

285
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

NATURALEZA JURIDICA DEL CUERPO
CONSULTIVO AGRARIO

T E S I S

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

JOSE GALINDO GUZMAN



México, D. F.

FACULTAD DE DERECHO 1991
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

NATURALEZA JURIDICA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Páginas

INTRODUCCION

CAPITULO 1.-	ANTECEDENTES LEGISLATIVOS	1
	a) Ley del 6 de Enero de 1915	2
	b) Artículo 27 Constitución en su Origen	4
	c) Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920	9
	d) Reglamento Agrario del 17 de Abril de 1922	12
	e) Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de Abril de 1927 Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional	14
	f) Reformas al Artículo 27 de la Constitución del 10 de Enero de 1934	16
	g) Código Agrario del 22 de Marzo de 1934	18
	h) Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940	24
	i) Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942	28
CAPITULO 2.-	NATURALEZA JURIDICA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO	31
	a) Como Organó Auxiliar	32
	b) Como Autoridad	35

	Páginas
CAPITULO 3.- EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO EN LA LEGISLACION VIGENTE	42
a) Ley Federal de la Reforma Agraria	42
b) Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria	44
c) Reglamento Interior del Cuerpo Consultivo Agrario	46
d) Crítica	
d-1) Inconstitucionalidad de los Consejeros Agrarios Supernumerarios	52
d-2) Subordinación del Cuerpo Consultivo Agrario ante el C. Presidente de la República	53
d-3) Subordinación del Cuerpo Consultivo Agrario ante el Secretario de la Reforma Agraria	53
CAPITULO 4.- PROPUESTA DE REORGANIZACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO	58
a) De Su Autonomía	58
b) De Su Reglamentación	59
CONCLUSIONES	77
BIBLIOGRAFIA	81

INTRODUCCION

El análisis del presente trabajo tiene por objeto despertar del sueño dorado a los **Funcionarios Agrarios e Integrantes del Organó Colegiado**, quienes de manera egoísta se han rehusado hacer valer el ~~derecho forjado~~ por el constituyente de Querétaro de 1917, consistente en reglamentar y fundamentar las resoluciones presidenciales dotatorias de tierras y aguas en favor del campesino mexicano, que dicte el **Primer Mandatario de la Nación** como **Jefe Máximo de la Materia Agraria**.

Por insignificante que resulte la presente aportación, es y debe servir como instrumento de reflexión de quienes ostentan la **Facultad de la Investigación y Revisión de las Normas Legislativas** de nuestro país; con ello no pretendo eximir de responsabilidad de quienes nos han forjado una profesión humanista como lo es el derecho, por consecuencia debe entenderse ésta como una doble obligación de los **Legisladores**, llevar a la práctica la **Autonomía e Independencia del Cuerpo Consultivo Agrario**, misma que ha sido objeto de tolerancia del **Ejecutivo de la Unión**, a fin de que se de cumplimiento a lo estipulado por el **Artículo 27 de la Constitución General de la República**.

Esperando de que los integrantes del **Organó de Consulta** promuevan ante el **Ejecutivo de la Unión** su separación, **Dependencia o Subordinación** del encargado del **Despacho Agrario**, es por ello que invito a las generaciones posteriores a que intervengan directamente ante las **Cámaras**, para pugnar contra las arbitrariedades y abuso de autoridad de que es objeto el **Secretario de la Reforma Agraria**, en la aplicación de la **Ley de la Materia**, así como en el ámbito jurídico y administrativo del **Cuerpo Consultivo Agrario**, éste en atención a las **Facultades** que le confiere la **Norma Secundaria** que por demás resulta inconstitucional al reglamentar lo antes expuesto.

NATURALEZA JURIDICA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

INTRODUCCION

1.- Antecedentes Legislativos.

Para comprender la evolución de los procesos agrarios en la Tenencia de la Tierra, es imprescindible conocer los motivos que dieron origen a la lucha de los campesinos por la Restitución de las Tierras de que fueron despojados, no solamente por las enajenaciones llevadas a cabo por las Autoridades Políticas por la indebida interpretación de la Ley de desamortización de Bienes de Manos Muertas del 25 de junio de 1956, sino también por concesiones, composiciones o ventas efectuadas por la Secretaría de Fomento y Hacienda a latifundistas o acaparadores, en perjuicio de los indígenas.

Antonio Toledo Corro, (1) Secretario de la Reforma Agraria en el período sexenal 1976-1982, considera que: " Del conflicto por la tierra, ha derivado siempre lo más vital y trascendente de la historia de México. Es un problema ancestral de nuestra vida comunitaria (...) que está en la esencia de las grandes conmociones del pueblo. Desde el despojo de las comunidades indígenas, pasando por el porfiriato y hasta los principios de la Revolución (...), la tenencia de la tierra ha sido factor importante en el desarrollo social y político de México, y su encuadramiento jurídico caracteriza las distintas etapas de la vida del país".

"... La transformación radical de la cuestión agraria implicaba enmendar o reparar el cúmulo de agravios que sobre las masas desposeídas se había perpetrado en forma denigrante para su condición humana, y tomar decisiones definitivas que fueron hasta el fondo y la raíz del problema...".

(1) La Legislación Agraria en México. 1914-1979. (...) p. 5. Editada por la Secretaría de la Reforma Agraria.

a) Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

Las injusticias que sobre la Tenencia de la Tierra han enfrentado los hombres de México, a lo largo de su historia han provocado la indignación hasta el grado de pretender destruir de raíz y para siempre el monopolio de la misma, principios que fueron retomados por los movimientos revolucionarios del Sur; encabezado por el General Emiliano Zapata, preocupado por la situación que prevalecía en el campo tuvo a bien formular el documento ideológico denominado Plan de Ayala del 25 de noviembre de 1911, cuyo objeto era sentar las bases de las reivindicaciones de las tierras a sus legítimos propietarios o poseedores, como acto de suprema urgencia para reglamentar esa voluntad expresada por el pueblo, que exigía un estado de derecho plasmado en una Ley con efectos inmediatos de aplicación y de esta manera ver satisfechas sus aspiraciones; lo que dio lugar a la expedición de la nueva Ley Agraria del 6 de enero de 1915, cuyo objetivo fundamental fue:

Artículo 1º, se declaran nulas:

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

II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876 hasta la fecha, con los cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde practicado durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Las innovaciones de gran trascendencia que aportó la Ley agraria de 1915, al pueblo mexicano y que siguen siendo hasta nuestros días, la fuente de todo procedimiento para solicitudes de tierras son:

1.- **Restitución;** Este procedimiento tenía por finalidad adjudicar (devolver) las tierras, aguas y montes a las comunidades e individuos que habían sido objeto de despojo, y para tal efecto debían acreditar ante la Autoridad Agraria correspondiente con los documentos que les fueron entregados por los Gobiernos Coloniales, o en su defecto demostrar la posesión que sobre dichos terrenos ostentaron.

2.- **Dotación;** en este renglón se plasma la garantía más sagrada que todo ciudadano, comunidad o rancharía tiene para solicitar tierras, sin que para ello medie otro requisito para ser objeto de Reconocimiento Agrario, bastando únicamente la manifestación o necesidad de obtener un pedazo de tierra.

Con las restituciones y dotaciones de tierras que se hicieron a los campesinos, no quedaba solucionado el problema agrario, por lo que debe considerarse como otra innovación de la ya citada Ley del 6 de enero de 1915, la creación del Banco Agrícola Mexicano, cuyo objetivo era proporcionarle créditos y asesoramiento técnico a los individuos beneficiados por las acciones agrarias antes descritas, con el fin de impulsar el desarrollo de la producción del campo.

MAGISTRATURA AGRARIA

Es precisamente con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, donde por primera vez aparecen las instituciones agrarias oficiales que debían hacerse cargo de la aplicación de las Leyes de la materia, es decir, la impartición de justicia por los medios legales, y así tenemos como primera autoridad agraria:

1.- Al primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder Ejecutivo de la República Mexicana, nombramiento que fue modificado de conformidad a las Reformas que sufrió el Artículo 27 Constitucional del 10 de enero de 1934, que reconoce como máxima Autoridad Agraria al ciudadano Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- **Secretaría de Agricultura y Fomento**, nombramiento que posteriormente recayó en el jefe del Departamento Agrario de Conformidad a las Reformas del ya citado Artículo 27 Constitucional y que en la actualidad recibe el nombre de Secretario de la Reforma Agraria.

3.- **Comisión Nacional Agraria**, puede considerarse como el antecedente del Cuerpo Consultivo Agrario, en atención a las Reformas sufridas al artículo 27 Constitucional del 10 de enero de 1934, que crea el Departamento Agrario.

Es de gran importancia destacar la función tan delicada que desempeñaba la Comisión Nacional Agraria de 1915 a 1934, al sustanciar y dictaminar los expedientes de tierras en 2a. instancia, como Tribunal de Alzada, en virtud de que no existía otra Dependencia del Ejecutivo Federal que ejecutara estas funciones.

4.- **Comisión Local Agraria**, es un órgano auxiliar de la Comisión Nacional Agraria, con residencia en cada una de las Entidades Federativas y Distrito Federal, hasta 1934, fecha en que se reformó el Artículo 27 Constitucional, creándose así el Departamento Agrario y consecuentemente cambia la denominación de ésta a Comisión Agraria Mixta, nombre que recibe hasta nuestros días.

5.- **Comités Particulares Ejecutivos.**- Estos son los representantes directos de los grupos solicitantes de tierras.

b) **Artículo 27 Constitucional en su origen:**

La inseguridad que prevalecía en la época independiente, con la Tenencia de la Tierra, propiciada por los grandes latifundistas y hacendados que se apoderaron de inmensas extensiones, aprovechándose de la ignorancia y buena fe de los indígenas dueños verdaderos de sus comunidades, y de conformidad con las Leyes de la Colonia, que es el antecedente de la propiedad en México. Es por esto que al rey se le consideraba como la autoridad absoluta, dueño de las personas y bienes que poseían sus súbditos. Este mal se agravó aún más en el período de la Reforma, al fomentarse el fraccionamiento de las comunidades de los indígenas; que trajo como consecuencia la escasez de la pequeña propiedad; es decir el acaparamiento de las tierras en unas cuantas manos; al grado que se privó a los indígenas de toda posibilidad para adquirir nuevas tierras y de conservar las que ya tenían,

debido a los inmensos despojos ocasionados por falta de protección de los medios legales para esta clase de humildes ciudadanos mexicanos que estaban consignados a seguir bajo el yugo de los poderosos hacendados; tan es así que en el período de la Dictadura se otorgaron amplias facultades a los grandes propietarios, quienes aprovechándose de esa política, empezaron por invadir las mejores tierras de la República, propiedad de aquellos hombres considerados como esclavos quienes no eran más dueños que de la tierra que pisaban.

El problema no termina con estas medidas anárquicas en que a toda luz se pretendió proteger a una clase privilegiada a través de actos represivos y sangrientos; pero lo más grave fue reconocerles esos derechos por medio de las Leyes de Baldíos, que les garantizaba su posesión, en virtud de que ya se veía una clara inconformidad de los indígenas que terminaron agrupándose a las guerrillas en protesta de las arbitrariedades de que eran objeto.

Estas circunstancias fueron el motivo y origen de la Revolución Mexicana que como principio de toda lucha era reivindicar a los indígenas sus tierras.

De ahí la imperiosa necesidad de que en el Congreso Constituyente de 1916-1917, celebrado en Querétaro se presentará ante la Cámara de Diputados el Dictamen y Debate del Artículo 27 Constitucional, cuya meta era sentar las bases fundamentales sobre el derecho pleno a la propiedad raíz, que conforma el Territorio Nacional y con ello corresponder al malestar social manifestado en la Revolución, que exigía una justa distribución de la tierra, de tal manera que en este artículo se plasmarán las garantías a la consagración de la propiedad individual y así acabar de una vez por todas con el problema agrario en México, disminuyendo el poder a latifundistas, terratenientes y hacendados en el acaparamiento de la propiedad, en virtud de que éstos constituían un obstáculo para el desarrollo social y económico del país; al grado que se prohibió al indígena el cultivo de las tierras para el sustento propio de su familia, que les permitiera elevar su nivel económico, intelectual y moral, razones de suma importancia para que la comisión diera respuesta a los ideales del Movimiento Revolucionario, al sostener como precepto Constitucional el Decreto del 6 de enero de 1915, considerándolo como un documento histórico de la Justicia Social del Campo.

A este respecto cabe hacer mención alguno de los párrafos del discurso pronunciado por el General Heriberto Jara, como muestra de las ideas renovadoras y humanitarias, que inspiraban a los diputados reunidos en el Congreso de Querétaro.

" ... El decreto expedido por el General Aguilar como Gobernador y Comandante Militar del Estado de Veracruz, por lo que prohibió la celebración de contratos de Compra-venta de terrenos sin la autorización expresa del Ejecutivo, con el propósito de proteger a los Pequeños Propietarios contra la capacidad de las Compañías Petroleras Extranjeras, que adquirieran las tierras por un puñado de dinero, (...) cree que la comisión estaba en lo justo al procurar defender la tierra nacional y al propietario mexicano, de los despojos que había sido víctima y por eso había sentido verdadera angustia al ver que pasaba el tiempo y no venía una ley salvadora, como la Ley Agraria que se discutía, la que ahora se pretendió posponer para el Congreso General, en donde pesarán mucho las influencias y el dinero para torcer el buen camino que lleva la Revolución, como aconteció con los múltiples proyectos que fueron presentados en La XXVI Legislatura, que no se discutieron, ni resolvieron por las influencias de los grandes terratenientes... ".

La formación de las Constituciones no han sido otra cosa, sino el resultado de los anhelos del pueblo, que no pudiendo detenerse a la marcha del progreso, que se consideraba como radical, de ahí que haya cabido muy bien la Ley obrera; como el Cristo aquel con polainas y pistola, (...) que estas reformas que al principio parecieron ridículas, ésto que al principio se consideró como que no cabía, va a ser recibido en las naciones del Nuevo Continente con beneplácito. Todas las naciones libres, amantes del Progreso, todos aquellos que sienten un verdadero deseo, un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, todos aquellos que tengan el deseo verdadero de hacer una labor libertaria, de sacar al trabajador del medio en que vive, de ponerlo como hombre ante la sociedad y no como bestia de carga, recibirá con beneplácito y jubilo la Constitución Mexicana, recibirá ese sagrado libro de uno a otro confin del mundo. Si este libro lo completamos con una ley de la naturaleza de la cuestión agraria, pondremos a salvo, los intereses nacionales, quedando asegurado el pedazo de tierra al pequeño labrador; esta ley le dirá de una manera clara... ya no serás el esclavo de ayer, sino el dueño de mañana, ya no irás al campo

a labrar un surco dejando todas tus energías embarradas allí; puede decirse, en la tierra, a cambio de sus miserables veinte o veinticuatro centavos; ya tendrás tu pedazo pequeño de tierra para labrar por tu cuenta, ya serás dueño de ella, ya participarás de sus beneficios sin que nadie venga a despojarte; ya no te levantarán con el azote a las tres de la mañana, a rezar el famoso Alabado, a rezarle a ese Dios que ha permitido tenerte como esclavo y que no ha permitido tenerte como gente; ya no irás a darle las gracias en vano por aquellos favores que contara el cura, quien te decía que su reino no es de este mundo, que tu mansedumbre, tu humildad, tu respeto al patrón, te lo premiará con un girón del cielo; vas a ver lo que está aquí en la tierra, porque con esta Ley te va a dar un pedazo donde puedas sembrar y donde puedas vivir. (...) Se ha asegurado el amor a la patria porque teniendo el trabajador algo que en realidad le produce, es natural que sienta afecto, que sienta cariño por el país en que vive; pero contadle a un trabajador, a un agricultor que haya estado viviendo en continua miseria, mirando en el hogar su desventura, mirando que el hogar, en lugar de servirle de consuelo le sirve para probar las amarguras y mirar allí la miseria de los suyos, contraído su rostro; contadle a ése algo acerca de la patria y tal vez os responda: yo no sé cuál es mi patria, mi patria no está donde recibo nada más que sacrificios, mi patria no es la que me proporciona dolores, sino la que me permite tener un pedazo de pan que comer, un pedazo de trapo con que cubrir mi cuerpo, ésta es mi patria, y si para defender a ésta me llamas, como me habéis llamado, estoy dispuesto a defenderla. " (2)

De este modo podemos decir que en la Constitución del 5 de febrero de 1917, han quedado plasmados los anhelos del Caudillo del Sur "General Emiliano Zapata", al postular las necesidades de justicia económica en las relaciones productivas del campo, a fin de lograr una comunidad más justa, igualitaria, moderna y avanzada, principios que fueron el objetivo del Plan de Ayala de 1911, que reclamaba la devolución y entrega de la tierra a los pueblos.

Con los antecedentes ya descritos, se determina que el artículo 27 Constitucional, consideró el problema agrario en todos sus aspectos, al prescribir el latifundio, estableció el reparto a la pequeña propiedad y como categoría preponderante afirmó el derecho de los pueblos a la restitución y dotación de ejidos; es

(2) Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano, p. 522, 523, 524. Ed. Porrúa.

también en este numeral donde se señalan los principios generales que debían normar la distribución de la propiedad en el futuro de México y para tal efecto las clasifica en 4 grandes rubros que son:

1a. Acción constante del estado para regular el aprovechamiento y distribución de la propiedad e imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.

2a. Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

3a. Limitaciones de la Propiedad y fraccionamiento de latifundios.

4a. Protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

Consecuentemente y con el decreto del 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, que reforma el artículo 27 Constitucional, aparece por primera vez la Constitucionalidad del funcionamiento del Cuerpo Consultivo Agrario como Organismo Colegiado, al quedar integrado por 5 miembros que serán designados por el Presidente de la República. Podemos considerarlo como consecuencia de lo que fuera la Comisión Nacional Agraria, cuyas funciones quedaron determinados de la siguiente manera:

Fracción XIII, del artículo 27 constitucional que dice: la dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales.. se informará al ciudadano presidente de la República para que éste dicte resolución como Suprema Autoridad Agraria.

LEY DE EJIDOS DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1920

Esta Ley de manera explícita vino a ordenar los distintos criterios que se habfan manifestado durante los movimientos revolucionarios con respecto al problema agrario que se vivía en México, expresados así en el Plan de Ayala de 1911, Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y del Artículo 27 Constitucional, de éstas dos últimas se desprende la presente y primera ley reglamentaria, como consecuencia de las distintas circulares que al efecto habfa expedido la Comisión Nacional Agraria, preocupada en la transformación de la política de la materia.

Por lo que se refiere a las restituciones y dotaciones de tierras la presente ley estableció que éstas no debfan ser entregadas a los núcleos de población solicitantes, sino que para tal efecto deberfa culminarse con la resolución definitiva que emitiera el Presidente de la República; es también de considerarse como una reglamentación aportada por esta ley la denominada categoría política de los sujetos colectivos de derecho ejidal, declarando así a los núcleos de población con derecho a recibir ejidos, dotaciones o restituciones a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades. Con ésto los legisladores de la presente ley creyeron haber dado cumplimiento a lo establecido por el Artículo 27 Constitucional, cuyo espíritu era dotar o restituir de ejidos a los núcleos de población según sus necesidades o derechos y no por su denominación que fue la interpretación que se dió al ya citado Artículo.

En cuanto a las autoridades agrarias que deberfan hacerse cargo de la aplicación de la Ley de la materia en este rubro son consideradas las mismas que se señalaron en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, con la excepción de los jefes militares por ser innecesarios dadas las condiciones en que se encontraba el país.

La más importante aportación que la Ley de ejidos diera a las legislaciones agrarias futuras fue establecer la extensión de tierras que debía otorgarse a los ejidos, aunque de manera vaga ya que no se hizo la expresión sobre la cantidad de la superficie que debía ser objeto de reconocimiento o dotación, en virtud de que únicamente se manifestó que sería la suficiente de acuerdo a las necesidades de la población de conformidad a la calidad agrícola del pueblo, topografía del

lugar además circunstancias del terreno. En este precepto se contempla la elasticidad de la Ley para la aplicación de la misma.

Con respecto al procedimiento de las acciones agrarias en este renglón no hubo gran trascendencia de la presente Ley que se analiza en virtud de que en ella únicamente se formularon algunas diferencias substanciales respecto de las dotaciones y restituciones, tratándose de los primeros, éstos debían presentarse ante los gobernadores estatales quienes turnarían el expediente respectivo a la Comisión Local Agraria. Esta debería emitir su dictamen una vez integrado el expediente quien posteriormente lo remitiera a la Comisión Nacional Agraria a efecto de que previo análisis y de considerarlo procedente formulaba su dictamen mismo que serviría de base para que el Ejecutivo Federal fallara la dotación o restitución.

En cuanto a las restituciones el procedimiento se ventilaba por la vía judicial o administrativa, en esta acción agraria ya no era necesario que los gobernadores estatales enviaran sus dictámenes a la Comisión Local Agraria; con respecto de los títulos primordiales que los solicitantes de tierras presentaban como elemento de prueba para acreditar la reivindicación de sus terrenos, a este respecto se facultó a la Comisión Nacional Agraria para su calificación, hoy en día denominado estudio paleográfico, que está a cargo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por lo que respecta a las juntas de aprovechamiento, esto no es ninguna novedad y de ninguna manera puede considerarse como una aportación de la Ley de Ejidos porque esta cuestión ya había sido tratada por la Comisión Nacional Agraria que a falta de una Ley reglamentaria tuvo a bien expedir una circular el 18 de abril de 1917 que creaba los comités administrativos encargados de la administración y distribución de las tierras ejidales.

Por lo que se refiere al contenido de la Ley de Ejidos es menester hacer hincapié a la crítica que al respecto hace el Dr. Lucio Mendieta y Núñez al decir que "El principal defecto de esta Ley consistía en los trámites dilatados y difíciles que establecía y en la supresión de las posesiones provisionales, pues de haber quedado vigor, correrían muchos años para que un pueblo obtuviera la resolución presidencial, y la posesión de las tierras que necesitara, no respondía por lo mismo a la urgencia del problema que se trataba de resolver".

"La política Agraria cambió bien pronto bajo la presión de las masas campesinas que expresaron su descontento al ver defraudadas sus esperanzas (...) derogándose la Ley de Ejidos por decreto del 22 de noviembre de 1921, éste sentó las bases fundamentales, de las subsecuentes legislaciones agrarias, acorde a la realidad, y necesidades exigidas de ese entonces". (3)

Fue con este decreto de 22 de noviembre de 1921, en que se presenta una innovación a la Ley Agraria, y que es la Procuraduría de pueblos, cuya meta era expedir y modernizar la aplicación de las leyes agrarias, también servían de auxilio y representación de los pueblos que lo requerían a fin de que sirvieran como gestores de las solicitudes de dotaciones y restituciones ante las autoridades correspondientes.

(3) Mendieta y Núñez, Dr. Lucio. El Problema Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A., p. 207.

abundante y regular.

III.- Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases". (4)

Por lo que se refiere al procedimiento agrario éste fue un verdadero desorden, en virtud de que en todo su articulado se hacía mención diferente de la integración de los expedientes instaurados, razón que impidió unificar un sistema único.

La única innovación que aportó el presente reglamento agrario a las legislaciones de la materia y que puede considerarse como de extraordinaria importancia para la historia del agrarismo en México es el derecho que se otorgó a los pequeños propietarios para formular objeciones en los procedimientos de expedientes sobre dotación y restitución de ejidos a campesinos en los que se pretendía afectar sus propiedades.

Los comités administrativos.- Estas autoridades ya habían sido cuestionadas por la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915, y por la Comisión Nacional Agraria denominándolas Comités Particulares Ejecutivos y que tenían como función ejecutar las resoluciones de primera y segunda instancia y dar posesión; pero fueron sustituidas por la Ley de Ejidos por juntas de aprovechamiento misma que dejó de surtir efectos jurídicos, al derogarse ésta el 22 de noviembre de 1921, fecha en que no se volvió a mencionar nada sobre el particular y fue hasta el 12 de julio de 1933 en que por Decreto Presidencial se reformaba el artículo 27 del Código Agrario de 1922 que facultaba nuevamente a los núcleos de población para designar a estos comités administrativos de conformidad a las bases que al respecto emitiera la Comisión Nacional Agraria.

(4) Mendieta y Núñez, Dr. Lucio. El Problema Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A., p. 214.

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DEL 23 DE ABRIL DE 1927, REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION

Antes de abordar el tema de la presente Ley haremos referencia de algunos defectos que presentaba el Reglamento Agrario de 1922, al otorgar a las dotaciones o restituciones de tierras y de aguas el carácter de contienda judicial, es decir, que las acciones agrarias debían ventilarse a través de un juicio administrativo agrario, que lejos de proporcionar un dinamismo en el procedimiento, obstaculizó la función de la dependencia, de lo que podemos concluir que fue un verdadero fracaso el ya citado reglamento agrario por presentar una confusión tanto en la técnica jurídica como en su propio contenido, al proporcionar a los propietarios afectados el recurso de carácter contencioso, es decir, el recurso de amparo que les servía como medio de impugnación en contra de las resoluciones de 1a. y 2a. instancia, cuando éstas pretendían afectar sus propiedades señaladas por los grupos solicitantes de tierras.

Para tratar el análisis de la Ley que se cita al rubro diremos que su objetivo primordial fue sentar las bases fundamentales de una verdadera codificación agraria que definiera la personalidad jurídica de los núcleos de población con derecho a tierras; así como, de estructurar los juicios administrativos agrarios que fueron la obstaculización de los procedimientos de tierras. Lo anterior con el fin de adecuar las diferentes peculiaridades de la materia dentro del ámbito de las garantías individuales contemplados en los Artículos 14 y 16 de nuestra Constitución. En esta Ley se veía una clara tendencia que pretendía radicar el desorden del problema agrario que presentaban las legislaciones de la materia.

En cuanto a los sujetos a derecho ejidal, es conveniente hacer mención que este tema ya había sido contemplado por la Ley de Ejidos y de una manera más explícita por el Reglamento Agrario de 1921, que determinaba la categoría política para ser sujetos de reconocimiento ejidal; pero lo que se pretendía con la presente Ley era elaborar un concepto más claro sobre la capacidad en la materia agraria, en virtud de que con las anteriores legislaciones existía una confusión respecto de los núcleos de población para ejercitar las acciones de dotación y restitución, ya que estas denominaciones dependían más de la costumbre de cada región que de las circunstancias esenciales, en razón de que existían poblados con el nombre de

Parajes, Cuadrillas, Barrios, etc., que teniendo todos esas características y evidente necesidad para obtener tierras no podían solicitarlas por carecer de un nombre apropiado de acuerdo a las denominaciones que se les había otorgado anteriormente. De ahí que se estableciera el nuevo concepto que dice: "... todo poblado con más de 25 individuos capacitados para recibir una parcela y que carezcan de tierras o aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades agrícolas de la población tienen el derecho a que se les dote de ellas ...".

Es precisamente con la nueva ley que analizamos donde el Lic. Bassols, da el concepto de pueblo diciendo que "... pueblo es un conjunto de seres humanos que viven de generación en generación en un sitio determinado y que desarrollan todas las manifestaciones de su vida común en el lugar que ocupa y dentro de las corporaciones que forma ...". (5)

La presente ley abordó con gran preocupación el procedimiento agrario por considerar que éste presentaba una serie de confusiones en la instauración de los expedientes de tierras, al reglamentarse los derechos de los pequeños propietarios para formular objeciones al pretenderse afectar sus posesiones o propiedades y es así como se estableció un verdadero juicio ante las Autoridades Administrativas, a fin de de ponerlo al margen de los ataques inconstitucionales.

" En la Ley se establece como principio de todo procedimiento agrario una solicitud que viene a ser la demanda inicial del juicio aún cuando esa solicitud no se sujeta a regla alguna, pues basta que en ella se exprese la intención de abrir un expediente agrario para que prospere. Se corre traslado de la solicitud a los propietarios afectados, haciéndoles saber la instauración de la misma por medio de publicaciones y enseguida se abre el período de pruebas, se concede término para la presentación de alegatos y se cierra el expediente con la Resolución del Gobernador; resolución provisional revisable ante la Segunda Instancia constituida por la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República". (6)

(5) Mendieta y Núñez, Dr. Julio. El Problema Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A., p. 222.

(6) Mendieta y Núñez, Dr. Julio. El Problema Agrario en México. Editorial Porrúa S.A., p. 222.

- c) Los Gobernadores de los Estados.
- d) Las Comisiones Agrarias Mixtas.
- e) Los Comités Particulares Ejecutivos.
- f) Los Comisariados Ejidales.

En virtud de que el conflicto por límites en terrenos comunales presentaba un verdadero problema, para su solución, el C. Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas tuvo a bien proponer al C. Presidente de la República la conveniencia de reformar la fracción VII del Artículo 27 Constitucional, en el sentido de facultar a éste la resolución de estos casos; iniciativa que fue bien recibida por el Congreso Federal y por las legislaturas de los Estados, en consecuencia, dicho Artículo quedó reformado de la manera siguiente:

" . . . Los núcleos de población que de hecho o por derechos guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren . . . "

" . . . Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales: cualquiera que sea el origen de éstos, se encuentren pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; el Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrán a los interesados la resolución definitiva de los mismos. Si estuvieren inconformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de Resolución Definitiva y será irrevocable, en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la Ejecución mediante la proposición presidencial. La Ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias. . . " (7)

(7) Mendieta y Núñez, Dr. Lucio. El Problema Agrario en México. Edit. Porrúa, S.A., págs. 242 y 243.

EL CODIGO AGRARIO DE 22 DE MARZO DE 1934

Con las reformas sufridas al artículo 27 Constitucional, fue posible adecuar la Legislación Agraria, es decir, ponerlas acorde al espíritu de ésta, por otra parte sirvió de orientación para los legisladores al formular una iniciativa de Ley que permitiera sentar las bases sólidas del reparto por la tierra, en virtud de la multiplicidad de leyes existentes sobre la materia, mismas que eran objeto de cambios constantes, por lo que creaban confusión sobre su aplicación; en tales circunstancias fue indispensable reducir todas estas disposiciones a un solo ordenamiento, que se denominó con el nombre de "Código Agrario" expedido en la Ciudad de México, D.F., por el C. Presidente de la República don Abelardo L. Rodríguez, el 22 de Marzo de 1934. Siendo éste el primero en la historia del agrarismo en México que contempla la Reforma Agraria de una manera simplificada en la distribución de la tierra, esto no quiere decir que las leyes anteriores hayan sido obsoletas en su integridad, sino todo lo contrario de ellas, se tienen los principios esenciales en que descansa el código que comentamos al conservar el espíritu y letra de la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, (conocida como Ley Bassols), a la cual derogó y se consideraron los puntos esenciales de las Leyes y Decretos que a partir de la reforma de la Ley del 6 de enero de 1915, modificaron profundamente la legislación y la política agraria.

Por lo que se refiere a la capacidad de los núcleos de población, el presente Código mantiene el criterio de la Ley Bassols, en el sentido de suprimir, el requisito de la categoría política; pero introduce una modificación fundamental, supeditando el derecho de los núcleos de población a recibir tierras, a la condición de que la existencia del poblado solicitante sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente, este principio o requisito fue de tal importancia que perdura en la legislación vigente. Estas disposiciones tenían un objetivo que era evitar las invasiones de las grandes haciendas, originadas por algunos funcionarios locales y de líderes políticos, quienes incitaban a campesinos a cometer tales anomalías y así obtener fines lucrativos a cambio de resolverles sus problemas

de tierras, volviendo al análisis de tal requisito consideramos que éste dio la pauta para que se cometieran estas irregularidades al no señalar el tiempo de antigüedad de radicación o arraigo del poblado peticionario a recibir tierras y aguas en dotación, por lo que se dejó al arbitrio de las autoridades agrarias su aplicación a fin de evitar trámites inútiles y maniobras políticas, pero afortunadamente esta irregularidad fue subsanada por el Código Agrario de 1942, al establecer el arraigo de seis meses de la existencia anterior de los poblados que soliciten dotaciones de tierras o aguas.

Con relación a la Parcela Ejidal, es de gran importancia recalcar que este punto ya había sido contemplado desde el Reglamento Agrario, que estableció un máximo y un mínimo para fijar en cada caso la extensión de la parcela ejidal, desafortunadamente el código agrario que analizamos rompió este sistema injustificadamente al señalar una extensión invariable de 4-00-00 Has. en tierras de riego o su equivalente en tierras de otras clases, como superficie de la citada parcela. En cambio en el artículo 49 restableció el verdadero ejido de los pueblos, al ordenar que además de las tierras de labor se dotaran a éstos con terrenos de agostadero, de monte o de pasto, para uso comercial.

Por lo que se refiere a la pequeña propiedad, el código que estudiamos no estableció alguna novedad al respecto, éste sigue conservando el sistema de la Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas. Pero en el artículo 59 del mismo código, introduce una novedad en materia de pequeña propiedad que sería de gran trascendencia si dicho precepto fuese interpretado a defender los intereses agrícolas del país, establece que los dueños de predios afectables tienen el derecho a escoger la localización que debe darse a la pequeña propiedad inafectable y señala un procedimiento para obtener de las autoridades agrarias la declaración de inafectabilidad de esa superficie que redundará en beneficio de la agricultura nacional.

Respecto a los procedimientos agrarios, es conveniente destacar que el presente código conservó el aspecto formal de "juicio" mismo que había sido impreso por las leyes anteriores; pero sustituyó los plazos y términos que en ellas se concedían a las partes, por una regla general que subsiste en la legisla-

ción vigente y que es: los interesados pueden presentar durante la tramitación de la primera y segunda instancia, las pruebas que estimen convenientes hasta antes de las resoluciones respectivas.

Es imprescindible abordar una de las acciones agrarias a que tiene derecho todo núcleo de población de solicitar tierras, siendo ésta, la creación de nuevos centros de población agrícola y que consiste en acomodar a la población campesina en las diferentes entidades federativas del país, como consecuencia de la escasez de la misma en lugares densamente poblados, esta situación vino a cobrar fuerza hasta el 30 de agosto de 1932 fecha en que se dictó la "Ley sobre creación de nuevos centros de población agrícola como una ley reglamentaria de este mandato constitucional que es la más atinada al espíritu de ésta".

Con respecto a las innovaciones de gran trascendencia, que aportó el presente Código Agrario a las legislaciones de la materia tenemos a los peones acasillados que consiste en reconocerles sus derechos en los censos agrarios de los pueblos circunvecinos o de formar nuevos centros de población agrícola, lo anterior se desprende de los artículos 43 y 45 del Código que analizamos, en virtud de que las leyes anteriores prohibían a estos individuos el derecho para solicitar tierras, esta anomalía llegó a tener tal importancia que la Ley de Dotaciones y restitución de tierras y aguas la reglamentó en su artículo 14, que negaba de una manera tajante el derecho de estos ciudadanos mexicanos.

Por lo que respecta al **Cuerpo Consultivo Agrario**, materia del presente trabajo, el Código que analizamos lo contempló en su Título Primero, Capítulo Único denominado "**De las Autoridades Agrarias**", de la manera siguiente:

"ARTICULO 6o.- Son atribuciones del Jefe del Departamento Agrario.

Inciso D) Proponer a las personas que deban integrar el **Cuerpo Consultivo Agrario**.

Del inciso antes citado, cabe destacar que tanto sus elaboradores como legisladores en la materia no tuvieron la delicadeza de leer cuando menos el Artículo 27, de la Constitución General de la República que categóricamente expresa:

El C. Presidente de la Nación será quien nombre a los miembros del **Órgano de Consulta**; luego entonces dicha atribución de que se enaltece el encargado del despacho agrario sea antijurídica y por ende inconstitucional por no encontrarse contemplada en nuestra Carta Magna.

ARTICULO 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 propietario de extensiones mayores que la fijada para la pequeña propiedad agrícola;
- b) Tener práctica no menor de cinco años en asuntos agrarios, tres de los miembros del **Cuerpo Consultivo** deberán ser ingenieros agrónomos titulados;

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO TENDRA LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES:

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

En este sentido no cabe duda que el **Cuerpo Consultivo** está desempeñando su función de órgano auxiliar y consejero del Ejecutivo Federal, en la preparación de las resoluciones que deba dictar como máxima autoridad agraria.

- b) Revisar y autorizar los planos - proyectos conforme a los cuales hayan de ejecutarse las resoluciones presidenciales; ésto no tiene mayor discusión, ya que de acuerdo con las atribuciones que lleva a cabo el órgano de consulta lo único que hace es continuar con el procedimiento en la instauración de las solicitudes de tierra.
- c) Resolver en consulta, sobre los asuntos que le someta el jefe del Departamento Agrario;

Esta disposición contemplada literalmente no tiene mayor discusión, pero, desafortunadamente en la práctica desde la expedición del presente Código hasta nuestros días, el Cuerpo Consultivo Agrario ha sido objeto de serias imposiciones por parte de la autoridad agraria, quienes coartan la independencia de su función.

- d) Dictaminar sobre las iniciativas del Ejecutivo Federal en materia de reforma a las leyes agrarias; y

Esta facultad tan delicada encomendada al Cuerpo Consultivo por la ley de la materia ha sido y sigue siendo en la actualidad letra muerta, al grado que este órgano de consulta dependiente directo del Primer Jefe de la Nación es ignorado, tanto en la formulación como en su análisis de todo proyecto de modificaciones, derogaciones y adiciones a las leyes agrarias; por lo que se considera conveniente proponer ante el poder legislativo su derogación y con ello terminar de una vez por todas con las arbitrariedades cometidas por los representantes de la dependencia agraria.

- e) Todas las demás que le señale este Código". (8)

INTRODUCCION

Aunque de manera reiterativa, cabe destacar la gran importancia que tuvo y que debe otorgársele al Código Agrario de 1934, por ser el primer ensayo que logró unificar las distintas reglamentaciones que existían sobre la materia en un solo cuerpo de leyes y fue así como el General Lázaro Cárdenas, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos inspirado en uno de los más grandes anhelos de la justicia social del campo y que sin duda alguna fue la aplicación de la ley agraria en toda la República: en virtud de que ésta, por diversas circunstancias se había detenido en ciertas regiones del país. Situación que puso de manifiesto la imperiosa necesidad de presentar ante la H. Cámara un proyecto de código agrario que permitiera hacer más expedita la tramitación de las solicitudes de tierras que existían ante el Departamento Agrario y de aquellas que en lo futuro se presentaren, y fue así como se sientan las bases para el nuevo Código de 1940. Esto con el fin de entregar lo más pronto posible la tierra a los verdaderos campesinos; de no haberse efectuado lo anterior se hubiese puesto en duda la buena intención del constituyente de Querétaro al elevar a rango constitucional la institución agraria, cuyo objetivo y razón de ser era proteger a la clase desvalida del pueblo mexicano.

La palabra "entregar" que se empleó en el párrafo anterior tal vez nos parezca demagógica, en razón de que todo político hace gala de tal término; pero, en realidad lo que se pretendió fue devolver o poner la tierra en manos de aquellos hombres que habían sido objeto de despojo y de esta forma coadyuvar a la resolución económica de sus familias, permitiéndoles un mejor nivel de vida; con lo anterior no sólo se pretendía aumentar la producción agrícola del campo respecto de la existente, sino que el objetivo primordial era ser cada día más autosuficiente a fin de introducir los productos de los ejidos a los mercados de mayor afluencia de consumo, pero esto no sería posible sin la intervención directa del gobierno federal que les proporcionará créditos y asesoramiento con nuevas técnicas de cultivo que les permitiera mayores fuentes de producción y con ello aliviar en cierta medida la situación económica y bienestar social de nuestro país.

b) Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940

El Presente Código Agrario objeto de estudio fue promulgado en la Ciudad de México, D.F. a iniciativa del entonces Presidente de la República Mexicana, General Lázaro Cárdenas, el 23 de Septiembre de 1940. mismo que contempló al Cuerpo Consultivo Agrario, en su Capitulo Primero, denominado "Autoridades y Organos Agrarios", Libro Primero, titulado "Organización y Competencia de las Autoridades y de los Organos Agrarios".

ARTICULO 20.- Son órganos agrarios:

Fracción Ia., Inciso a).- El Cuerpo Consultivo Agrario.

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

- I. No poseer predios rústicos en extensiones mayores que los amparados por este Código;
- II. No desempeñar cargo alguno de elección popular;
- III. No desempeñar cargo alguno en las organizaciones campesinas o patronales, para los consejos técnicos; y
- IV. Ser de reconocida honorabilidad.

ARTICULO 17.- El Secretario General será designado por el Presidente de la República, a propuesta del Jefe del Departamento Agrario y la persona designada debe satisfacer los requisitos que se exigen para los miembros técnicos del Cuerpo Consultivo Agrario.

CAPITULO TERCERO TITULADO: ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES Y DE LOS ORGANOS AGRARIOS

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

Fracción V.- proponer al presidente de la República las personas que han de integrarse al Cuerpo Consultivo Agrario.

Fracción VII.- Asignar a cada consejero los estados y territorios que deben atender, oyendo las sugerencias del Cuerpo Consultivo Agrario.

Fracción VIII.- Presidir las sesiones del Cuerpo Consultivo Agrario.

De los antecedentes expuestos con toda certeza puede afirmarse que el Cuerpo Consultivo Agrario, de acuerdo a las reformas sufridas al artículo 27 constitucional debería ser un órgano autónomo directo Auxiliar del C. Presidente de la República, pero desde el momento en que éste hace recaer su ubicación y dependencia al Jefe del Departamento Agrario, hoy Secretario de la Reforma Agraria, ya no lo es, porque inclusive es él quien propone al Jefe de la Nación la designación o destitución de sus miembros integrantes, como de su secretario general; cuestión ésta que no está supeditada a que se los proponga al Ejecutivo Federal. Si bien es cierto que del mismo precepto constitucional se desprende que los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario tendrán las funciones que las leyes orgánicas le fijen, lo es también que éstas no pueden dictarse al capricho, sino siguiendo el espíritu y letra del numeral de nuestra carta magna.

Cabe destacar que los legisladores de la materia no tuvieron en cuenta lo prescrito en la Fracción XI del Artículo 27 constitucional que menciona separadamente:

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución y que en el presente caso sería el Departamento Agrario, hoy Secretaría de la Reforma Agraria.

- b) Un Cuerpo Consultivo Agrario, compuesto de cinco personas mismas que serán designadas por el C. Presidente de la República.

De los incisos antes transcritos, concluimos que por lo que se refiere al número de los miembros integrantes del órgano colegiado, así como de su designación éstas son inconstitucionales, porque nuestra carta magna no lo prevé y mucho menos para incrementar el número de los consejeros titulares.

Ahora bien, por lo que se refiere a los requisitos que deben reunir los aspirantes a ocupar una consultoría titular nos parece digna de reconocimiento, en razón de que se trata de una labor tan delicada que cada día exige mayores conocimientos técnicos e intelectuales de los integrantes del órgano de consulta, por ser ellos quienes aplicarán e interpretarán las normas jurídicas en los procedimientos de tierras que deba resolver el ciudadano Presidente de la República como máxima autoridad Agraria.

ARTICULO 42.- SON ATRIBUCIONES DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO:

- I.- Emitir en los expedientes agrarios los dictámenes materia de las resoluciones, decretos y disposiciones que deba pronunciar el Presidente de la República;
- II.- Revisar y autorizar los planos-proyectos que sean consecuencia de los dictámenes aprobados;
- III.- Dictaminar sobre los expedientes y planos de ejecución y de parcelamiento ejidales, cuando las resoluciones presidenciales hayan sido cumplidas en todos sus términos.
- IV.- Discutir y aprobar, en su caso, los planos y expedientes de ejecución de aquellas resoluciones presidenciales que por imposibilidad material no hayan sido ejecutadas en todos sus términos;
- V.- Opinar sobre las ampliaciones de plazos para levantar las cosechas en terrenos afectados o reducir los concebidos 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 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 ejidos que solicite tal división.
- VII.- Opinar sobre los conflictos ejidales que se presenten;
- VIII.- Dictaminar sobre las consultas que formule el Jefe del Departamento Agrario;
- IX.- Dictaminar cuando el Jefe del Departamento Agrario lo solicite, sobre las iniciativas de reformas a las leyes agrarias que le formule el Ejecutivo Federal; y las demás que señale este Código, las leyes de la materia y sus reglamentos; y
- X.- Todas las demás derivadas de la aplicación de este Código.

Por lo que se refiere a las iniciativas de reformas a la ley de la materia, esta disposición deberá ser derogada en virtud de que el Secretario de la Reforma Agraria no hace uso de tan distinguida facultad, ya que, al formularse éstas, designa a un grupo de personas para su elaboración, quienes carecen de un conocimiento amplio sobre la problemática social del campo; en tales circunstancias es obvio que no se formule una interpretación lógica-jurídica, lo que provoca uniformidad en la aplicación de la misma lesionando intereses de los campesinos.

En conclusión, sólo nos queda por expresar que el presente Código, no dio aportación alguna de mayor trascendencia para la Legislación Agraria; que si bien es cierto, que en el mismo se introdujeron reformas, lo es también que éstas fueron de forma y no de fondo, salvo la creación de la institución denominada "Inafectabilidad Ganadera". Es por ello, que conservó en su gran parte lo reglamentado por el Código Agrario de 1934.

C) Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942.

No cabe duda que a través del tiempo y la historia, los hombres de México y del mundo por siempre han pretendido sobresalir en el ámbito jurídico, sin que muchos de ellos hayan tenido éxito y así tenemos que en la República Mexicana, el C. General Manuel Avila Camacho, siendo Presidente de la Nación, tuvo a bien expedir el tercer Código Agrario, el 31 de diciembre de 1942, cuyo objetivo tenía enmendar los defectos y lagunas que se contemplaban en la ley del 6 de Enero de 1915 y de los Códigos de la Materia de 1934 y 1940, sin que ello hubiese dado respuesta al requerimiento de la justicia del campo.

Por lo que se refiere al **Cuerpo Consultivo Agrario**, el presente código que se analiza lo contempló en su capítulo PRIMERO, titulado: **AUTORIDADES Y ORGANOS AGRARIOS EJIDALES** de la manera siguiente:

ARTICULO 2o.- Sus Organos Agrarios.

I.- El departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integran, inclusive el **Cuerpo Consultivo Agrario**.

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

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

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

III.- Ser de reconocida Honorabilidad.

Seis de los miembros del **Cuerpo Consultivo Agrario** deberán ser agrónomos o ingenieros titulados, o técnicos con cinco años de práctica en asuntos agrarios;

dos actuarán como representantes de los campesinos.

CAPITULO SEGUNDO DENOMINADO

ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES Y ORGANOS AGRARIOS Y EJIDALES

ARTICULO 36.- "Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario;

- I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el C. Presidente de la República, cuando su tramitación haya concluido;
- II.- Revisar y autorizar los planos-proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe;
- III.- Opinar sobre los expedientes de ejecución, previa confronta con las resoluciones o acuerdos que les hayan dado origen, y con los planos-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 otras leyes y reglamentos le señalen." (9)

De las transcripciones antes citadas se advierte que el código a estudio no aportó innovación alguna a la legislación de la materia, en virtud de que él mismo fue objeto de innumerables deficiencias y confusiones en sus preceptos al grado que conservó uno de los más graves errores contemplados en el código agrario de 1940; que es la mal denominada institución de Inafectabilidad Ganadera; que lejos de beneficiar a los campesinos, protegió a una clase privilegiada del país llamada terratenientes.

La Legislación Agraria en México. Tomo 3 1914-1970, Editada por la Secretaría de la Reforma Agraria. pgs. 6 y 12. (9)

Por lo que se refiere al **Cuerpo Consultivo Agrario**, éste lo reglamentó de una manera deficiente e incorrecta al grado que logró incluirlo dentro del Departamento Agrario, considerándolo como uno más de sus órganos. lo anterior se desprende del artículo 7, del propio código, de ahí que dicho cuerpo colegiado haya perdido su autonomía e independencia en la formulación de sus opiniones como órgano de consulta y auxiliar directo del Ejecutivo Federal quien resolverá en definitiva los procedimientos agrarios que le presente el Jefe del Despacho Agrario. Y así podemos enumerar una serie de irregularidades, pero que en el presente caso se omiten, para no hacer una repetición de las inconstitucionales de que se caracterizó al igual que su antecesor. Ante esta situación cabe recalcar de manera trascendental la importancia que tuvo el Código Agrario de 1934 por ser el primero que marcó el parámetro para las futuras legislaciones en la materia.

CAPITULO SEGUNDO

NATURALEZA JURIDICA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

INTRODUCCION

Es de gran interés recalcar en el presente trabajo que se analiza la importancia trascendental que se ha marcado en la historia de la Legislación Agraria de nuestro país con la reforma efectuada al Artículo 27 Constitucional, llevada a cabo por Decreto Presidencial de fecha 10 de enero de 1934, en el que por primera vez y dentro del contexto jurídico de la Ley Suprema se plasmara la respuesta proclamada durante y después de la Revolución Mexicana, que exigía una justa distribución en la Tenencia de la Tierra a los verdaderos hombres del campo, principio que fue retomado por el constituyente permanente, al establecer en dicho precepto legal la incorporación de un órgano autónomo, independiente, auxiliar y de consulta directo del Ejecutivo de la Unión, denominado "Cuerpo Consultivo Agrario"; concededor de la problemática agraria a fin de atender los requerimientos de los campesinos de México al solicitar tierras.

De lo anterior se desprende que dicho órgano colegiado no debe ser concebido como una Oficina más de la Secretaría del Ramo, sino que éste dependerá directamente del Primer Mandatario de la Nación, consecuentemente es de observarse como inconstitucional el poder que sobre dicha institución jurídica ostenta el Secretario de la Reforma Agraria; según él en atención a las facultades que se le encomiendan en la formulación de las atribuciones del Cuerpo Consultivo contempladas en la Constitución General de la República en su Artículo 27 fracción XI inciso b) al indicar que se crea un Cuerpo Consultivo Agrario compuesto de cinco personas que serán designadas por el C. Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

Una vez analizado el párrafo anterior es preciso señalar que los hombres designados para formular las reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria, no han sabido interpretar el espíritu del Legislador plasmado en nuestra Carta Magna, por lo que consideramos como inaceptable la aplicación que se le

pretende adjudicar a la Ley Secundaria porque jurídicamente, ésta, en ningún momento podrá ir más allá de lo que señala la Constitución General de la República; luego entonces es de afirmarse que tales actos están viciados de conformidad a lo establecido por el Artículo 27 Constitucional.

A) Como Organó Auxiliar.

"Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstos puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de auxiliares.

Los órganos auxiliares pueden realizar de diversas maneras sus atribuciones, originándose con ese motivo una clasificación de ellos. Existen, en primer término, órganos auxiliares de preparación que son los que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica y material de los asuntos que los órganos de autoridad deben decidir.

En segundo lugar, existen agentes que tienen el carácter de órganos consultivos, los cuales pueden ser o bien colegiados o bien unitarios; entre los órganos de consulta pueden existir diversos grados según la necesidad legal de oírlos y la obligación que haya de seguir, las opiniones que emitan.

Así, puede suceder que las autoridades tengan una facultad discrecional para solicitar la opinión de esos órganos de consulta. En tal caso las funciones de éstas son simplemente facultativas".

De acuerdo con el criterio antes citado y atendiendo al artículo 16 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, podemos concluir que el **Cuerpo Consultivo Agrario**, con excepción de lo dispuesto en la fracción V y de lo que establece el Artículo 304 en relación con el 326, del ordenamiento legal que se menciona, se advierte que dicho órgano colegiado es un órgano auxiliar de preparación, al dar cumplimiento a la fracción I del precepto legal que nos ocupa en primer término, al dictaminar y revisar los expedientes agrarios, es decir, vigilar que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, lo anterior tiene por

objeto que el C. Presidente de la República, en su carácter de máxima autoridad agraria en el país, emita resolución definitiva debidamente fundada y motivada.

Por lo que se refiere a las funciones propias del Cuerpo Consultivo Agrario, la Constitución General de la República de manera general las delegó a la reglamentación secundaria, con la finalidad de adecuar la administración de la justicia social del campo con la realidad de la época. Esto significa que la intención del Legislador fue crear leyes ordinarias más flexibles en el Reparto Agrario, no obstante lo anterior, el citado Organismo de Consulta preserva alguna de sus atribuciones en la fracción XIII del citado Artículo 27 Constitucional que dice:

"... La Dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas; con las modificaciones de los dictámenes que hayan introducido los Gobernadores Locales, se informará al C. Presidente de la República para que éste dicte Resolución como Suprema Autoridad Agraria..." (10)

Expuesto lo anterior es de concluirse que las funciones del Organismo de Consulta se encuentran definidas como son: las de revisar y dictaminar los expedientes sobre los procedimientos agrarios de dotación y restitución de tierras y aguas, únicamente que de manera restringida, es decir, condicionada por la Secretaría de la Reforma Agraria, como consecuencia de la falta de presupuesto que lo haga independiente, situación que le obliga a permanecer ligado y ser considerado como dependiente de la misma.

Hecha esta apreciación diremos que el Cuerpo Consultivo Agrario no está cumpliendo con la función que le fue encomendada por Mandato Constitucional respecto de su autonomía e independencia en sus actos; es decir, sus actuaciones deben regirse por sus propias leyes y elegir libremente a sus miembros y no ser propuestos por el Secretario de la Dependencia del Ramo al Ejecutivo de la Unión; he aquí de manera clara otra violación a nuestra Carta Magna consistente en la propuesta antes aludida, facultad que ha sido conferida de manera exclusiva al Presidente de la República.

(10) Gabino Fraga. Op cit. pgs. 126 y 127.

A este respecto es conveniente preguntarse ¿Cuál es el motivo o justificación que el Primer Jefe de la Nación no hace uso de tan honrosa distinción, cuando dicho Organó de Consulta fue creado para auxiliarlo en sus cargas de trabajo?; atendiendo a la interrogación antes citada es conveniente precisar que el **Cuerpo Consultivo Agrario** desde su aparición en la Constitución Federal no se le ha otorgado la debida importancia por el Poder Ejecutivo de la Unión, de ahí que la Secretaría de la Reforma Agraria lo absorba, destinándole presupuesto para subsistir en virtud de que el Ejecutivo Federal hace caso omiso. Sobre el particular, propiciando con ello debilidad, servilismo y condicionalidad de sus miembros al Secretario de la Reforma Agraria olvidándose de su función primordial de ser un Consejero del Ejecutivo Federal como máxima autoridad agraria.

En virtud de lo anterior es de entenderse que la función del **Cuerpo Consultivo** se encuentra limitada por Mandamiento Constitucional, es decir son actos preparatorios o de simple opinión que pueden ser considerados total o parcialmente por el Poder Ejecutivo de la Unión como máxima Autoridad Agraria; al respecto el C. Manuel María Díez formula lo siguiente:

"... Es la actividad de la administración que se dirige a ilustrar con sus pareceres a los Organos Activos sobre actos que deben dictar en el ejercicio de sus funciones. Mientras que el acto del Organó Activo implica una declaración de voluntad, el Organó Consultivo es un Juicio Lógico referente al problema que se le consulta tiene carácter preparatorio y por supuesto preventivo ya que al expedirse antes de la Resolución final que adopte el Organó Activo..." (11)

En relación a dichos pareceres de que habla el C. Manuel María Díez sobre el **Cuerpo Consultivo**, éste los distingue en tres categorías, a saber:

"... a) **FACULTATIVOS.**- que son los que el Organó de la Administración puede aceptar o no en forma discrecional.

b) **OBLIGATORIOS.**- Son los que el Organó Activo debe requerir y escuchar pero puede o no seguir. En ese supuesto la resolución que tome la administración activa debe referirse a la opinión vertida por el **Cuerpo Consultivo** de lo contrario el acto estaría viciado por ilegitimidad, ya que si el parecer no fue requerido ni se hizo gala de él, en la Resolución se viola la Ley que así lo establece.

c) **VINCULANTES.**- Son los que la administración activa debe solicitar a los **Cuerpos Consultivos** y debe seguirlos en sus resoluciones. . ."

Ahora bien, una vez expuestos los anteriores pareceres, es de concluirse que para efecto del presente tema es de considerarse a los dos primeros en razón de las funciones que desempeña el Organó de Consulta como es la opinión solicitada del Secretario de la Reforma Agraria.

B) Como Autoridad.

Mucho se ha comentado de que si el **Cuerpo Consultivo Agrario** debe considerársele como Autoridad Agraria sobre sus actos; a este respecto es pertinente hacer referencia que de conformidad a las reformas sufridas al Artículo 27 Constitucional el 10 de enero de 1934, éste de manera categórica consagró a dicho Organó Colegiado como una Institución Técnica de consulta y asesor directo del C. Presidente de la República, por lo que es de concluirse que dicho **Cuerpo Consultivo** no tiene el carácter de autoridad en materia agraria en virtud de que sus funciones son de mera opinión y de consulta, atento a lo dispuesto en la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra dice:

"... **CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.**- En tanto el **Cuerpo Consultivo Agrario** como órgano técnico de consulta emita opinión sobre los asuntos que la Ley le señale o que le son sometidos a su consideración (Artículo 27, fracción XI, inciso b) de la Constitución Federal, 2º y 3º del Código Agrario), y 16 de la Ley Federal

de la Reforma Agraria, carece de facultades decisorias; así como de imperio para ejecutar sus opiniones. En tales condiciones procede concluir que no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo". (12)

Dichas atribuciones ejecutadas por la Ley Secundaria son inconstitucionales porque la única autoridad facultada para declarar la procedencia o improcedencia de las acciones agrarias es el Jefe del Poder Ejecutivo de la Unión, como máxima autoridad agraria; luego entonces se advierte que el Primer Mandatario de la Nación no está cumpliendo con lo expresado en el Artículo 27 Constitucional, como puede observarse del precepto legal antes invocado, la ley reglamentaria ha transgredido la norma suprema, toda vez que faculta al **Cuerpo Consultivo Agrario** para darle definitividad a un expediente dotatorio de tierras que es dictaminado en sentido negativo, que ordena ser archivado como **ASUNTO TOTALMENTE CONCLUIDO**, sin ser elevado a la consideración de la primera autoridad agraria, quien por mandato constitucional, debe de emitir su resolución, ya sea, dotando tierras o negando la acción por las diversas causales que mencionan las disposiciones agrarias y ordenando su publicación en el Diario Oficial de la Federación y sus inscripciones tanto en el Registro Agrario Nacional y en los Registros Públicos de la Propiedad que correspondan, y así darle definitividad al expediente agrario.

Aunado a ésto, "el dictamen negativo del **Cuerpo Consultivo Agrario**, no es modificable por ninguna autoridad agraria, pero sí crea, modifica y extingue derechos entre los particulares; así mismo se omite en la propia Ley Federal de la Reforma Agraria, recurso ordinario alguno para impugnar los referidos dictámenes; de ahí que la Secretaría de la Reforma Agraria esté obligada a ejecutar las resoluciones del órgano de consulta; consecuentemente existe una violación a nuestra Carta Magna, porque no es el dictamen negativo del **Cuerpo Consultivo** el que debe ejecutarse, en virtud de que constitucionalmente no está facultado para resolver éstos, sino tan sólo para opinar y auxiliar al C. Presidente de la República quien deba poner fin a dichos procedimientos, como máxima autoridad agraria." (13)

(13) Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria.

Es decir, que el **Cuerpo Consultivo** es en este caso, un órgano activo y no pasivo de la administración pública, a pesar de que la Constitución General no le otorga ni confiere tal carácter para resolver los citados procedimientos agrarios de considerarse así, la ley secundaria va más allá de lo contemplado en las fracciones XI, inciso b) y XIII, del Artículo 27 Constitucional, que lejos de garantizar la tenencia de la tierra crea una contradicción en nuestro sistema jurídico, ocasionando con ello un rompimiento de la estructura legal del país, y en consecuencias un desequilibrio en el ámbito del derecho agrario, dejando en estado de inseguridad y desconfianza a los campesinos poseedores de tierras, que no se arriesgarán a invertir capitales y fuerza de trabajo en la producción agrícola del país por temor a ser despojados.

Lo anterior se desprende del Artículo 326 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que dice:

"... Artículo 326. Si el dictamen del **Cuerpo Consultivo Agrario** que recaiga en un procedimiento de dotación fuere negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables y al Registro Público de la Propiedad de la Entidad correspondiente, para que se tilden las anotaciones a que se refieren el Artículo 449 de esta ley y ordenará que se inicie, desde luego, el expediente de Nuevo Centro de Población Ejidal, con la indicación de que se consulte a los interesados, por conducto de la Delegación Agraria respectiva, acerca de su conformidad para establecerse el lugar en donde sea posible establecer dicho centro."

De no aceptar los campesinos su traslado, la Secretaría de la Reforma Agraria dictará Acuerdo de Archivo del expediente como asunto concluido, comunicándolo al Gobernador del Estado correspondiente y al núcleo interesado, sin perjuicio de ejercitar el derecho de acomodo en los términos de esta Ley." (14) Todo esto en violación a las disposiciones legales contenidas en los Artículos: 27, fracción XIII y XIX Constitucional y, 8º de la Ley Federal de la - Reforma Agraria.

(14) Ley Federal de la Reforma Agraria. Editorial Porrúa, Av. Rep. Argentina 15, México, 1984. p. 128.

De lo antes expuesto es de concluirse que el **Cuerpo Consultivo** adquiere el carácter de autoridad activa agraria porque sus opiniones indebidamente, se convierten en actos definitivos que ponen fin al procedimiento de Dotaciones de Tierras, Bosques y Aguas al ser ejecutados por la Autoridad Agraria; así lo sustenta la tesis relacionada y jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

TESIS RELACIONADA

"CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. DEBE TENERSE COMO AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SUS ACUERDOS CONTIENEN ORDENES QUE OBEDECEN LAS AUTORIDADES AGRARIAS

Que el **Cuerpo Consultivo Agrario**, como Organó de Consulta, no es autoridad para los efectos del amparo, debe entenderse exclusivamente cuando se limita a emitir opinión en los asuntos de su competencia; pero cuando las autoridades agrarias cumplen con los Acuerdos del mencionado **Cuerpo Consultivo** afectando la esfera jurídica de los particulares, por tales determinaciones debe tenersele como autoridad y considerarse las mismas susceptibles de ser enjuiciadas mediante el juicio de garantías, en la forma y términos en que éste sea procedente..."

JURISPRUDENCIA

"CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO NO ACTUA COMO SIMPLE ORGANÓ DE CONSULTA"

Quando el **Cuerpo Consultivo Agrario** no limita su actuación a la de un simple Organó de Consulta emitiendo su opinión, sino que actúa como autoridad en los términos del Artículo 11 de la Ley de Amparo, pronunciando una decisión que se afirma lo es del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretaría de la Reforma Agraria), y sin someter su acuerdo a la autoridad correspondiente, gira instrucciones tendientes a su cumplimiento, el amparo contra ese organismo resulta procedente, pues se está en presencia de auténticos actos de autoridad." (15)

Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria. Editada por la Secretaría de la Reforma Agraria. México, D.F. 1982. págs. 79,80. (15)

Es de gran importancia destacar que por disposición expresa de la Ley Federal de Reforma Agraria, se facultó el Cuerpo Consultivo Agrario, para actuar como órgano de autoridad en los casos de:

- a) Juicios de inconformidad en contra de privaciones de derechos agrarios individuales.

Artículo 16.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario.

Fracción V.- Resolver en los casos de inconformidad respecto a privaciones de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones.

Artículo 89.- La suspensión o privación de derechos agrarios de un ejidatario o comunero, sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. En caso de inconformidad con la privación, se estará a lo dispuesto por el Artículo 432 de la Ley de la materia que a la letra dice:

Artículo 432.- En caso de inconformidad con la resolución de la Comisión Agraria Mixta, la parte directamente interesada podrá, en un término de 30 días, computados a partir de su publicación, recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el que deberá dictar resolución correspondiente, en un término de 30 días, a partir de la fecha en que se reciba la inconformidad.

De lo ya expuesto, con toda claridad se aprecia la simplificación administrativa agraria respecto de la impartición de justicia en favor de la clase campesina. Lo anterior fue posible a las reformas y adiciones introducidas a la Ley de la materia, efectuadas por decreto de fecha 30 de diciembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, en atención a la desmesurada carga de trabajo que año tras año venía acumulándose en la Reforma Agraria; procedimiento éste, que era objeto de resolución definitiva del C. Presidente de la República. De ahí que se hubiese delegado tan importante atribución a los presidentes de las comisiones agrarias mixtas de la entidad federativa. A fin de hacer más

expedita la resolución de dichos juicios privativos y de manera singular evitar trámites burocráticos en oficinas centrales en perjuicio del campesinado.

b) Aprobación de los planos proyectos de localizaciones y de ejecución.

Ahora bien, por lo que corresponde a la aprobación de los planos a que se hace referencia en el presente inciso, cabe destacar que éste obedece a la complejidad de que es objeto la ley secundaria al atribuirle dicha facultad al Cuerpo Consultivo Agrario, misma que a través de su evolución ha venido sosteniendo diversos criterios que en la práctica son de observancia obligatoria para la institución agraria; de ahí que quede plenamente confirmado que el **Órgano Colegiado** actúe como autoridad. Lo anterior se desprende del Capítulo III, denominado "**Cuerpo Consultivo Agrario**" Artículo 16 Fracción III de la Ley en mérito que establece las atribuciones del ya citado **Cuerpo Colegiado**; que es la de revisar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe"; éste en relación con la parte final del Artículo 305 de la ley de la materia que categóricamente determina; que los planos de ejecución aprobados y los de localizaciones respectivas no podrán ser modificados.

De lo antes expuesto se infiere que, el **Cuerpo Consultivo Agrario** si es autoridad; ya que incluso el C. Presidente de la República, en su carácter de máxima autoridad agraria del país, no podrá modificarlos; a este respecto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sentado jurisprudencia a fin de distinguir entre plano proyecto y plano de ejecución aprobado, estableciendo que a este último al que se refiere el Artículo 305 antes invocado, correlativo al Artículo 252 del ya derogado Código Agrario de 1942.

JURISPRUDENCIA.- PLANO PROYECTO DE RESOLUCION PRESIDENCIAL "PUEDE SER MODIFICADA CUANDO HAYA RAZON LEGAL PARA ELLO. DISTINCION ENTRE PLANO PROYECTO Y PLANO DE EJECUCION APROBADO. De una correcta interpretación del Artículo 242 del Código Agrario se desprende que, al señalarse en su fracción quinta, como elemento que debe contener una

resolución presidencial, los planos conforme a los cuales deberá ejecutarse, se hace referencia a los planos proyectos de localización de las tierras afectadas; mientras que el último párrafo del precepto citado al aludir a los planos de ejecución aprobados, se refiere a los planos conforme a los cuales se efectúa la ejecución y que fueron objeto de aprobación, junto con el expediente de ejecución relativo, al hacerse la revisión del mismo. A tales planos de ejecución aprobados y no a los simples planos proyectos, la parte final del Artículo 305 les da el carácter de inmodificables, salvo el caso de expropiación directa en los términos del Código Agrario. C sea, una vez aprobado el procedimiento de ejecución, los planos que reflejan ésta adquieren carácter de inmodificables, con la salvedad señalada; pero, antes de la aprobación del expediente de ejecución, los simples planos proyectos si pueden ser modificados, siempre y cuando exista un motivo legal para ello, como lo es el de ajustar dichos planos a los términos en que se encuentre concebida la Resolución Presidencial. De lo contrario si se estimara que un plano proyecto mal elaborado no admite posibilidad de enmienda, ello equivaldría a sostener que la ejecución de la propia resolución ha de realizarse contrariando o modificando los términos de la misma, ya sea en perjuicio del núcleo solicitante, ya en perjuicio del propietario afectado, lo cual es inaceptable". (16)

Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia Agraria, México, D.F. , 1982, Editada por la Secretaría de la Reforma Agraria, pgs. 227 y 228. (16)

CAPITULO TERCERO

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO EN LA LEGISLACION VIGENTE

a) Ley Federal de la Reforma Agraria.

Después de haber analizado el Cuerpo Consultivo en las diferentes legislaciones agrarias de nuestro país, corresponde ahora enfocarlo de manera singular en la Ley Federal de la Reforma Agraria vigente, al reglamentar su integración en el Capítulo III, Libro Primero, específicamente en su Artículo 14, al señalar que dicha Institución Jurídica además de estar formada por cinco Miembros Titulares Originales, se incorporarán a éste un número de Consejeros Supernumerarios que a Juicio del Ejecutivo Federal sean necesarios, mismos que serán propuestos al Ejecutivo de la Nación, por el Encargado del Despacho Agrario.

Ante la problemática que se ha suscitado de que el Secretario de la Reforma Agraria sea la autoridad idónea para proponer los nombramientos de los Consejeros Agrarios Supernumerarios al ciudadano Presidente de la República, al respecto diremos que éste tiene la facultad para delegar ciertas funciones a sus colaboradores, de ahí que el encargado del despacho agrario tenga justificada su actuación.

Cabe destacar que muchas de estas funciones no son conocidas por el Jefe de la Nación, por lo que se tiene forzosamente que escuchar al Secretario Agrario para nombrarlos.

De lo antes expuesto, se advierte que resulta inconstitucional la designación de los consejeros supernumerarios por no estar prevista en nuestra Carta Magna, como sí sucede en la reglamentación del Poder Judicial, contemplado en el Capítulo IV Artículo 94 de la Constitución General que dice:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintinueve Ministros Numerarios y cinco Supernumerarios y funcionarán en Pleno o en Salas. Los Ministros Supernumerarios formarán parte del pleno cuando suplan a los Numerarios".

Por lo que respecta a la ubicación del **Organo de Consulta** es preciso destacar la confusión que presenta entre la Ley Agraria y el Artículo 27 Constitucional, al señalar al Secretario del Ramo como Presidente del **Cuerpo Colegiado** situación que lo vuelve dependiente de dicha Secretaría, considerándolo como una Dependencia burocrática más de ésta; al efecto cabe señalar de nueva cuenta otra violación a la Norma Suprema, en razón de que ninguna Ley Reglamentaria podrá limitar las facultades encomendadas al Poder Legislativo de conformidad a lo consagrado por la Constitución General de la República.

En cuanto a la formación y designación de los **Miembros del Cuerpo Consultivo Agrario** éstos han quedado definidos en el primer punto del presente tema, cuestión que se evita en su repetición; ahora bien por lo que se refiere a su integración es de recalcar que la presente ley de la materia en su Artículo 15, no establece la categoría de los **Miembros del Organo Colegiado** ni mucho menos de su composición por personas cuya profesión sea jurídica sino que ésta se compone de una mezcla de diversas corrientes sociales políticas y jurídicas prácticamente vinculadas al Secretario de la Reforma Agraria y no al Presidente de la República como lo manifiesta la Constitución General.

Por lo que se refiere a las atribuciones del **Organo de Consulta** la presente Ley Agraria en su Artículo 16 enumera las facultades de la siguiente manera; lógicamente todas ellas dentro del marco Constitucional.

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

II. Revisar y autorizar los Planos Proyectos correspondientes a los dictámenes que acuerde;

III. Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo de la ejecución de las Resoluciones Presidenciales a que se refiere la fracción la. cuando haya

inconformidad de los núcleos agrarios; procurando un acuerdo previo entre las partes;

IV. Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria, lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquel, y; esta facultad que de manera expresa se encomienda al Organó de Consulta deberá derogarse en virtud de que el Secretario de la Reforma Agraria hace caso omiso a tal disposición, ya que en la práctica dicha función es delegada a un grupo de personas ajenas al Cuerpo Consultivo, quienes se encargarán de reformar, adicionar y derogar la ley de la materia.

V. Las demás que esta Ley y otras Leyes y Reglamentos les señale". (17)

b) Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Se advierte la gran importancia que representa la institución del Cuerpo Consultivo en la Legislación de la Materia, por lo que se refiere a su función jurisdiccional como Organó de Consulta e interpretador de las normas legales, procurando con ello una eficiente y expedita administración de justicia de los hombres del campo cuyos ideales fueron sustentados en nuestra Carta Magna por el Constituyente de Querétaro; desafortunadamente esta innovación aportada a nuestro Derecho Agrario no se le ha dado la atención requerida por las normas de carácter social que rigen al país, lo anterior se desprende del Capítulo II Artículo 59, Fracción XX y XXI del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1989, al establecer lo siguiente:

"ARTICULO 5o.- El secretario tendrá las siguientes atribuciones no delegables.

(Ley Federal de la Reforma Agraria, 2a. Edic. Porrúa, S.A. México, D.F. 1983, Págs. 16 y 17). (17)

Fracción XX.- Proponer al Presidente de la República el nombramiento y remoción de los miembros del **Cuerpo Consultivo Agrario.** (18)

Tal aseveración resulta ilógica e inconstitucional porque nuestra Carta Magna en ninguno de sus preceptos establece que los integrantes del **Organo Colegiado** sean propuestos al Ejecutivo Federal, por el Encargado del Despacho Agrario y mucho menos para destituirlos, lo anterior se desprende del Artículo 27 Constitucional Fracción XI inciso b) al indicar que el C. Presidente de la República será quien designe a las personas que integran el **Organo de Consulta**, consecuentemente se advierte que el Secretario de la Dependencia Agraria ha vulnerado la ley suprema al excederse en el ámbito de sus facultades, si bien es cierto que del Artículo 27 Fracción XI, inciso b), Constitucional parte final indica que las funciones del **Cuerpo Consultivo** se determinarán conforme a la Ley Reglamentaria, cuestión ésta que ha creado una serie de confusiones en su interpretación, ya que ninguna ley secundaria podrá limitar la función del Ejecutivo Federal, en virtud de lo ya expuesto y bajo estas circunstancias es preciso señalar que el **Cuerpo Colegiado** siempre ha estado imposibilitado para hacer efectiva su independencia y mucho menos para formar parte activa del Ejecutivo de la Unión como **Organo de Consulta** en razón de la sumisión económica que le otorga el Secretario de la Dependencia.

Fracción XXI.- Presidir al **Cuerpo Consultivo Agrario** en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

De la redacción antes expuesta se concluye que la Ley de la Materia ha rebasado los límites contemplados en nuestra Carta Magna situación que en ningún momento puede otorgársele legalidad por atentar contra el espíritu de la norma fundamental; a este respecto cabe hacer mención la tesis jurisprudencial sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra dice:

"CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.- NO PUEDE SER REPRESENTADO POR EL SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA NI POR EL SUBSECRETARIO DE ASUNTOS AGRARIOS.- El Secretario de la Reforma Agraria y el Subsecretario de Asuntos Agrarios no son Representantes del **Cuerpo Consultivo Agrario** ya que de los Artículos 27 Fracción XI inciso b) de la Constitución General

Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia agraria. p. 76). (18)

de la República, 10, 14 y 16 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni el Reglamento Interior de dicha Secretaría de Estado facultan a tales autoridades para representar a ese **Cuerpo Consultivo**, el que debe actuar colegiadamente con sus cinco Titulares, sin que ninguno de ellos en forma aislada tenga la representación jurídica del mismo".

De lo aquí expuesto se puede afirmar que existe una gran confusión entre lo reglamentado por el presente Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria y el Artículo 27 Constitucional al decir en su Capítulo V Artículo 8º del Reglamento a estudio que el **Cuerpo Consultivo Agrario** se regirá conforme a lo dispuesto en el Artículo 27 Constitucional, a las disposiciones relativas de la Ley Federal de la Reforma Agraria y su Reglamento Interior.

c) Reglamento Interior del Cuerpo Consultivo Agrario.

Por Decreto Presidencial de fecha 28 de agosto de 1980, se crea el Reglamento Interior del **Cuerpo Consultivo Agrario**, lo anterior en virtud de que esta Institución desde su aparición en la Constitución General de la República y demás Legislaciones Agrarias, careció de una estructura y reglamentación, por lo que sus funciones y atribuciones internas fueron ambiguas, propiciando con ello confusiones en su concepción.

Con la publicación del ya citado Reglamento Interior, tenemos que en su Artículo Primero describe al **Organo Colegiado** indicando que éste se integrará con 5 Consejeros Titulares y contará con el número de Supernumerarios indispensables que a juicio del Ejecutivo de la Unión sea necesario, a fin de constituir las Consultorías Regionales y Estatales, así mismo se prevé la existencia de un Secretario General del **Organo de Consulta**, cuya designación y destitución estará a cargo del Secretario de la Reforma Agraria, siendo éste su Presidente quien podrá ser sustituido por cualquiera de los Subsecretarios de la Dependencia.

De los antecedentes antes descritos se desprende que dicha Reglamentación no tuvo ninguna novedad en virtud de que esta anomalía ya se venía gestando desde la aparición del Código Agrario de 1942, luego entonces es de considerarse como inconstitucional las atribuciones de que hace gala el Titular de la Dependencia; si bien es cierto que del Artículo 27 Constitucional Fracción XI, inciso b) parte final dice que el **Cuerpo Consultivo** tendrá las funciones que las leyes Orgánicas le fijen, pero éstas no pueden dictarse al capricho sino siguiendo el espíritu y letra del precepto constitucional.

Respecto del funcionamiento del **Cuerpo Consultivo** éste será en Pleno y se celebrará una vez a la semana o extraordinarios mismas que serán convocadas por su Secretario General o Presidente, cuyas determinaciones serán tomadas por mayoría de votos de los Consejeros presentes.

Por lo que se refiere a las Consultorías Regionales y Estatales éstas se integrarán de manera unitaria o colegiada a elección del **Cuerpo Consultivo**, y serán encabezadas siempre por un Presidente cuya competencia territorial dependerá de las Entidades Federativas con que cuente cada Consultoría.

En cuanto a las funciones del Presidente del **Órgano Colegiado** éstas se clasifican de la siguiente manera:

LAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO SON:

A) PRESIDIR LAS SESIONES DEL PLENO Y LAS DE LAS CONSULTORIAS ESTATALES O REGIONALES.

De la transcripción antes expuesta se advierte que, si bien es cierto que la Reforma Agraria ha adquirido gran importancia en el transcurso de su existencia, lo es también, reconocer la necesidad que motivó a ésta para incorporar a las Consultorías Estatales o Regionales en la legislación de la materia, con la finalidad de coadyuvar a los Consejeros Agrarios titulares, en el desahogo de los expedientes de tierras que tenga que resolver en definitiva el Ejecutivo Federal, como Suprema Autoridad Agraria; a este respecto se estima conveniente hacer énfasis, en cuanto a la intervención directa que

asume el titular de la dependencia agraria en el seno del Pleno Organizado, en virtud de que se le resta autonomía e independencia al formular sus opiniones en los dictámenes que emite, ello en contravención a lo contemplado en el Artículo 27 Constitucional, luego entonces se concluye que la Ley Secundaria rebasa el espíritu y letra de la Norma Suprema, de ahí que los actos que ejerce el encargado del Despacho Agrario sean inconstitucionales.

B) DECIDIR CON VOTO DE CALIDAD EN CASO DE EMPATE

A este respecto cabe destacar que la representación que ostenta el Secretario de la Reforma Agraria, ante el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, es tal que impide a éste desempeñar su función libremente, si bien es cierto que el Ejecutivo Federal delega tales atribuciones a éste, ello no le autoriza a vulnerar la Constitución General.

C) DESIGNAR Y REMOVER LIBREMENTE AL SECRETARIO GENERAL, ASI COMO A LOS INTEGRANTES DE LAS MISMAS

De conformidad con el Artículo 27, Fracción XI, inciso b) Constitucional, dicha atribución ha sido conferida de manera tajante al Ejecutivo Federal para designar y remover en su caso al Secretario General y demás miembros que integren al Cuerpo Consultivo Agrario, consecuentemente, es de interpretarse como inconstitucional la atribución de que hace gala el encargado del despacho agrario al adjudicarse tan amplias facultades.

Al efecto cabe preguntarse, ¿Qué la institución del Cuerpo Consultivo Agrario no fue creada para auxiliar al Ejecutivo Federal en los problemas del campo?, si es así, qué impide a éste para integrarlo en el organigrama de la Presidencia de la República, como una dependencia de la misma, creada desde el 10 de Enero de 1934, y no hacerlo depender de manera directa de la Secretaría de la Reforma Agraria, a fin de evitar confusiones en su ubicación, organización e integración y de una vez por todas terminar con las violaciones que se han venido cometiendo por parte de la Autoridad Agraria, en perjuicio del campesinado de México.

D) FIJAR LA SEDE Y COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS CONSULTORIAS ESTATALES Y REGIONALES, Y

Si bien es cierto que el cúmulo de trabajo con que cuenta el **Organo de Consulta**, hace imposible agilizar los procedimientos de dotaciones de tierras, bosques y aguas, lo es también un acierto la desconcentración de la impartición de justicia agraria y es así como se plasma en la Ley Secundaria la necesidad de crear estas Consultorías Estatales y regionales; a este respecto es preciso destacar que dicha facultad para fijar tanto la sede como la competencia del **Organo Colegiado** es exclusiva de su Secretario General y no del Secretario de la Dependencia porque desde ese momento puede concebirse al **Cuerpo Consultivo** como una oficina más de dicha Secretaría.

E) NOMBRAR DE ENTRE LOS CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS A LOS QUE DEBAN SUPLIR A LOS TITULARES

En primer lugar diremos que la denominación de los Consejeros Agrarios Supernumerarios, está mal empleada en la ley de la materia, en razón de que la Constitución General de la República, no los contempla como tales, de ahí que dicha denominación sea inconstitucional.

Por lo que se refiere al nombramiento de éstos para suplir a los titulares, cabe destacar que dicha suplencia, se encuentra viciada de legalidad, ya que por ninguna circunstancia o motivo un Consejero Supernumerario podrá sustituir a un titular y aún más porque ninguna ley reglamentaria podrá excederse en facultades que no se estipule por la norma fundamental.

LAS ATRIBUCIONES DEL PLENO DE ACUERDO AL ARTICULO 11 SON:

A) DICTAMINAR SOBRE LOS EXPEDIENTES EN LOS QUE DEBA RECAER RESOLUCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Por lo que se refiere a la atribución del **Cuerpo Consultivo**, ésta se encuentra contemplada en el Artículo 27 Fracción XIII, Constitucional que dice: La Dependencia del Ejecutivo Federal y el **Cuerpo Consultivo Agrario** dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes que dicte

resolución el C. Presidente de la República, como máxima autoridad agraria; de lo ya expuesto, se advierte que los actos ejecutados por el **Organo de Consulta**, están apegados a derecho, siguiendo el espíritu y letra de la norma constitucional.

B) REVISAR Y AUTORIZAR LOS PLANOS PROYECTOS CORRESPONDIENTES A LOS DICTAMENES QUE APRUEBE

De conformidad con lo señalado en el inciso anterior diremos que esta facultad del **Cuerpo Consultivo**, no es otra cosa que cumplir con el procedimiento de los expedientes que se instauran a fin de que el primer jefe de la Nación dicte resolución definitiva debidamente fundada y motivada.

C) OPINAR SOBRE LOS CONFLICTOS CON MOTIVO DE LA EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES

A este respecto cabe destacar que desde el momento en que la Secretaría de la Reforma Agraria concibe al **Cuerpo Consultivo** como una dependencia más de la misma, le resta autonomía para opinar en la solución de los conflictos que se susciten en las ejecuciones presidenciales; en virtud de que la dependencia del ramo agrario en la práctica es quien resuelve tales controversias, de ahí que sus representantes actúen de manera personalista, es decir de acuerdo a los intereses que éste le reditue.

D) EMITIR OPINION CUANDO EL SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA LO SOLICITE ACERCA DE LAS INICIATIVAS DE LEY O DE LOS PROYECTOS DE REGLAMENTO EN MATERIA AGRARIA;

Esta atribución que le fuere encomendada al **Cuerpo Consultivo Agrario**, por la ley de la materia, ha sido letra muerta, en virtud de que en la práctica dicho funcionario agrario no hace uso de la misma; es decir, que al formular éste, reformas y adiciones a la ley reglamentaria en vez de solicitar la opinión del **Cuerpo Colegiado**, nombra a un grupo de personas para su formulación que desconociendo el fondo del problema agrario se adjudican la categoría de legisladores en la materia, de ahí que se estima conveniente reformar a la ley agraria para derogar esta facultad al **Organo de Consulta**, porque de nada sirve que se encuentre plasmada en la ley secundaria si ésta es objeto de violación constante

por el Secretario de la dependencia; además de que el **Cuerpo Consultivo Agrario** es un órgano asesor de la primera autoridad agraria y no del Secretario de la Reforma Agraria, según lo establece el Artículo 27 Constitucional.

E) RESOLVER LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE LAS CONSULTORIAS ESTATALES Y REGIONALES

Si inconstitucional es su existencia, lo mismo serán sus consecuencias; por lo que a esto se refiere no hay más que argumentar ya que de acuerdo a las atribuciones que le han sido encomendadas al **Órgano Colegiado**, es de su competencia derimir dichas controversias que se presenten en la misma; pero esto es en teoría ya que en la práctica, quien decide es el Secretario de la Reforma Agraria.

F) ESTABLECER LOS CRITERIOS QUE DEBAN OBSERVAR LAS CONSULTORIAS ESTATALES O REGIONALES EN LA FORMACION DE PROYECTOS DE DICTAMENES Y CUIDAR QUE NO SE SUSCITEN CONTRADICCIONES ENTRE ELLAS

De la transcripción antes citada, sólo cabe indicar que así expuesta es muy formal y además de que va de acuerdo con las facultades que le son propias del **Cuerpo Consultivo**, pero que es lo que sucede en la práctica, dichos criterios son impuestos por el jefe de la Dependencia es decir que todo lo relacionado al Pleno del **Cuerpo Colegiado** queda en líneas únicamente, ya que quien determina es el titular de la dependencia del Ejecutivo Federal.

LAS FUNCIONES DEL SECRETARIO DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO SON:

- A) DAR FE DEL SENTIDO DE LA VOTACION EMITIDA RESPECTO DE LOS DICTAMENES, ACUERDOS Y DETERMINACIONES CUYO CONOCIMIENTO COMPETE AL PLENO.**
- B) NOMBRAR A LOS SECRETARIOS DE SESIONES Y ACUERDOS DE LAS CONSULTORIAS ESTATALES Y REGIONALES; Y**

Ante esta situación resulta que si bien es cierto que dichos nombramientos los efectúa el Secretario General del **Cuerpo Consultivo**, lo es también que el Presidente de la Consultoría es quien consigna los veredictos que formulen dichos secretarios; ahora bien quien nombra al Presidente de las citadas Consultorías Estatales y Regionales es el Secretario de la Reforma Agraria, y por ende es él quien determina el funcionamiento del **Cuerpo Colegiado**.

C) CERTIFICAR LOS DOCUMENTOS RELACIONADOS CON EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Esta facultad no tiene vuelta de hoja, porque lo único que hace el Secretario General, es certificar los documentos que extienda de acuerdo a los asuntos que se analicen en el Organó Colegiado.

D) CRITICA

D.1.- Inconstitucionalidad de los Consejeros Agrarios Supernumerarios.

Es de suma importancia destacar la incorrecta denominación, con que se ha designado a los Consejeros Agrarios Supernumerarios, creados por la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, al expresar en su artículo 14, que dicho Organó Colegiado estaría integrado por cinco consejeros titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del ejecutivo de la Unión sea necesario.

De lo anterior se advierte que la ley reglamentaria es inconstitucional, por que contraviene a lo establecido en nuestra Constitución General de la República, al sustentar ésta en su artículo 27, fracción XI, inciso b), que se crea un Cuerpo Consultivo Agrario compuesto por cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República. Luego entonces la norma secundaria no tiene fundamento constitucional en este aspecto.

Si bien es cierto que del propio numeral se desprende que, dicha institución tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen. Esto de manera alguna libera al Secretario de la Reforma Agraria con tan amplias facultades, en virtud de que ninguna ley secundaria podrá dictarse al capricho, sino siguiendo el espíritu y letra del precepto constitucional que lo reglamenta. Situación diferente a la contemplada en el Poder Judicial, en donde si expresamente la Constitución autoriza a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a contar con ministros supernumerarios.

D.2.- Subordinación del Cuerpo Consultivo Agrario ante el C. Presidente de la República.

Al respecto, cabe destacar que dicha subordinación tiene su fundamento en el artículo 27 Constitucional, mismo que fue reformado el 10 de Enero de 1934, quedando así de manifiesto el espíritu del Constituyente, al establecer en nuestra Carta Magna una institución de carácter técnico que coadyuvaría al Ejecutivo Federal en la solución de la problemática social del campo; desafortunadamente desde su aparición hasta nuestros días nunca se le ha otorgado tal importancia, al grado que la Secretaría de la Reforma Agraria, al percatarse que dicho **Órgano Colegiado** no había sido objeto de consideración por el Presidente de la República, tuvo a bien asignarle recursos económicos y materiales para subsistir, de ahí que dicha innovación aportada a la legislación de la materia sea letra muerta; en esa virtud se hace indispensable que los legisladores del país hagan cumplir al Ejecutivo de la Unión la facultad que le ha sido depositada por la Constitución Federal, y con ello evitar que la Secretaría de la Reforma Agraria continúe desempeñando funciones de un tribunal de alzada; si bien es cierto que dicha atribución le era propia, a la Comisión Nacional Agraria, lo es también que con la reforma antes citada dichas funciones y atribuciones quedaran delimitadas, es decir separados, como dependencias distintas pero ambos subordinados al primer Jefe de la Nación.

D.3.- Subordinación del Cuerpo Consultivo Agrario ante el Secretario de la Reforma Agraria.

Una vez analizado el párrafo anterior, con toda seguridad puede afirmarse que la subordinación del **Cuerpo Consultivo** ante el Secretario de la Reforma Agraria, es inconstitucional, en virtud de que no se encuentra contemplada la Constitución General de la República, luego entonces los actos que ejerce sobre dicho **Órgano de Consulta** deben considerarse viciados de legalidad, a este respecto se estima pertinente hacer hincapié que si bien es cierto que el encargado del despacho agrario, actúa de manera ilícita, lo es también el Presidente de la República, desde el momento en que firma las reformas y adiciones a la Ley reglamentaria, ello contrarrestándole facultades e importancia al órgano colegiado; haciéndole imposible su independencia en la formulación de sus dictámenes y lo más grave, es ignorarlo como institución constitucional.

A este respecto mucho se ha comentado y criticado, pero nada se ha hecho para corregir tal anomalía, ello obedece a que los miembros que integran el Gabinete Presidencial en su mayoría son gentes que desconocen el problema del campo y sus antecedentes; pero lo más grave es que el propio Presidente de la República avale tales barbaridades cometidas por sus colaboradores; tan es así que en la Ley Federal de la Reforma Agraria, se han plasmado políticas que contravienen a lo consagrado en nuestra Carta Magna y lesiona derechos de la ciudadanía al efecto se alude a la facultad que la ley del ramo ha conferido al **Cuerpo Consultivo**, pudiendo considerarse como Autoridad decisiva o activa, en la formulación de sus dictámenes negativos con carácter de definitividad, cuestión ésta que corresponde al Ejecutivo Federal.

Expuesto lo anterior, es preciso señalar que dicha Subordinación tiene su origen en la Comisión Nacional Agraria, por no existir en ese entonces una Legislación Agraria que hiciera el reparto de funciones; pero afortunadamente por decreto presidencial del 10 de Enero de 1934, se crean dos instituciones directas del Ejecutivo de la Unión para la aplicación de las leyes de la materia; desafortunadamente ésto ha quedado en teoría, porque en la práctica es el Secretario de la Reforma Agraria, quien ejerce la atribución sobre las funciones que deben regir a dicho **Organo Consultivo**.

Con respecto a las Consultorías Estatales y Regionales el propio reglamento del **Cuerpo Consultivo Agrario**, las regula en su Capítulo V, en el que se establecen las funciones y atribuciones en que éstas deberán de regirse.

"ARTICULO 16.- Son atribuciones de las Consultorías Estatales y Regionales:

- I. Formular los proyectos de dictámenes de opinión y de autorización que serán sometidos para su aprobación al Pleno del **Cuerpo Consultivo**.
- II. Celebrar sesiones y tomar acuerdos en los términos prescritos por este Reglamento.
- III. Observar y complementar las normas o instrucciones que establezca y giren en Pleno del **Cuerpo Consultivo Agrario** o el Secretario General.

- IV. Proveer a la debida integración de los expedientes que así lo requiera; y
- V. Las demás que le confieran los ordenamientos aplicables, el pleno o el Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario.

ARTICULO 17.- El turno de los asuntos a los consejeros se harán en forma equitativa, por el acuerdo de las Consultorías Estatales y Regionales de que se trate atendiendo a su complejidad, volumen y conexidad entre los mismos.

En el orden del día de los asuntos que se deban ser discutidos por la Consultoría, será aprobado previamente también por acuerdo de sus integrantes.

ARTICULO 18.- Los presidentes de las Consultorías Estatales o Regionales durarán en su cargo un año y podrán ser confirmados en su cargo.

ARTICULO 19.- Son atribuciones de los Presidentes de las Consultorías Estatales y Regionales:

- I. Presidir las sesiones y dirigir los debates.
- II. Atender y autorizar la correspondencia.
- III. Dictar las medidas que requiera el expedito y eficaz funcionamiento de la Consultoría.
- IV. Presentar al Secretario del **Cuerpo Consultivo Agrario** los anteproyectos del plan de actividades, así como los informes de labores que aquel o el pleno les requieran.
- V. Dictar las órdenes relacionadas con el buen funcionamiento de las Consultorías y cumplir con los lineamientos que fije el Presidente del **Cuerpo Consultivo** directamente o a través del Subsecretario de Asuntos Agrarios y organización y el Secretario General.

- VI. Informar al Presidente, Secretario General o al Consejo Visitador las irregularidades que a su juicio hayan cometido los miembros de la consultoría, y
- VII. Las demás que le conceda los ordenamientos aplicables al Presidente o el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario.

ARTICULO 20.- Los Secretarios de Sesiones y Acuerdos deberán ser mexicanos por nacimiento, Licenciados en Derecho, ser de reconocida honorabilidad y no poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie fijada a las propiedades inafectables.

ARTICULO 21.- Son atribuciones de los Secretarios de Sesiones y Acuerdos de las Consultorías Estatales y Regionales:

- I.- Dar fe del sentido de la votación emitida respecto de los proyectos de dictámenes y determinaciones que se hayan acordado en la Consultoría.
- II.- Desahogar los proyectos de dictámenes, acuerdos y determinaciones de la Consultoría.
- III.- Ejecutar las instrucciones del Presidente de la Consultoría y
- IV.- Llevar el archivo de las consultorías estatales y regionales de que se trate." (19)

De los antecedentes vertidos se desprende que las Consultorías Estatales y Regionales tienen su origen en la propia Ley Federal de Reforma Agraria, al

(19) SECRETARIA DE GOBERNACION.- Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario; Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Septiembre 1980, p. 7 y 8.

establecer o crear los mal denominados Consejeros Agrarios Supernumerarios; ésto en razón, de la acumulación de expedientes de restituciones y dotaciones de tierras, bosques y aguas que se ventilaban en las Consultorías titulares correspondientes. De ahí que se hubiese dado la imperiosa necesidad de integrar a dichas salas en las entidades federativas de nuestra República, cuyo propósito fue y es hasta nuestros días la de coadyuvar al órgano colegiado en la debida integración de los procedimientos agrarios formulados por los campesinos solicitantes de tierra, quienes demandan una pronta y expedita resolución a sus planteamientos, con el objeto de asegurar el bienestar socioeconómico de sus familias y así corresponder a las exigencias del porvenir del país, en virtud de que en el campo se encuentra una de las fuentes primordiales del desarrollo social, político y económico de la nación.

Por lo que hace al funcionamiento de las salas que integran al **Cuerpo Consultivo Agrario**, su propio reglamento estipula que éstas deberán efectuarse en sesiones ordinarias mismas que se celebrarán una vez a la semana, o bien, extraordinarias debiendo ser éstas convocadas por sus Presidentes respectivos.

En cuanto a su integración las salas estatales o regionales del **Cuerpo Consultivo** será en forma unitaria o colegiada de acuerdo a las determinaciones que se hayan formulado en la sesión plenaria que para tal efecto lleva a cabo dicho **Órgano Colegiado** teniendo en consideración su competencia territorial; siendo las primeras de dos o más entidades federativas y las segundas la integrarán un solo estado o parte de él.

En conclusión, se observa que existe una importante contraposición de lo que establece nuestra Constitución General de la República y la Ley Federal de la Reforma Agraria al crear ésta, las Salas Estatales o Regionales, es decir, la Ley Secundaria ha rebasado el espíritu y letra de la Carta Magna; que si bien es cierto, que las exigencias de la impartición de justicia agraria reclama su expedita solución lo es también que la Ley de la materia ha dado un acierto en la descentralización del poder de autoridad.

CAPITULO CUARTO

PROPUESTAS DE REORGANIZACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

a) De su Autonomía.

Sin duda alguna resulta de tal importancia el análisis de tan delicado aspecto y por demás polémico como lo es la autonomía del Cuerpo Consultivo Agrario, como una dependencia de asesoría al servicio de la Presidencia de la República Mexicana, en materia agraria, instituida así por Mandato Constitucional en 1934, al respecto cabe destacar que existen dos corrientes que aluden, la primera denominada doctrinal que considera al **Órgano Colegiado** como una Institución Autónoma, es decir con independencia absoluta de la Secretaría de la Reforma Agraria, y la segunda titulada oficialista que lo contempla como parte de dicha Secretaría, lamentablemente esta última interpretación administrativa e inclusive la de los legisladores posteriores a la reforma Constitucional de 1934, fue y sigue siendo equivocada y contraria a lo establecido en el texto de nuestra Carta Magna, porque ubican al **Cuerpo Consultivo Agrario** como una oficina más de la Secretaría de Estado, invalidando así su autonomía, cuando el espíritu del constituyente los preceptuó como entes independientes e incisos diferentes.

De los antecedentes vertidos, se desprende que la autonomía del **Cuerpo Colegiado** se encuentra sustentada en el Artículo 27 Constitucional, de ahí que categóricamente se afirma que el **Cuerpo Consultivo** es autónomo, pero desafortunadamente la esfera administrativa no le ha otorgado el tratamiento que los Constituyentes expresaron al crear dos Dependencias diversas.

Ante esta incongruencia, el C. Lic. Mario Ruíz Massieu, en su texto titulado **Temas de Derecho Agrario Mexicano**, considera necesario que se opte en lo jurídico por reformar la Constitución, pasando el **Cuerpo Consultivo Agrario** a formar parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, suprimiendo el inciso (b)

de la Fracción XI del Artículo 27, o bien, se respete lo preceptuado en la Constitución de la República y el Cuerpo Consultivo Agrario actúe como asesor Presidencial, integrándose de acuerdo con lo establecido en la Carta Magna, como fue originalmente concebido.

Lo que definitivamente no es dable en un régimen de derecho es el divorcio existente entre la realidad y el texto legal como sucede respecto a este importante órgano de la Administración Pública Agraria. (20)

De los argumentos esgrimidos por el C. Lic. Mario Rúfz Massieu anteriormente cabe destacar que en su exposición al tema de autonomía del Cuerpo Consultivo Agrario, resulta ilógico y antijurídico pretender reformar la Ley máxima del pueblo mexicano, ya que por jerarquía las demás leyes deberán adecuarse a ésta. luego entonces procede conservar el Mandato Constitucional pugnar porque los legisladores efectúen un análisis exhaustivo al tema, materia de discusión a fin de que se libere el Cuerpo Colegiado de la Secretaría de la Reforma Agraria y cumpla con su cometido de ser órgano asesor directo del primer mandatario de la Nación, en los términos plasmados por nuestra Carta Magna.

b) De su Reglamentación.

Atendiendo la problemática que enfrenta el Cuerpo Consultivo Agrario tanto en su organización administrativa como jurídica, se hace imprescindible reglamentarlo acorde al espíritu y letra del Precepto 27 de la Constitución General de la República.

(20) Mario Rúfz Massieu, *Temas de Derecho Agrario Mexicano, Segunda Edición, Corregida y Aumentada*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988. Pág. 137.

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o. El Cuerpo Consultivo Agrario, es una institución autónoma que debe servir como Organó Consultor y Asesor Directo del Primer Mandatario de la Nación, en materia agraria.

Artículo 2o. El Cuerpo Consultivo Agrario de conformidad a lo previsto en la Fracción XI inciso b), del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará integrado por cinco Consejeros Agrarios Titulares.

Artículo 3o. Independientemente de los Consejeros Titulares, el Organó Colegiado contará con el número de Consultorías Estatales o Regionales en toda la República Mexicana. estando al frente de éstas un Dictaminador Profesional en la materia.

Artículo 4o. Dos de los miembros titulares del Organó de Consulta actuarán como representantes de los campesinos y la misma proporción se observará respecto de los dictaminadores que integren las Consultorías Estatales o Regionales.

Artículo 5o. Los Consejeros Agrarios Titulares, serán designados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal, a propuesta del Presidente del Organó Colegiado.

Artículo 6o. Los Dictaminadores que conforman las Salas Estatales o Regionales, serán designados (nombrados), por el Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario, previa aprobación del pleno en sesión.

Artículo 7o. Los **Consejeros Agrarios Titulares** y **Dictaminadores** que integran al **Cuerpo Consultivo Agrario** deberán reunir los siguientes requisitos:

- Ia.- Ser abogados o profesionistas titulados y contar con una experiencia de cinco años cuando menos en materia agraria.
- Ila.- No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie fijada para la pequeña propiedad como inafectable.
- Illa.- No desempeñar cargo alguno de elección popular y ser de reconocida honorabilidad.

Artículo 8o. La **Presidencia del Cuerpo Consultivo Agrario** recaerá en uno de los **Consejeros Agrarios Titulares**, electo por la mayoría de sus miembros y durará en su cargo tres años y no podrá ser reelecto para ocupar el mismo cargo.

Artículo 9o. En los casos de ausencia accidental o temporal de los **Consejeros Agrarios Titulares** y **Dictaminadores Estatales** o **Regionales**, éstos serán substituidos por quien determine el pleno en sesión, si dichas ausencias excedieran de treinta días, el **Presidente del Organó de Consulta** propondrá al **Ejecutivo Federal** al **Consejero Titular** quien deba reemplazarlo, en los casos de los dictaminadores, éstos serán nombrados por el **Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario**.

Artículo 10o. Uno de los **Dictaminadores Estatales** o **Regionales** tendrá su sede en las oficinas centrales del **Cuerpo Consultivo Agrario**, y será quien substituya a los titulares en caso de ausencia.

Artículo 11o. Para su adecuado funcionamiento administrativo, el **Cuerpo Consultivo Agrario** contará con los funcionarios siguientes: Un Secretario General, un Secretario de Actas y Acuerdos, Oficial Mayor, Contralor General, Director General de Administración, Recursos Humanos, Servicios Generales, Compilación de Leyes, Resoluciones y Dictámenes, Archivo, Control y demás que sean autorizados en el presupuesto asignado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, debiendo ser todos mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos.

Artículo 12o. El **Cuerpo Consultivo Agrario** funcionará en pleno y en **Consultorías Estatales o Regionales**.

El pleno se integrará con los cinco **Consejeros Agrarios Titulares**, y su Presidente será quien lo precida.

Las **Consultorías Estatales o Regionales** tendrán competencia territorial en dos o más Entidades Federativas y podrán ser unitarias o colegiados, según lo acuerde el pleno.

Las **Consultorías Estatales** tendrán competencia territorial, en una Entidad Federativa o en parte de ella, y podrán ser unitarios o colegiados, según lo acuerde el pleno.

Tanto el pleno del **Cuerpo Consultivo Agrario**, como las **Consultorías Estatales o Regionales** celebrarán por lo menos una sesión ordinaria a la semana y podrán celebrar sesiones extraordinarias cuando para ello convoque su Presidente.

Artículo 13o. Tanto los **Consejeros Titulares del Cuerpo Consultivo Agrario**, como los **Dictaminadores de las Consultorías Estatales o Regionales**, sólo podrán dejar de asistir a sus sesiones ordinarias o extraordinarias por faltas accidentales o temporales y, cuando éstos cometan faltas graves en el ejercicio de sus funciones se les suspenderá de sus cargos y, si aparecieren indicios suficientes para la comisión de un delito se dará vista al **Ministerio Público Federal**.

CAPITULO II

DEL PRESIDENTE DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Artículo 14o. Son facultades del Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario.

- Ia.-** Presidir las sesiones del pleno de dicho Organó Colegiado.
- Iia.-** Sancionar con su firma los dictámenes y acuerdos que apruebe el pleno del Cuerpo Consultivo Agrario.
- Iiia.-** Refrendar los Proyectos de Resolución Presidencial que se sometan a consideración del Ejecutivo Federal.
- Iva.-** Presentar al pleno los proyectos del plan de actividades, informes de labores, manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público.
- Va.-** Dar fe del entido de la votación emitida respecto de los dictámenes, Acuerdos y determinaciones cuyo conocimiento compete al pleno.
- Via.-** Dictar las medidas que estime conveniente para que la administración de justicia sea expedita, pronta y cumplida por la autoridad agraria, así como de sus acuerdos y determinaciones.
- Vii.-** Desahogar para su cumplimiento, los dictámenes, acuerdos y determinaciones del Cuerpo Consultivo Agrario.
- Viii.-** Designar a los Secretarios Auxiliares de sesiones y Acuerdos del pleno y al Jefe de la Oficina Administrativa del Cuerpo Consultivo Agrario.

- IXo.- Proponer al Ejecutivo Federal la remoción de los **Consejeros Titulares**, cuando incurran en causas graves, y le sea elevada la renuncia de alguno de ellos.

- Xo.- Remover por causa justificada a los **Dictaminadores de las Salas Estatales o Regionales del Cuerpo Consultivo Agrario** y resolver sobre las renunciaciones que presenten de sus cargos.

- XIo.- Contratar al personal administrativo y directivo indispensable que conforme al **Cuerpo Consultivo Agrario** y proponerlo al pleno en sesión del **Organo de Consulta** para su aprobación.

- XIlo.- Prever el mejor funcionamiento administrativo del **Organo Colegiado** y realizar ante la **Secretaría de la Reforma Agraria** todos los trámites y gestiones que sean necesarios.

- XIIlo.- Recibir, turnar y en su caso despachar la correspondencia del **Cuerpo Consultivo Agrario**.

- XIVo.- Llevar el archivo del **Cuerpo Consultivo Agrario**.

- XVo.- Acordar con el C. Presidente de la República los expedientes **Agrarios**; así como los nombramientos de los **Consejeros Agrarios Titulares** y demás personal que integre al ya citado **Cuerpo Consultivo Agrario**.

CAPITULO III

DEL PLENO DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Artículo 10a. Son atribuciones del **Cuerpo Consultivo Agrario**.

- I.- Dictaminar los expedientes en los que deba recaer resolución del C. Presidente de la República, como máxima Autoridad Agraria.
- II.- Revisar y autorizar los proyectos de resolución presidencial así como los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe.
- III.- Opinar sobre conflictos con motivo de la ejecución de las resoluciones presidenciales cuando haya inconformidad, procurando un acuerdo previo entre las partes.
- IV.- Emitir opinión cuando el Ejecutivo de la Unión le solicite, acerca de las iniciativas de Ley o de los proyectos de reglamentos en materia agraria.
- V.- Sancionar los acuerdos que le someta el Presidente del **Cuerpo Consultivo Agrario**, respecto de los nombramientos de los funcionarios y del personal que integren al mismo.

- VI.- Aprobar el plan de actividades, el informe de labores y los manuales de organización, procedimientos o de servicios al público que le proponga el Presidente del **Organo Colegiado**.
- VII.- Conceder licencias a los **Consejeros Agrarios Titulares y Dictaminadores de las Salas Estatales o Regionales**, en los términos del presente Reglamento.
- VIII.- Desahogar las consultas que le formule la Secretaría de la Reforma Agraria y la Comisión Agraria Mixta.
- IX.- Para que el pleno pueda celebrar sus sesiones bastará con la presencia de tres de los **Consejeros Titulares** y cuando menos uno de los dos representantes de los campesinos.
- X.- Las sesiones del pleno serán ordinarias y extraordinarias.
- XI.- Las sesiones ordinarias se efectuarán cuando menos una por semana y las extraordinarias se celebrarán en cualquier momento cuando así lo estime pertinente su Presidente o cuando la urgencia del caso lo amerite, ambas sesiones serán presididas por el Presidente del **Cuerpo Colegiado**.
- XII.- Las demás que le señalen los ordenamientos aplicables de la materia.
- XIII.- Sancionar los nombramientos efectuados por el Presidente del **Cuerpo Consultivo Agrario** respecto a los **Consejeros Titulares** que deban efectuar visitas periódicas a las **Consultorías Estatales o Regionales**, vigilando su cumplimiento en las atribuciones encomendadas a los dictaminadores y personal que integre a las mismas.

Los acuerdos y determinaciones del pleno se tomarán por mayoría de los **Consejeros** presentes y;

Artículo 12o. Los **Consejeros Agrarios Titulares** no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes en la discusión del asunto a tratar, la votación será nominal o económica según lo determine el pleno.

CAPITULO IV

DE LAS CONSULTORIAS ESTATALES Y REGIONALES

Ante la problemática que se ha venido gestando en el **Organo Colegiado**, respecto de la improvisación de quienes imparten justicia, cabe hacer una reflexión sobre el particular consistente en que para que verdaderamente se cumpla con los postulados de la Revolución, se hace imprescindible que el personal que se encuentra laborando en el **Cuerpo Consultivo Agrario** como revisor, se le reconozca su capacidad intelectual, y en su oportunidad sea propuesto para ocupar los cargos de **Consejero Titular**, o dictaminador de **Salas Estatales o Regionales** en el país, es decir, en causar la formación profesional de los revisores agrarios en la materia en cumplimiento a la demanda de la justicia del campo, erradicando así la corrupción y prepotencia de los encargados del despacho agrario, quienes primero atienden cuestiones personales o amistosas, que la eficiencia o ética profesional en tan delicada tarea, designando a personas sin escrúpulos al frente del **Cuerpo Consultivo Agrario**.

Artículo 13o. Son atribuciones de los **Dictaminadores Estatales o Regionales**.

- I.- Formular los proyectos de dictamen, opinión y de autorización que someterá al **Consejero Agrario Titular** para su aprobación al pleno en sesión del **Cuerpo Consultivo Agrario**;
- II.- Celebrar sesiones y tomar acuerdos en los términos prescritos por este Reglamento;

- III.- Observar y complementar las normas e instrucciones que establezca y giren el pleno del **Cuerpo Consultivo Agrario** o su **Secretario General**.

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

- V.- Las demás que les confieran los ordenamientos aplicables, el pleno o el **Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario**.

Artículo 14o. El turno de los asuntos a los **Consejeros Agrarios Titulares** se efectuará de acuerdo al número de **Salas Estatales** o **Regionales** que le corresponda.

El orden del día de los asuntos que deban ser discutidos por la **Consultoría** serán aprobados previamente, por acuerdo de sus integrantes.

Artículo 15o. Los dictaminadores de las **Salas Estatales** y **Regionales**, durarán en su cargo un año y podrán ser confirmados en dicho cargo por otro período igual.

Artículo 16o. Son atribuciones de los **Dictaminadores Estatales** o **Regionales**.

- I.- **Presidir las sesiones** y **dirigir los debates**.

- II.- **Atender y autorizar la correspondencia**.

- III.- **Desahogar las peticiones** que le formulen las **Comisiones Agrarias Mixtas**, así como las audiencias campesinas, respecto de las

controversias que se susciten en los procedimientos de Dotaciones de Tierras, Bosques y Aguas.

- IV.- Dictar las medidas pertinentes para el mejor desempeño de las funciones administrativas y así obtener una pronta y expedita administración de la justicia agraria.
- V.- Presentar al Secretario General del Cuerpo Consultivo Agrario, los proyectos del plan de actividades; así como los informes de labores que áquel o el pleno en sesión les requiera.
- VI.- Informar al Secretario del Cuerpo Colegiado o bien al Consejero visitador de las irregularidades que a su juicio hayan cometido los miembros de las Consultorías; y
- VII.- Las demás que les concedan los ordenamientos aplicables al Presidente o al Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario.

Artículo 16o. Los secretarios de sesiones y acuerdos de las Consultorías Estatales o Regionales deberán ser Licenciados en Derecho, Titulados y ser de reconocida honorabilidad y no poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie fijada para la pequeña propiedad inafectable.

Artículo 17o. Son atribuciones de los secretarios de sesiones y acuerdos de las Consultorías Estatales o Regionales.

- L.- Dar fe del sentido de la votación emitida respecto de los proyectos de dictámenes y determinaciones que se hayan acordado en la Consultoría.

- II.- Desahogar los proyectos de dictámenes, acuerdos y determinaciones de la consultoría respectiva.
- III.- Ejecutar las instrucciones del dictaminador de la sala; y
- IV.- Llevar el archivo de la Consultoría Estatal o Regional de que se trate.

CAPITULO V
DE LOS IMPEDIMENTOS

Artículo 18o. Estarán impedidos para conocer de los expedientes agrarios los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario.

- I.- Los que tengan interés personal en el asunto sometido a estudio u opinión.
- II.- Hayan sido abogados o apoderados de algunas de las partes o realizado alguna actividad profesional relacionada con los asuntos que se ventilen en la Consultoría.
- III.- Tengan amistad o inamistad con alguna de las partes que intervengan en los expedientes.
- IV.- Sean Cónyuges o parientes consanguíneos o afines de alguna de las partes o de sus abogados o representantes en línea recta sin limitación de grado; dentro del cuarto grado en la colateral por consanguinidad o dentro del segundo en la colateral por afinidad y
- V.- Los que determine el pleno con motivo de algún otro impedimento específico.

CAPITULO VI

DEL DEPARTAMENTO DE COMPILACION Y DOCUMENTACION DE LEYES, RESOLUCIONES Y DICTAMENES

Artículo 19o. El Cuerpo Consultivo Agrario contará con un Departamento de Compilación y Documentación de Leyes, Resoluciones y Dictámenes.

Artículo 20o. Al frente del Departamento habrá un Jefe Licenciado en Derecho, Titulado designado por el Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario y se auxiliará del personal que las necesidades del servicio requieran.

Artículo 21o. El departamento estará destinado al servicio de los funcionarios y empleados del Organó Colegiado.

Artículo 22o. Son atribuciones del Jefe del Departamento de Compilación y Documentación de Leyes, Resoluciones y Dictámenes:

- I.- Compilar y mantener actualizadas las leyes, reglamentos, jurisprudencia, ejecutorias, resoluciones de los tribunales, precedentes y documentación en materia agraria debiendo boletinarlo a los Consejeros Titulares, así como los acuerdos y dictámenes que el Cuerpo Consultivo Agrario estime deban darse a conocer.
- II.- Vigilar la conservación del acervo bibliotecario a su cuidado y difundir las obras y estudios que por su interés sean útiles para el mejor desempeño de las labores del Cuerpo Consultivo Agrario.
- III.- Ordenar la encuadernación y clasificación de los dictámenes y acuerdos emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario, que a juicio del pleno y por su importancia y trascendencia se estimen necesarios para establecer los criterios generales de dicho Cuerpo Colegiado.

IV.- Acordar con el Presidente del Organó de Consulta todo lo relacionado con el funcionamiento del departamento.

CAPITULO VII

DE LAS RESPONSABILIDADES

Artículo 23o. El Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario por sí o a propuesta del pleno deberá promover ante el C. Presidente de la República, el reemplazo de los Consejeros Titulares en los casos siguientes:

- I.- Cuando procedan con negligencia o no guarden la debida discreción con motivo del estudio y resolución de los expedientes.
- II.- Cuando formulen proyectos de dictámenes o acuerdos contrarios a las constancias procesales.
- III.- Por asesorar a cualquiera de las partes interesadas, y
- IV.- Por extraviar o mutilar expedientes y documentos que estén bajo su guarda.

Artículo 24o. La remoción se hará sin perjuicio de la consignación al Ministerio Público Federal en el caso de que se presuma la existencia de algún ilícito penal.

Artículo 25o. Quienes estén legitimados en cualquier procedimiento que se tramite ante el Cuerpo Consultivo Agrario, tendrán el derecho de acudir ante el Presidente de dicho Organó Colegiado, cuando cualquiera de sus Consejeros no presenten el proyecto de dictamen correspondiente en un plazo de treinta días a partir de la fecha en que le haya sido turnado el expediente. El Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario solicitará informe al Consejero de que se trate, quien deberá rendirlo en un plazo no mayor de tres días, si dentro del plazo antes señalado no se rindiere el informe, se presumirá fundada la queja.

Si el Presidente del **Cuerpo Consultivo Agrario** encuentra fundada la queja, turnará el expediente a otro **Consejero Titular** y se procederá a sancionar al **Consejero negligente** con la suspensión del cargo hasta por treinta días.

Se presumirá que la queja es infundada cuando no haya transcurrido el plazo de treinta días a que antes se hace referencia, o bien cuando el expediente no esté totalmente integrado. En este último caso el **Consejero** deberá formular de inmediato punto de acuerdo ordenando la práctica de todos los trabajos técnicos e informativos necesarios, para la integración cabal del expediente.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

Fue el primer ordenamiento jurídico y fuente de la materia agraria que instituyó el procedimiento de restitución de tierras, bosques y aguas a sus verdaderos propietarios o poseedores. Fue también con la presente Ley cuando aparece la primera magistratura agraria en el País, encargada de conocer y aplicar la ley de la materia.

SEGUNDA.- El 22 de marzo de 1934 aparece el primer Código Agrario como resultado de la reforma Constitucional del 10 de enero del mismo año, con el propósito de unificar una serie de leyes y circulares que al efecto se habían expedido, en un solo ordenamiento. Es también con el presente Código donde surgen los lineamientos fundamentales para la organización del Cuerpo Consultivo Agrario.

TERCERA.- El Cuerpo Consultivo Agrario debe entenderse como órgano autónomo independiente, auxiliar (asesor) directo del C. Presidente de la República en materia Agraria, tal naturaleza se encuentra refrendada por mandato Constitucional en su Precepto 27.

CUARTA.- El Cuerpo Consultivo Agrario, aunque es un órgano técnico de preparación en las resoluciones Presidenciales Dotatorias de Tierras, con las últimas reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, adquirió el rango de autoridad, en los casos de las inconformidades contra la privación de Derechos Agrarios y nuevas adjudicaciones, así como en la aprobación de los planos de localización, de ahí que dicho Cuerpo Colegiado haya adquirido el carácter de autoridad.

QUINTA.- Resulta inconcebible que la Ley Secundaria como el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, concedan tan amplias facultades al encargado del Despacho Agrario y al Subsecretario de Asuntos Agrarios, como en el caso de la Presidencia del Cuerpo Colegiado y más aún

intolerante permitir que el Secretario de la Dependencia sea quien proponga al Primer Mandatario de la Nación, los nombramientos y remoción de los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario, siendo esta facultad exclusiva del C. Presidente de la República por mandato Constitucional; es también con los documentos de referencia cuando aparece la denominación de los Consejeros Agrarios Supernumerarios de ahí que tanto la Ley como el Reglamento ya citados sean inconstitucionales al analizar la figura del órgano de consulta.

SEXTA.- Resulta de gran importancia formular un ordenamiento jurídico que regule la función del Cuerpo Consultivo Agrario es decir un instrumento propio que lo haga independiente de la Secretaría de la Reforma Agraria y será hasta entonces cuando el Cuerpo Colegiado lleve a cabo su misión prevista en la Constitución General de la República; en virtud de que en la práctica su dependencia es absorbida por dicha Secretaría, de ahí que sus actos se avoquen a la instrucción del encargado del despacho agrario, olvidándose de ser un asesor directo del Primer Mandatario de la Nación.

SEPTIMA.- Se dice que el Cuerpo Consultivo Agrario es un Órgano Autónomo e Independiente, asesor del Primer Mandatario de la Nación en Materia Agraria, así lo contempla nuestra Constitución General, de ahí que categóricamente se afirme que su ubicación se encuentre vinculada al Ejecutivo Federal y no al Secretario de la Reforma Agraria como sucede en la práctica.

OCTAVA.- Con respecto a la subordinación del Cuerpo Consultivo Agrario, cabe señalar que ésta se encuentra bajo la dirección del Primer Mandatario de la Nación, así lo determina la Constitución General de la República en su Artículo 27, por lo que dicho Cuerpo Colegiado debe tener su sede en Palacio Nacional, al igual que la Subdirección jurídica en la materia, y no dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria.

NOVENA.- Cuando decimos que el **Cuerpo Consultivo Agrario** es un **Organo Autónomo**, con ello no pretendemos descubrir nada novedoso porque la misma se encuentra plasmada en nuestra **Constitución General de la República**, pero cuando esta figura es abordada por la **Ley Secundaria** se complica la forma y fondo del espíritu constitucional, es decir, lo vuelve oficioso al grado de conceptuarlo como una oficina burocrática más de la **Dependencia**, por ello la urgencia de que se opte en lo jurídico por **reformular la Ley de la Materia**, en virtud de que ésta va más allá de lo reglamentado por nuestra **Carta Magna**, a fin de que el **Organo Colegiado** cumpla su función de **asesor Presidencial**.

DECIMA De los **Consejeros Agrarios Titulares** que por mandato Constitucional integran al **Cuerpo Consultivo Agrario**, debe nominarse uno de ellos a fin de que éste asuma la **Presidencia del Cuerpo Colegiado**, previa aprobación del Pleno en sesión que para tal efecto haya convocado su **Presidente**; con lo anterior se pretende evitar de una vez por todas las irregularidades que con frecuencia viene desempeñando el **Titular de la Dependencia Agraria**.

DECIMA PRIMERA.- El **Cuerpo Consultivo Agrario** en su carácter de **Organo Consultor** debe emitir sus opiniones acerca de las iniciativas de **Ley o de Proyectos de Reglamentos** en la materia **Agraria**, cuando así lo requiera el **C. Presidente de la República** como máxima autoridad agraria y no como lo prevé la **Ley Secundaria**, que ésta sea a instancia del encargado del despacho agrario, restándole jerarquía institucional al **Organo Colegiado**.

DECIMA SEGUNDA.- Para erradicar de una vez por todas la improvisación de los **Consejeros Agrarios Titulares y Supernumerarios** que integran al **Cuerpo Consultivo Agrario**, se propone en el presente trabajo que éstos deban surgir de la base trabajadora, es decir, de aquellos que vienen desempeñando funciones de **Dictaminadores**, con ello se pretende formar profesionales en la materia, en el propio centro de trabajo donde sus empleados tengan la oportu-

nidad de desenvolverse y así competir para lograr obtener un cargo de dirección dentro del **Organo Colegiado**, por medio del escalafón. Será entonces cuando se atienda al espíritu del **Constituyente**, como respuesta de los movimientos revolucionarios que exijan una pronta y expedita resolución sobre la tenencia de la tierra.

DECIMA TERCERA.- Con respecto a la propuesta que en el presente trabajo se plantea de los "Dictaminadores" para ocupar el cargo de **Consejero Agrario Titular** o **Representante** de cualesquiera de las **Consultorías Estatales o Regionales**, es con el objeto de llevar a la práctica los lineamientos de escalafón, lo anterior por considerar de ambigua la parte final de la **Fracción 1a.** del **Artículo XVI** de la **Ley Federal de Reforma Agraria** que establece como único requisito a los aspirantes del **Organo Colegiado**, una experiencia suficiente a juicio del **Presidente de la República**, condición que deja mucho que desear, es decir, que dichos funcionarios no cuenten con el conocimiento amplio sobre la problemática agraria como sucedería con los profesionales ya citados quienes a través de un examen de oposición y previa aprobación del **Pleno** en **sesión** recaerá la titularidad del cargo a desempeñar.

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

A U T O R E S

O B R A S

- | | |
|---|--|
| XLVI LEGISLATURA DE LA CAMARA
DE DIPUTADOS | Antecedentes y Evolución de los
Artículos 16 al 27 Constitucionales;
México, 1967. |
| CHAVEZ PADRON, MARTHA | El Proceso Social Agrario y sus
Procedimientos; 4a. Ed., Edit.
Porrúa, S.A. México 1983. |
| FAVILA, MANUEL | Cinco Siglos de Legislación (1943-
1940), México, Secretaría de la
Reforma Agraria CEHAM, 1981. |
| LUNA ARROYO, ANTONIO | Derecho Agrario Mexicano, Edit.
Porrúa, S.A. |
| MARIA DIEZ, MANUEL | Manual de Derecho Administrativo
I, Tomo I, 2a. Ed. Edit. Plus
Ultra, Argentina 1980. |
| MARIA DIEZ, MANUEL | El Acto Administrativo; 2a. Ed.,
Edit. Tipografía, S.A., Argentina,
1961. |
| MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO | El Problema Agrario en México y
la Ley Federal de la Reforma
Agraria; 19a. Ed. Edit. Porrúa,
S.A. México, 1983. |

RUIZ MASSIEU, MARIO

Temas de Derecho Agrario Mexicano; 2a. Ed. Corregida y Aumentada, Edit. UNAM, México, 1988.

RUIZ MASSIEU, MARIO

Lineamientos Fundamentales del Proceso Social Agrario en el Derecho Mexicano.

RUIZ MASSIEU, MARIO

Estructura del Derecho Agrario.

RUIZ MASSIEU, MARIO

La Garantía Jurisdiccional de la Constitución Mexicana.

SECRETARIA DE LA REFORMA
AGRARIA

La Legislación Agraria en México, (1914-1979).

SECRETARIA DE LA REFORMA
AGRARIA

La Legislación Agraria en México, Tomo 3 (1914-1970).

TENA RAMIREZ, FELIPE

Leyes Fundamentales de México, (1808-1979); 9a. Ed. Edit. Porrúa, S.A., México, 1980.

LEGISLACIONES

Constitución General de la República Mexicana.

Ley Federal de la Reforma Agraria, Edit. Porrúa, México, 1984.

Ley de Amparo.

Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942

Carpizo, Jorge. La Constitución de 1917.

Enciclopedia Jurídica Omeba

Diccionario Jurídico Mexicano.

De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho.

Reglamento Interior del Cuerpo Consultivo Agrario. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Septiembre de 1980.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Abril de 1989.

JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria, Editada por la Secretaría de la Reforma Agraria, México 1982.

S. Castro Zavaleta, 65 Años de Jurisprudencia Mexicana (1917-1981), Apéndice II, 1983, México, 1984.