidad, tierras y aguas, derechos agrarios y bienes comunales, que dan como resultado el cumplimiento al programa trazado por el Ejecutivo Federal en Materia Agraria.

IX. Consejeros Supernumerarios cuya existencia es legal en virtud de la naturaleza jurídica atribuida al Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano colegiado, autónomo y au-

xiliar directo del Ejecutivo de la Unión, el cual mediante su Ley Reglamentaria (Ley Federal de Reforma Agraria) se estructura a fin de poder realizar en la práctica los principios establecidos en el Artículo 27 Constitucional - Fracción XI, inciso b), y asimismo, se fija sus funciones.

- X. Funcionarios que han venido a ser auxiliares de aquellos que detentan la titularidad del Cuerpo Consultivo Agrario.

LEGISLACION CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Agrario 1934.

Código Agrario 1940.

Código Agrario 1942.

Ley Federal de Reforma Agraria.

BIBLIOGRAFIA.

- | | |
|-----------------------------|---|
| MANUEL FABILA, | Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. |
| FELIPE TENA RAMIREZ, | Derecho Constitucional Mexicano |
| MANUEL GARCIA PELAYO, | Derecho Constitucional Comparado. |
| MAURICE HAURIOU, | Derecho Público y Constitucional. |
| IGNACIO BURGOA, | Derecho Constitucional Mexicano. |
| MIGUEL LANZ DURET, | Derecho Constitucional Mexicano. |
| MIGUEL DEL TORO Y SISBERT, | Diccionario Pequeño Larouse. |
| DR. JUAN D. RAMIREZ GRONDA, | Diccionario Jurídico. |
| RAFAEL DE PINA, | Diccionario de Derecho. |
| GABINO FRAGA, | Derecho Administrativo. |
| ANDRES SERRA ROJAS, | Derecho Administrativo. |
| JUAN JACOBO ROUSSEAU, | El Contrato Social. |
| BARCELONA, ESPAÑA, | Enciclopedia Jurídica Española. |
| PASTOR ROUAIX, | Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución. |
| EDUARDO GARCIA MAYNEZ, | Introducción al Estudio del Derecho. |

- JUAN BODINO. Les Six Livres de la Republique. -
Lth. I.
- VICTOR MANZANILLA SCHAFER. Reforma Agraria Mexicana.
- CARL SCHMITT. Teoría de la Constitución.
- HANS KELSEN. Teoría Pura del Derecho.
- HANS KELSEN. Teoría General del Derecho del -
Estado.
- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ Y LUIS G. ALCERRECA. Un Ante-proyecto de Nuevo Código
Agrario.
- LUIS RECASENS SICHES. Vida Humana, Sociedad y Derecho.