

398

2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"LAS NUEVAS ATRIBUCIONES DEL CUERPO
CONSULTIVO AGRARIO."**

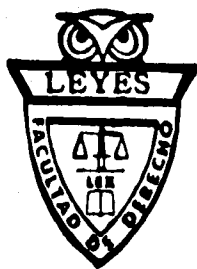
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

OSCAR MENDOZA CONTRERAS



MEXICO, D. F.

1998

**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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**"LA IGNORANCIA MATA A LOS PUEBLOS,
POR ELLO ES PRECISO MATAR A LA IGNORANCIA"**

JOSE MARTI

**"OJALA QUE CADA PERSONA SE PROPUSIERA
EDUCAR A UN HOMBRE"**

JOSE MARTI

**"UN CONOCIMIENTO REDUCIDO QUE ACTUA,
VALE INFINITAMENTE MAS, QUE UN
GRAN CONOCIMIENTO QUE PERMANECE OCIOSO"**

GIBRAN JALIL

Agradezco y Dedico, el presente trabajo de Investigación a Dios mi creador, por darme esa luz que desvanece la obscuridad, y sobre todo por darme su AMOR incondicional al obsequiarme el mayor regalo de mi vida, la oportunidad de vivir.

CON GRATITUD AL SEÑOR JESUS, GRACIAS.

A mi Padre.- Por su Orden y Disciplina, quién me enseñó a ser hombre útil.

GRACIAS

A mi Madre.- Por su sola presencia, por ser en sí, mi madre.

GRACIAS

A mis Hermanos.- Por la Unidad.

GRACIAS

A mi Asesor.- A quien Admiro y le Profeso un gran respeto por su Caballerosidad, Amabilidad y su Servicialidad.

GRACIAS

Al Lic. Villarreal y a la Lic. Larios, así como a todas las personas que me han apoyado en mi vida y desarrollo profesional.

GRACIAS

A mis Escuelas.- Como un testimonio de agradecimiento porque de ellas recibí mi formación humana y profesional, permitiendome alcanzar uno de mis grandes anhelos.

GRACIAS

****A Elisa.- Por su Amor y Comprensión.***

GRACIAS

I N D I C E

CAPITULO I ANTECEDENTES JURIDICOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.....1

- a) **Ley del 6 de enero de 1915.....1**
- b) **Artículo 27 Constitucional en su Origen.....5**
- c) **Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920.....9**
- d) **Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922.....11**
- e) **Ley de Dotaciones y Reasignaciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927
Reglamentaria, del Art. 27 Const.....13**
- f) **Reformas al Art. 27 Const. del 10 de enero de 1934.....15**
- g) **Código Agrario del 22 de marzo de 1934.....18**
- h) **Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.....22**
- i) **Código Agrario del 31 de diciembre de 1942.....27**

CAPITULO II NATURALEZA JURIDICA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.....29

- a) **Como organo Auxiliar.....29**
- b) **Como organo Colegiado.....30**
- c) **Como organo Dictaminador.....32**
- d) **Como organo de Autoridad.....33**

CAPITULO III EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO DE CONFORMIDAD CON LA LEY40

- a) **Ley Federal de reforma Agraria.....40**
- b) **Reglamento Interior de la Secretaría de Reforma Agraria.....45**
- c) **Reglamento Interior del Cuerpo Consultivo Agrario.....47**
- d) **Crítica.....53**
- d.1) **Inconstitucionalidad de los Consejeros Agrarios Supernumerarios**

d.2)	Subordinación del Cuerpo Consultivo Agrario al C. Presidente de la República.....	54
d.3)	Subordinación del Cuerpo Consultivo Agrario al Secretario de la Reforma Agraria.....	55
e)	Dictámenes y Acuerdos emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario.....	55

CAPITULO IV EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO CON LAS REFORMAS DEL ART. 27 CONSTITUCIONAL DEL 6 DE ENERO DE 1992.....60

a)	Objetivo de las reformas.....	60
b)	Ley Agraria vigente (Reglamentaria de Art. 27 Const.).....	70
c)	Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.....	86

CAPITULO V REGLAMENTO DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA PUBLICADO EL 11 DE JULIO DE 1995.....91

a)	Del ámbito de competencia y organización de conformidad con dicho reglamento.....	91
b)	Atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario de conformidad con el anterior reglamento.....	93
c)	Reglamento que deberá expedirse por el Cuerpo Consultivo Agrario para su operación y funcionamiento.....	95

Sugerencias.....96

Conclusiones:.....97

Bibliografía.....104

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES JURIDICOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Para analizar y comprender la evolución de los procesos agrarios en la tenencia de la tierra, es necesario conocer los motivos que dieron origen a la lucha de la clase campesina, por la Restitución y Dotación de tierras, de las cuales, en el primer caso fueron despojados injustamente, no solamente por las enajenaciones llevadas a cabo por las Autoridades Políticas, que incurrieron en una indebida interpretación de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas del 25 de junio de 1857, sino también por las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes efectuadas por la Secretaría de Fomento, y Hacienda; así como las diligencias de deslinde practicadas por compañías, jueces u otras Autoridades locales o de la Federación a favor de latifundistas, terratenientes o hacendados en perjuicio de los campesinos.

Antonio Toledo Corro, (1) Secretario de la Reforma Agraria en el período sexenal 1976-1986, coincide en señalar que: "La tenencia de la tierra a sido factor importante en el desarrollo social y político de México, y su encuadramiento jurídico caracteriza las distintas etapas de la vida del país".

a) LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Las constantes injusticias sociales, sobre la tenencia de la tierra, del cual han sido objeto los hombres que conforman el pueblo de México a través de su historia, han provocado una serie de reacciones que van desde ideologías y movimientos que pretenden acabar desde la raíz la problemática del monopolio de la tierra; principios que fueron retomados por movimientos revolucionarios, de la zona sur de la república, encabezados por el general Emiliano Zapata, que tuvo a bien formular el documento denominado Plan de

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

Ayala del 25 de noviembre de 1911, cuyo objetivo principal era sentar las bases de las reivindicaciones de la tierra a sus legítimos propietarios o poseedores, como consecuencia de lo anterior y para reglamentar y expresar la voluntad de nuestro pueblo, se expidió una nueva ley que señaló el cause de nuestra legislación agraria, nos referimos a la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, cuya esencia y motivo fundamental de ser fue:

"...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..."

ARTICULO 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 del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.**
- II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal desde el 1º de diciembre de 1976 hasta la fecha, con los cuales 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 hallan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento de cualquier otra clase, que pertenecen a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.**

Las inovaciones de gran trascendencia que aportó la Ley Agraria de 1915 al pueblo mexicano y que fueron fuente de todo procedimiento, para solicitudes de tierras son:

- 1. Restitución, este procedimiento tenía como propósito adjudicar (devolver) las tierras, aguas y montes a las comunidades e individuos que habían sido despojados de éstas, y para tal efecto debían acreditar ante la Autoridad Agraria competente, con documentos que les fueron expedidos por los Gobiernos Coloniales (cédulas reales), o en su defecto demostrar la posesión sobre dichas tierras.**
- 2. Dotación, este procedimiento tenía como finalidad, el otorgamiento de tierras, para todo ciudadano, comunidad o ranchería, con el único requisito de ser objeto de reconocimiento agrario, bastando únicamente la manifestación o necesidad de obtener una porción de tierra.**

Con las restituciones y dotaciones de tierras que se hicieron a los campesinos, no quedaba solucionado del todo el problema agrario, por lo que debe considerarse como otra inovación del citado precepto legal, la fundación del Banco Agrícola Mexicano cuya tarea principal consistía en proporcionar créditos y asesoramiento técnico a los sujetos beneficiados por las acciones agrarias antes descritas, con el fin de impulsar el desarrollo de la producción del campo, en virtud de lo anterior surgen las instituciones agrarias oficiales, que debían hacerse cargo de la aplicación de las leyes de la materia, es decir de la impartición de la justicia agraria por los medios legales siendo la máxima autoridad agraria:

- 1. El 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 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 de conformidad con las reformas al 27 constitucional de la fecha citada, que crea el Departamento Agrario, la cual se encontraba constituida con nueve personas presididas por el Secretario de Fomento.**

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

4. **Comisión Local Agraria, fungía como órgano auxiliar de la Comisión Nacional Agraria, cuya residencia se encontraba en cada una de las entidades federativas y Distrito Federal hasta 1934 fecha en que se reformó el artículo 27 constitucional, creandose así el Departamento Agrario y posteriormente, La Comisión Agraria Mixta, nombre que recibe hasta nuestros días y que se constituía por cinco personas por cada estado o Territorio de la República.**
5. **Comités Particulares Ejecutivos, estos son los representantes directos de los grupos solicitantes de tierras, se componían por tres personas con las atribuciones que se les señalaba.**

b) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN SU ORIGEN.

Prevalecía una tremenda inseguridad en el México independiente respecto a la tenencia de la tierra, propiciada por los grandes latifundistas y hacendados que se apoderaron de grandes extensiones de tierras, 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. El acaparamiento de tierras en unas cuantas manos privó a éstos de toda posibilidad para adquirir nuevas tierras y conservar las que ya tenían, debido a los inmensos despojos y a la falta de protección de los medios legales, para con ésta clase desprotegida.

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

El constituyente de Querétaro 1916-1917 presentó a la Camara Baja el dictamen y debate del artículo 27 de nuestra carta magna, cuya meta era asentar las bases sobre el derecho pleno a la propiedad, que conforma el territorio nacional y con ello corresponder al malestar social manifestado en la revolución, que exigía una justa distribución de la tierra, se pretendía plasmar en dicho precepto las garantías a la consagración de la propiedad individual, y así acabar con el problema agrario en México, disminuyendo el poder a latifundistas, terratenientes y hacendados en el acaparamiento de la propiedad, ya que éstos últimos constituían un obstáculo para el desarrollo social y económico del país.

A este respecto cabe hacer mención de alguno de los párrafos del discurso pronunciado por el General Heriberto Jara como muestra de las ideas renovadoras y humanitarias, que inspiraba 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 adquirirían las tierras por un puñado de dinero, (...) creía 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 pesaran 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 discurleron, 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 áquel 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, 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, que sienta un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, recibirá con beneplácito y júbilo la Constitución Mexicana, recibirá ese sagrado libro de uno a otro confín 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 tus 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 contará 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 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 mas 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

(2) Luna Arroyo Antonio Derecho Agrario Mexicano Edit. Porrúa, págs 522, 523, 524

derecho de los pueblos a la restitución y dotación de ejidos; es 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:

- 1) Acción constante del estado para regular el aprovechamiento y distribución de la propiedad e imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.
- 2) Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.
- 3) Limitaciones de la Propiedad y fraccionamiento de latifundios.
- 4) 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 Organó 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.

c) LEY DE EJIDOS DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1920.

Promulgado en el régimen del C. Alvaro Obregón, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 28 de diciembre de 1920 publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1921, dicha ley vino a ordenar los distintos criterios que se habían pronunciado respecto al problema agrario que se vivía en México.

Por lo que toca a las Restituciones y Dotaciones de tierras, el presente ordenamiento legal estableció que éstas no debían ser entregadas a los núcleos de población solicitante, sino que para tal efecto debería culminarse con una resolución definitiva emitida por el Ejecutivo Federal, es también de considerarse como una aportación de dicho precepto; declarar a los núcleos de población el derecho de recibir ejidos, dotaciones o restituciones como sujetos colectivos (rancherías, congregaciones o comunidades).

En cuanto a las Autoridades Agrarias que deberían llevar a cabo la ejecución del citado ordenamiento legal, en este rubro se consideraban 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 nuestro país.

En 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 Mendleta y Nuñez 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 Nuñez, Dr. Lucio El Problema Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A., p. 207.

d) REGLAMENTO AGRARIO DEL 17 DE ABRIL DE 1922.

Promulgado bajo el régimen del General Alvaro Obregón, dicho reglamento establece en su artículo 24 que la Comisión Nacional Agraria estaría integrada por nueve miembros, siendo presidido por el Secretario de Agricultura y Fomento, del número de integrantes señalados, tres serían Agrónomos, dos Ingenieros Civiles y los restantes personas cuya honorabilidad era indiscutible a juicio del Ejecutivo de la Unión, aunado a no contar con propiedades que pudiesen ser afectadas.

El presente reglamento reitero el principio de de categoría política a los núcleos de población, rancherías, congregaciones o comunidades con derecho a recibir tierras por las vías de Dotación y Restitución; permitiendo con lo anterior una mayor agilización pero no solución en lo concerniente a trámites de solicitudes de tierras, presentado así también la Innovación de determinar la cantidad de tierra que debía poseer en lo individual cada persona beneficiada, por los ya citados procedimientos agrarios, siendo los siguientes: De tres a cinco hectáreas los terrenos de riego o humedad, de cuatro a seis hectáreas de temporal ó de otras clases.

En lo que toca a la pequeña propiedad dicho reglamento exceptuó de las dotaciones las siguientes propiedades:

"I.- Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad.

"II.- Las que tengan un extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas de terrenos de temporal, que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular.

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

Resultó de una gran importancia en la historia del Derecho Agrario, el hecho de que los propietarios, pudieran formular objeciones a los procedimientos agrarios sobre dotación y restitución de ejidos a todos aquellos campesinos que pretendían afectar sus propiedades, es sin duda pues dicho reglamento, la base para la acción agraria de "exclusiones de pequeñas propiedades".

(4) Mendieta y Nuñez, Dr. Lucio El problema Agrario en México. Editorial Porrúa.

e) LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DEL 23 DE ABRIL DE 1927, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN.

El objetivo principal de dicha Ley fue sentar las bases fundamentales de una verdadera Codificación Agraria que estableciera la personalidad jurídica de los núcleos de población con derecho a solicitar tierras, así como estructurar los juicios administrativos agrarios motivos de obstaculización, y retraso de los procedimientos de tierras, esto con el fin de adecuar las peculiaridades de la materia dentro del ámbito de las garantías individuales contempladas en los Artículos 14 y 16 del máximo Precepto Legal. Así también, con la presente Ley se pretendía establecer un concepto más firme y claro en lo referente a la capacidad en la materia agraria, respecto a los núcleos de población para ejercitar las acciones de dotación y restitución, en razón de que existían poblados con el nombre de Parajes, Cuadrillas, Barrios etc. que aún reuniendo los demás requisitos de ley no podían obtener tierras, por carecer de un nombre apropiado de acuerdo con las denominaciones que se habían otorgado con anterioridad. Desprendiéndose de lo anterior la siguiente regulación": Todo poblado con mas de 25 individuos capacitados para recibir una parcela y que carezca de tierras o aguas, o no las tenga en cantidad suficiente para las necesidades agrícolas de la población tiene el derecho a que se les dote de ellas..."

En resumen dicha ley contempla como principio básico de toda instauración de un procedimiento agrario una solicitud, que viene a

ser la demanda inicial del Juicio, con ella se expresa la voluntad del solicitante de adquirir tierras y con ello de abrir un expediente agrario con la finalidad de que se cristalice su voluntad, los pasos a seguir del procedimiento consistían en correr traslado de la solicitud a los propietarios afectados, haciéndoles saber la Instauración de la

misma por medio de publicaciones, para enseguida darle paso al período de pruebas y alegatos, cerrándose dicho expediente en primera instancia por la Resolución emitida por el Gobernador del Edo. correspondiente, resolución provisional y revisable en la segunda instancia constituida por la Comisión Nacional Agraria (hoy Cuerpo Consultivo Agrario) y la Resolución del Mandatario Federal"
(5)

Por lo que toca a la pequeña propiedad Inafectable, se optó por establecer una extensión de 150 00 00 Has. Así pues la esencia de la presente ley en estudio consistía en erradicar el desorden del problema agrario que presentaban las legislaciones de la materia, logrando su objetivo solamente en una forma parcial, pues la labor continuaría aún.

(5) Mendileta y Nuñez, Dr. Lucio El Problema Agrario en México.- Editorial Porrúa, S.A. p. 222

f) REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DEL 10 DE ENERO DE 1934.

La finalidad principal de dichas reformas era perfeccionar su redacción con el propósito de esclarecer algunos conceptos de la materia agraria, es decir cubrir las deficiencias que hasta ese momento presentaba la Ley de la materia, no lográndose desafortunadamente su propósito, pues dicha ley se paso por alto el concepto de la Pequeña Propiedad que era motivo de controversia en las anteriores disposiciones en materia agraria, no se logro tampoco establecer la diferencia entre los conceptos de corporaciones y sociedades. Desprendiéndose de lo anterior las deficiencias que presentaba dicho precepto Legal.

De conformidad con el presente Decreto dado a conocer por el Presidente Constitucional sustituto, C. Abelardo L. Rodríguez, se determinaron las Autoridades Agrarias encargadas de la aplicación de las Leyes de la materia, destacando así mismo la incertación del Cuerpo Consultivo Agrario en forma Legal, siendo su antecedente próximo la Comisión Nacional Agraria, que tuvo su origen en la ley del 6 de enero de 1915, la cual tuvo un Rango Constitucional Consagrándose en el artículo 27 de la máxima carta.

La reforma del precepto constitucional estableció que se determinaran las Autoridades Agrarias encargadas de la aplicación de las leyes de la materia, estableciendo las siguientes Autoridades:

"ARTÍCULO 27.- FRACCIÓN XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes que se explidan, se crean:

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

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

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

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

e).- Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos". (6)

(6) Fabila, Manuel - "Cinco Siglos de Legislación Agraria, en México" pág. 551.

Por último en dichas reformas se innovó una disposición que trato de darle alguna vía de solución al conflicto de los límites en terrenos comunales, que presentaba un verdadero problema, siendo el C. Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas quien propuso al Ejecutivo Federal la necesidad de reformar la fracción VII del Artículo 27

Constitucional, en el sentido de facultar a éste la resolución de estos casos, quedando en consecuencia, 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 restituido 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 abocará 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.

g) CODIGO AGRARIO DEL 22 DE MARZO DE 1934.

Dicho Código fue expedido durante el régimen del C. Abelardo L. Rodríguez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, promulgándose en la Ciudad de Durango, Dgo. el 22 de marzo de 1934.

En el presente Código, se retomaron los principios esenciales de cada una de las legislaciones anteriores a éste, reduciéndose tales disposiciones a un solo ordenamiento que se denominó con el nombre de "Código Agrario", siendo el primero en la historia del Agrarismo en México que contempló la Reforma Agraria de una manera simplificada en la distribución de la tierra.

Este Código señala como autoridades agrarias en su artículo 1º al Presidente de la República, el Departamento Agrario, Los Gobernadores de las Entidades Federativas, Las Comisiones Agrarias Mixtas, Los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales. En lo que toca al Cuerpo Consultivo Agrario en su Artículo 7º que a la letra dice: "El Cuerpo Consultivo Agrario establecido por el Inciso b) de la fracción X del Artículo 27 Constitucional, se integrará con cinco miembros, que deberán reunir los siguientes requisitos:

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

b).- Tener práctica no menor de cinco años, en asuntos agrarios. Tres de los miembros del Cuerpo Consultivo deberán ser Ingenieros Agrónomos titulados.

El Cuerpo Consultivo Agrario tendrá las siguientes atribuciones:

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

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

c).- Resolver en consulta, sobre los asuntos que le someta el Jefe del Departamento Agrario.

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

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

Es por primera vez, que se fijan funciones específicas al Cuerpo Consultivo Agrario, ya que en su creación el constituyente solo dispuso que debería ser integrado por cinco miembros designados por el Ejecutivo Federal. Con el presente Código se dio vida al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual vino a desempeñar las funciones que hasta ese momento había desempeñado la Comisión Nacional Agraria.

El presente Código introduce a su vez una modificación esencial, para el agrarismo mexicano, la condición para los núcleos de población solicitantes a recibir tierras, siempre y cuando tuvieran una existencia anterior a la fecha de la solicitud correspondiente, el citado requisito, fue de gran relevancia, llegando a prevalecer a través de las posteriores disposiciones legales de la materia, estas disposiciones contenían un gran contenido de Justicia Social, ya que trataban de evitar las invasiones de las grandes haciendas, originadas por funcionarios y líderes corruptos, que chantajeaban a campesinos, incltándolos a cometer tales anomalías a cambio de resolverles sus problemas agrarios.

(8) Fabila Manuel.- Cinco Siglos de Legislación Agraria (1934 - 1940); México SRA - CEHAM, 1981, P. 567 Y 568.

Sin embargo hay que hacer hincapié de las deficiencias de dicho Código, en lo que toca al anterior renglón, ya que si bien introdujo la modalidad de la existencia previa del poblado a la solicitud, no determinó el tiempo de antigüedad de radicación o de arraigo del poblado peticionario, por lo que se dejó al arbitrio de las autoridades agrarias su aplicación. Deficiencia que afortunadamente fue subsanada por el Código Agrario de 1942, al establecer el arraigo de seis meses de la existencia anterior de los poblados que solicitaron dotaciones de tierras o aguas.

En relación a la Parcela Ejidal, se señaló una extensión invariable de 100-00-00 Has. en tierras de riego o su equivalente en tierras de otras clases, como superficie de la ya citada Parcela, sin embargo en su Artículo 49 dicho precepto estableció que además de las tierras de labor se dotaran a éstas con terrenos de agostadero, de monte o de pasto, para uso comercial.

Por lo que respecta a la pequeña propiedad, el presente Código en su Artículo 59 introdujo una novedad en materia de pequeña propiedad, estableciendo 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, conservó asimismo el aspecto formal de "Juicio" en los procedimientos agrarios, sustituyendo a su vez los plazos y términos que se concedían en las legislaciones anteriores, los interesados podían presentar durante la tramitación de la primera y segunda instancia, las pruebas que estimasen convenientes antes de las resoluciones respectivas.

Una de las mas grandes innovaciones, que introdujo el Código en estudio y que sería imprescindible de abordar, sería lo referente a la acción agraria de la Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola, consistente en acomodar a la población en las diferentes entidades federativas del país, como consecuencia de la escasez de la tierra, esta situación vino a cobrar gran fuerza y auge 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 mas atinada al espíritu de la misma".

A manera de conclusión, cabe hacer una recopilación y remembranza sobre la trascendencia e importancia del Código Agrario en comento, pues a manera reiterativa hay que señalar que fue el primer ensayo sobre la materia en un solo documento de leyes, inspirado sin duda en uno de los más grandes anhelos de justicia social del campo, cuya aplicación rebaso el ámbito local, para situarse y aplicarse en el ámbito Federal, con un solo objetivo firme y claro devolver o poner la tierra en manos de aquellos hombres que habían sido víctimas de despojo y de esta forma coadyuvar a la resolución económica de sus familias, permitiéndoles un mejor nivel de vida, así como también impulsar la producción Agrícola con la finalidad de colocar los productos del Ejido en el mercado, cosa difícil de llevar a cabo, sin la intervención directa del Gobierno Federal; a través de créditos y asesoría adecuada, y con ello solventar la situación económica y bienestar social de nuestro país.

h) CODIGO AGRARIO DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.

El presente Código Agrario motivo de nuestro estudio, fue promulgado durante el régimen del General Lázaro Cardenas en la Ciudad de México, D.F., con fecha 23 de septiembre de 1940 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre del mismo año.

En su capítulo Primero denominado "Autoridades y Organos Agrarios, se hace alusión al Cuerpo Consultivo Agrario situado en el segundo grupo por carecer de facultades de autoridad ejecutora.

En su Artículo 2º señala lo siguiente.

ARTÍCULO 2º.- Son órganos Agrarios:

Fracción 1a. Inciso a) El Cuerpo Consultivo Agrario

ARTÍCULO 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:

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

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

FRACCION 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 tomaron en cuenta lo establecido 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. Presidentes 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 Presidentes 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 las concebidas 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 dió 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", y el aumento de 5 a 8 en el número de integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario que se contemplaban en el anterior Código Agrario, alejándose con esto con lo establecido por el Constituyente en el Artículo 27 Constitucional.

i) CODIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942

El citado Código fue expedido durante el gobierno del General Manuel Avila Camacho, el 31 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de abril de 1943, pretendiendo enmendar los defectos y lagunas que contemplaban los anteriores preceptos legales en la materia de 1934 y 1940, sin que hubiese dado una total respuesta al requerimiento de la Justicia del Campo.

Por lo que toca al Cuerpo Consultivo Agrario, el presente Código lo contemplo y analizó en su capítulo Primero titulado: **AUTORIDADES Y ORGANOS AGRARIOS EJIDALES** de la manera siguiente:

ARTICULO 2º.- SON ORGANOS AGRARIOS.

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

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

- I. No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables.
- II. No desempeñar cargo alguno de elección popular, o en las organizaciones de campesinos o de propietarios de tierras; y
- III. Ser de reconocida Honorabilidad.

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

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

En este tercer Código Agrario, por segunda ocasión se vuelve a considerar al Cuerpo Consultivo Agrario como un órgano, tal y como se encuentra establecido en su artículo Segundo, así mismo, el presente Código en su artículo séptimo consideró el Cuerpo Consultivo Agrario como auxiliar del Ejecutivo Federal, característica que no se pronunciaba en las anteriores legislaciones de la materia agraria, sin embargo se advierte que éste último Código fue objeto de múltiples deficiencias y confusiones en sus preceptos.

(9) Fabila Manuel.- Cinco Siglos de Legislación Agraria (1934 - 1940); México.- CEHAM, 1981, P. 567 Y 568.

CAPITULO SEGUNDO

NATURALEZA JURÍDICA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

Es de suma importancia la naturaleza jurídica que ostento el Cuerpo Consultivo Agrario, debido a que la historia de la legislación Agraria, retoma fuerzas a partir del Decreto Presidencial de fecha 10 de enero de 1934, con la reforma efectuada al Artículo 27 Constitucional, pues se vislumbraba la respuesta que los ideales de la Revolución Mexicana y el trabajador del campo-anhelaban y exigían: "Una justa distribución de la tenencia de la tierra", principio que fue retomado por el Constituyente, al establecer en el citado precepto legal, la incorporación de un órgano autónomo independiente, auxiliar y de consulta directa del Ejecutivo denominado "Cuerpo Consultivo Agrario", concededor de la problemática Agraria, a fin de atender los requerimientos de los campesinos Mexicanos al solicitar tierras que satisfagan intereses, permitiéndoles un mejoramiento en la calidad de su vida y el de su familia.

A) COMO ORGANO AUXILIAR.- De acuerdo con lo establecido por el Artículo 16 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, con excepción de la fracción V de dicho precepto 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 (Cuerpo Consultivo Agrario) es un órgano auxiliar de preparación, al dar cumplimiento a lo establecido en la fracción XII del precepto legal en comento, al dictaminar y revisar los expedientes agrarios, es decir, estar pendiente de que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, lo anterior tenía como objeto, que en ese entonces la Máxima Autoridad Agraria (C. Presidente de la República) hoy Tribunales Agrarios, emitiera resolución definitiva, precedida de una correcta fundamentación y motivación, en cuanto a procedimiento agrario se refiera.

Entre los órganos de consulta pueden existir diversos grados, y clasificaciones, según la necesidad legal de oírlos y la obligación que haya de seguir las opiniones que se emitan asimismo, se clasifican en órganos colegiados o bien en unitarios.

Cuando las autoridades tengan facultad discrecional para solicitar la opinión de esos órganos de consulta, en tal caso las funciones de éstos son simplemente facultativas. También puede ocurrir que la Ley imponga a las autoridades la obligación de oír previamente el órgano de consulta, pero sin que la opinión de éste obligue a la autoridad.

Por último se puede presentar el caso de que la autoridad esté obligada a seguir el parecer del órgano consultivo, propiamente, lo antes dicho aquí, ya no se configura un órgano consultivo, sino que en realidad se trata de un verdadero órgano de decisión. (10)

Como órgano de consulta el Cuerpo Consultivo Agrario no solo emite opiniones que ponen fin a un expediente, conoce también de situaciones no definitivas, al respecto tenemos los acuerdos dictados por este órgano para el trámite final de un expediente.

Cabe señalar, respecto al Cuerpo Consultivo Agrario como órgano de Consulta, que además de formular Acuerdos, como se vio en párrafos anteriores, su participación en la elaboración de leyes, decretos y reglamentos es eficaz por conocer a fondo los problemas y necesidades que a diario se presentan en materia agraria.

B) COMO ORGANO COLEGIADO

La Actividad que desarrolla el Cuerpo Consultivo Agrario como órgano colegiado, se reviste de gran importancia al emitir sus dictámenes, que obliguen a la autoridad. Por último, se puede presentar el caso de que la autoridad esté obligada a seguir el parecer del órgano consultivo, propiamente, lo antes dicho aquí, ya no se configura un órgano consultivo, sino que en realidad se trata de un verdadero órgano de decisión (10)

(10) Fraga, Gabino "Derecho Administrativo, Páginas 126 y 127"

Como órgano de consulta el Cuerpo Consultivo Agrario no solo emite opiniones que ponen fin a un expediente, conoce también de situaciones no definitivas, al respecto tenemos los acuerdos dictados por este órgano para el trámite final de un expediente, ejemplos que por lo general son aprobados en todos sus términos.

Las sesiones del pleno como de las consultorías regionales y estatales son precedidas por los presidentes del Cuerpo Consultivo Agrario. En las sesiones de las Consultorías, se revisan los proyectos de dictámenes que son emitidos en las diversas acciones agrarias y que posteriormente son sometidas para su aprobación al pleno del Cuerpo Consultivo Agrario.

Debo señalar en el presente estudio, que dicho órgano al que nos hemos estado refiriendo, tiene señaladas sus funciones en su reglamento interno, el cual fue publicado el 3 de septiembre de 1980, sesiona en pleno y en consultorías regionales y estatales de ahí su característica de Órgano Colegiado.

Para que el Pleno pueda sesionar, se requiere de la presencia de por lo menos tres consejeros titulares, incluyendo a un representante de los campesinos (dos de los consejeros actúan como representantes de éstos). Las sesiones ordinarias se celebran por lo menos una vez a la semana y las extraordinarias cuando son convocados por su presidente o el Secretario General.

Sus deliberaciones son tomadas por mayoría absoluta, la mitad más uno de los miembros presentes.

El Pleno se integra por cinco consejeros titulares y por el Secretario de la Reforma Agraria o su representante, quien lo presidirá de acuerdo al orden establecido en su reglamento Interior.

Cuando un Consejero ponente eleva a la consideración del Pleno algún proyecto de dictamen, como primer paso analizan el contenido del asunto que se trate, posteriormente es sometido a una votación una vez aprobado, se asientan en el acta de sesiones plenarias, turnándose posteriormente a la Dirección de Derechos Agrarios, pertenecientes a la entonces Dirección General de la Tenencia de la Tierra, donde se elabora el Proyecto de Resolución Presidencial que será turnado de nueva-cuenta al Cuerpo Consultivo Agrario para su aprobación y presentarlo a la Máxima autoridad agraria (Anteriormente el C. Presidente de la República) hoy Tribunal Superior Agrario, para que ésta emita su Resolución Definitiva.

C) COMO ORGANO DICTAMINADOR. El Cuerpo Consultivo Agrario, tiene como función primordial, atender las peticiones formuladas por los campesinos, en lo que a Procedimiento Agrario se refiere, como hemos venido analizando en el cuerpo del presente estudio. Los Dictámenes emitidos por el multicitado órgano se refieren a las diversas acciones agrarias intentadas por los campesinos, con el propósito de adquirir tierras que les permitan el sostenimiento propio, y el de los suyos, las acciones a las que nos estamos refiriendo son Restitución de Tierras, Bosques y Aguas, Dotación de Tierras, Dotación y Adesión de Aguas, Ampliación de Tierras o Ejidos, Nuevos Centros de Población Ejidal, Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunes, Permutas de Bienes Ejidales, Fusión y División de Ejidos, Zonas de Urbanización, Expropiación de Bienes Ejidales, Inafectabilidad Agrícola, Ganadera y Agropecuaria, Nulidad de Fraccionamientos Simulados, Nulidad y Cancelación de los Certificados de Inafectabilidad y Exclusión de Pequeñas Propiedades, entre otras Acciones Agrarias.

El Cuerpo Consultivo Agrario dictamina en una segunda Instancia, una vez que se encuentren en sus manos los Expedientes Agrarios en comento, para analizarlos, estudiarlos y valorarlos, y emitir un dictamen que puede ser en sentido positivo o bien negativo, es decir propone que se otorguen tierras, por llenar los requisitos de ley, o bien negar tierras por no cubrir el poblado solicitante, los requisitos legales que marca la Ley de la Materia, en algunas ocasiones, se dejan con derechos a salvos, a los campesinos por encontrarse una

Imposibilidad física (Desintegración del Poblado solicitante) o bien material (No existir tierras). Es así como el órgano motivo del presente estudio, intenta una justa distribución en lo referente a la tenencia de la tierra, existiendo aún, un largo y brechoso camino por recorrer.

D) COMO ORGANO DE AUTORIDAD

No cabe duda, que en el presente tema se gira una gran polémica en torno a que si el Cuerpo Consultivo Agrario debe considerársele como Autoridad Agraria, en función de los actos que desempeña.

A continuación se vierten una serie de conceptos relacionados con la palabra Autoridad.

Rafael de Pina, define a la palabra Autoridad como "Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad" (11)

Después de haber analizado la definición de Autoridad emitida por dos grandes estudiosos del Derecho, nos enfocaremos a la problemática del citado tema, pues se ha comentado por demás, de que si el órgano motivo del presente estudio debe considerarse como Autoridad Agraria, a este respecto es pertinente hacer referencia que de conformidad con las reformas al Artículo 27 de Nuestra Carta Magna sufridas el 10 de enero de 1934, se consagró de manera contundente, que el multicitado órgano (Cuerpo Consultivo Agrario) funge como una Institución Técnica de Consulta y Asesor Directo del C. Presidente de la República, por lo que es de mencionarse con lo anterior que sus funciones son meramente de Opinión y de Consulta, al respecto existen jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a letra dice.

" CUERPO CONSULTIVO AGRARIO NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO." - En tanto el Cuerpo Consultivo Agrario como órgano técnico de Consulta emita opinión sobre los asuntos que la Ley le señale a que le sean sometidos a su

11) De Pina Rafael Diccionario de Derecho Edit. Porrúa, México 1982. pag. 45

consideración (Artículo 27, fracción XI, inciso b) de la Constitución Federal, 2º y 36 del Código Agrario), y 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, carece de facultades decisorias, así como de imperio para ejecutar sus opiniones. En tales condiciones procede concluir que no tiene el carácter de autoridad para los efectos del Juicio de Amparo". (12) p.pag.

Sin embargo podemos advertir, que 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 ordeno ser archivado como Asunto TOTALMENTE CONCLUIDO, sin ser elevado a la consideración de la primera autoridad agraria (Ayer, El Ejecutivo de la Unión, hoy Tribunal Superior Agrario), quien por mandato Constitucional debería emitir su resolución definitiva, ya sea dotando o negando tierras por 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 de esta manera darle definitividad al procedimiento Agrario.

Aunado a esto, "el dictamen emitido por el Cuerpo Consultivo Agrario en sentido negativo, crea, modifica y extingue derechos entre los particulares, aparte de que no existe recurso alguno para impugnar el mencionado fallo, por lo tanto se visualiza una violación a nuestra Carta Magna, porque no es el Dictamen Negativo del Cuerpo Consultivo Agrario el que debe ejecutarse, en virtud de que Constitucionalmente no esta facultado para resolver procedimiento Agrario Dotatorio, sino tan sólo para emitir Opinión y Auxiliar a la máxima Autoridad Agraria, quién constitucionalmente será la encargada de poner fin a dichos procedimientos agrarios.

Visto el párrafo anterior, se desprende que el Cuerpo Consultivo Agrario es un órgano activo y no pasivo de la Administración Pública, a pesar de que la Ley Suprema no le otorga ni confiere tal

(12) Diez Manuel María El Acto Administrativo La Edición, Editorial Tipografía, S.A. Argentina 1961 p. 45

carácter para resolver los citados procedimientos Agrarios, citándose que 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 verdadera contradicción en nuestro sistema jurídico, ocasionando con ello una fricción en las bases legales del país y en consecuencia un desequilibrio en el ámbito del derecho agrario, dejando en estado de inseguridad y desconfianza a los campesinos poseedores de tierras, quienes tendrán el temor latente de ser despojados de su tierra en cualquier momento.

El Artículo 326 de la Ley Federal de la Reforma Agraria señala:

"... ARTÍCULO 326 -si el dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario que recarga en un procedimiento de dotación fuere negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria le notificará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables y al Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente, para que se tilden las anotaciones a que se refiere el Artículo 449 de esta ley y ordenará que se inicie, desde luego, el expediente 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 en el lugar en donde sea posible establecer dicho centro."

De no aceptar los campesinos su traslado, la Secretaría del Ramo dictará Acuerdo en el que se declarará, Archivado el 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". (13)

Todo lo anterior viola las disposiciones legales contenidas en los Artículos 27 fracción XIII y XIX Constitucional, así como el 8º de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

De lo expuesto con anterioridad se concluye que el Cuerpo Consultivo adquiere el carácter de autoridad activa agraria porque sus opiniones indebidamente, se convierten en actos definitivos que

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

ponen final procedimiento de Dotaciones de Tierras, Bosques y Aguas al ser ajeutados por la Autoridad Agraria, tal y como se sustenta en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha la letra señala.

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." (14)

(14) 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 paga. 79, 80

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, 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.

a) 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 esto 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 Organó 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"; esto 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 sí 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 es 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 MODIFICADO CUANDO HAYA RAZON LEGAL PARA ELLO. DISTINCION ENTRE PLANO

PROYECTO Y PLANO DE EJECUCION APROBADO. De una correcta interpretación del Artículo 242 fracción X del Código Agrario se desprende que, al señalarse en su fracción, V 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. O 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 sí 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".(15)

(15) 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. Págs.277 y 288.

CAPITULO TERCERO

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO DE CONFORMIDAD CON LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

a) Ley Federal de Reforma Agraria.

Después de casi tres decenios de vigencia del Código Agrario de 1942 y de apreciar algunas de sus imperfecciones jurídicas, así como también de surgir nuevos problemas agrarios que la anterior legislación no tuvo oportunidad de contemplar, se expidió la Ley Federal de Reforma Agraria, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación data del año 16 de abril de 1971, como un Imperativo social para recoger las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria y redimir las mismas.

El problema de la tenencia de la tierra ha sido un factor esencial en el desarrollo político social de México. Su proceso de concentración señala las distintas etapas de vida del país. Históricamente, los partidarios del progreso se han preocupado por conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de hacer llegar al mayor número de mexicanos los beneficios de la riqueza nacional y han combatido la acumulación del patrimonio territorial, convencidos de que la prosperidad de un país depende del decoroso bienestar de la mayoría.

La organización de la producción agrícola fue imprecisa en las legislaciones anteriores a la Ley Federal de Reforma Agraria. La restitución de las tierras a los poblados tuvo que ampliarse muy pronto con la dotación de ellas a numerosos campesinos que no tenían título primordial para solicitarlas, después la acción agrarista pasó de la restitución y la dotación a la creación de nuevos Centros de Población Ejidal.

La evolución de las leyes Agraristas a partir de 1915 refleja fielmente las transformaciones en los problemas del campo y en los puntos de vista adoptados para afrontarlos. La Ley del 6 de enero de 1915 puso

el acento en la nulidad de la enajenación de tierras comunales y creó los primeros órganos facultados para repartir tierras.

En la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920 se ordenaron las ya numerosas circulares expedidas hasta ese entonces, se introdujo un criterio para calcular la extensión de las unidades de dotación y se establecieron principios de organización de las autoridades agrarias. La Ley del 22 de noviembre de 1921 otorgó al Ejecutivo la facultad expresa de reglamentar las disposiciones agrarias para facilitarle la resolución de los problemas del campo. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, del 23 de abril de 1927, aceleró la entrega de la tierra y aguas e intentó diseñar el Juicio agrario. En 1931, como consecuencia de la paralización a que había llegado el reparto de la tierra por el uso desmedido del juicio de garantías por parte de latifundistas, se modificó la Ley Constitucional del 6 de enero de 1915 para declarar la Imprudencia del amparo en Materia Agraria.

Las reformas del Artículo 27 de la Constitución, del 9 de enero de 1934, garantizaron la pequeña propiedad en explotación y estructuraron el sistema de la autoridad agraria. Ese mismo año apareció el Primer Código Agrario con interesantes modalidades: la simplicidad del procedimiento, el otorgamiento de la capacidad agraria al mayor número de individuos, la delimitación de las partes que intervendrían en los procesos dotatorios y restitutorios y la ampliación de posibilidades en la creación de Nuevos Centros de Población.

En 1940 fue convocado el Congreso de la Unión a un período extraordinario de sesiones para conocer un nuevo proyecto de Código Agrario. En este ordenamiento se protegió la propiedad agrícola inafectable, se dispuso de la ampliación de ejidos no sólo en los terrenos de riego o temporal, sino de cualquier clase, se sancionó la simulación agraria, se concibió la inclusión de superficies para fundos legales en las dotaciones de tierras, se recogió la reforma del 1º de marzo de 1937 en materia de inafectabilidad ganadera y, se estimuló la creación de ejidos

colectivos. Esta Ley fue la que precedió al Código Agrario del 31 de diciembre de 1942.

La Ley Federal de Reforma Agraria pretendió ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas, su concepción jurídica se fincó en el fomento del desarrollo rural. Recibió dicha denominación, no de una manera improvisada, sino con toda la intención pues no se le llamó Código porque no se limitó a recoger disposiciones agrarias preexistentes, es Federal por mandato al Artículo 27 Constitucional y, se refiere a la Reforma Agraria, por ser una institución política derivada de la Revolución Mexicana.

La Ley Federal de la Reforma Agraria comprende siete libros que corresponden a temas básicos: autoridades Agrarias, (aquí se señala al Cuerpo Consultivo Agrario, como Autoridad Agraria), el Ejido, Organización económica del Ejido, redistribución de la propiedad agraria, procedimientos agrarios, registro y planeación agrarios, y responsabilidad en materia agraria, que se complementan con un capítulo de las disposiciones generales y un cuerpo de artículos transitorios.

En la presente Ley motivo del presente capítulo se suprimen las concesiones de inafectabilidad ganadera, únicamente se dispone, en los artículos transitorios, que sus normas reguladoras continuarán vigentes hasta que concluya el término del Decreto que las creó, con ello se pretendió por parte de la Ley Federal de Reforma Agraria, evitar que grandes predios fueran dedicados extensivamente al pastoreo, y por lo contrario fomentar la explotación racional, técnica e intensiva de las ganaderías al establecer las bases, así pues, los terrenos de agostadero que por labor de sus propietarios cambien su calidad y su dediquen en todo o en parte a la producción de forraje para el ganado de la finca, conservarán su inafectabilidad.

Como otra grande innovación de la ya citada Ley, tenemos que se introdujeron nuevos y razonables plazos para agilizar los trámites legales del procedimiento agrario y responsabilizar a los funcionarios y empleados encargados de desahogarlos, evitando

que los ejidatarios y comuneros se vieran obligados a trasladarse a la Capital de la República, cosa que no tuvo la respuesta deseada, por la ineficacia, torpeza y corrupción de un gran número de funcionarios. (16)

Por lo que respecta al Cuerpo Consultivo Agrario, es reglamentado en el Capítulo III del Libro Primero, específicamente en el Artículo 14 de la Ley en estudio, al señalar que dicha institución Jurídica debería estar formada por cinco Consejeros o Miembros titulares Originales, a los que se incorporarían a éstos un número de Consejeros Supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sean necesarios, mismos que serán propuestos por el Secretario de Despacho del ramo.

Por lo que se refiere a las atribuciones del Organo de Consulta la presente Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo 16 enumera las facultades de la siguiente manera:

- I. Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República cuando su trámite haya concluido;
- II. Revisar y autorizar los Planos Proyectos correspondientes a los dictámenes que se acuerde;

(16) Ley Federal de Reforma Agraria. Biblioteca Campesina, Historia y Legislación en Materia Agraria. Méx. 1972

III. Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo de la ejecución de las Resoluciones Presidenciales a que se refiere la fracción 1a. 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)

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

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

Sin duda la creación de la Institución del Cuerpo Consultivo Agrario representa un gran avance en la legislación Agraria, por lo que se refiere a su función jurisdiccional como Organo de Consulta e Interpretador de las normas legales, procurando con ello una eficiente y expedita administración de justicia enfocados a los hombres del campo cuyos ideales fueron sustentados y plasmados en nuestro máximo precepto legal por el Constituyente de Querétaro, desafortunadamente la negligencia y torpeza de muchos funcionarios han opacado tan ilustre labor de los Constituyentes del diecisiete, dándole el mínimo de atención a las normas de carácter social que rigen al país, lo anterior podemos visualizarlo u observarlo en el Capítulo II del Artículo 5º fracción XV y XXI del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, mismo que fue publicado con fecha 7 de abril de 1989 en el Diario Oficial de la Federación al establecer lo siguiente:

"ARTÍCULO 5º.- El Secretario tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

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

Tal aseveración resultaba Inconstitucional, pues la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos antes de la reforma al Artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992 establecía en su fracción XI inciso b) (que hoy aparece ya como Derogado) que el C. Presidente de la República será quien designe a las personas que integren el Organo de Consulta, por consiguiente el Secretario del Despacho de la materia vulneraba la Ley Suprema al excederse en su ámbito de facultades, pues si bien es cierto que la derogada fracción XI, inciso b) del Artículo 27 Constitucional en su parte final indicaba que las funciones del Cuerpo Consultivo se determinarían conforme a la Ley Reglamentaria, aseveración que causaba una gran confusión, pues 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 Organismo de Consulta en razón de la sujeción económica del 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 Constitución, situación que en ningún momento puede otorgársele legalidad por atentar contra el espíritu de la norma fundamental, a este respecto cabe hacer alusión a la tesis jurisprudencial sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra señala:

"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) (hoy Derogado) de la Constitución General 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 de la Secretaría correspondiente facultan a tales autoridades para representar al 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 expuesto podemos afirmar que existió una grave y seria confusión, entre lo reglamentado por el Reglamento Interior de la Secretaría del 7 de abril de 1989 y el Artículo 27 Constitucional anterior a la reforma del 28 de enero de 1992 al señalar en su Capítulo V del Artículo 8º del Reglamento a estudio que el Cuerpo Consultivo Agrario se regirá conforme a lo establecido por el Artículo

27 de la Constitución, a las disposiciones relativas de la ley Federal de la Reforma Agraria y a 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 propia por lo que a sus funciones y atribuciones Internas se refiere, estas en consecuencia fueron ambiguas impropias propiciando con ello confusiones en su concepción.

En el Artículo Primero del citado Reglamento se describe la operancia y estructura del Organó Colegiado aludido con anterioridad indicando que éste se integrará con cinco Consejeros titulares y contará con el número de Supernumerarios indispensables que a juicio del Ejecutivo de la Unión, sean necesarios, a fin de constituir las Consultorías Regionales y Estatales, así mismo se prevé la existencia de un Secretario General del Organó de Consulta, cuya designación y destitución estará a cargo del Secretario de la Reforma Agraria, siendo éste su Presidente quien podrá ser reemplazado por cualquiera de los Subsecretarios de la Dependencia.

De los antecedentes descritos con anterioridad se desprende que dicha reglamentación no introdujo ninguna innovación de gran relieve, y sí presentó las mismas anomalías que se venían secundando desde el Código Agrario de 1942, luego entonces es de considerarse como inconstitucional las atribuciones del Secretario de Despacho de la Dependencia de la materia, pues si bien es cierto que de la parte final de la fracción XI inciso b) (hoy Derogada) del Artículo 27 Constitucional señala que el Cuerpo Consultivo tendrá las funciones que las Leyes Orgánicas le fijen éstas no podrán dictarse a capricho de algunos incapaces funcionarios, si no más bien siguiendo la pauta y el espíritu que emana del precepto Constitucional.

Respecto al funcionamiento del Cuerpo Consultivo, éste se regirá en Pleno y se celebrará una vez a la semana o en sesiones extraordinarias mismas que serán convocadas por su Presidente o bien por su Secretario General, cuyas determinaciones serán tomadas por la mayoría de votos de los Consejeros ahí 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 Organó Colegiado, éstas se califican de la manera siguiente:

A) Las funciones del Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario son:

a) Presidir las sesiones del Pleno y las Consultorías Estatales o Regionales.

De la transcripción antes expuesta cabe hacer mención que en el terreno de los hechos pocas son las veces que el Presidente (Secretario de Despacho) preside las sesiones del Pleno en ámbito Federal, Estatal o Regional, dejando que estas sean precedidas por funcionarios de menor rango (Subsecretario en ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia), por otra parte hay que destacar y reconocer la necesidad que motivó incorporar a las Consultorías Estatales o Regionales a la legislación de la materia, y esto se debió a 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 estima conveniente hacer énfasis, en cuanto a la intervención directa que asume el titular de la dependencia agraria en el seno del Pleno del Organó Colegiado, 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

deaprende que la Norma Secundaria, rebasa al espíritu del máximo precepto legal, de ahí que los actos que ejerce el encargado de 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, al 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, así 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 campesino de México.

d) Fijar la sede y competencia territorial de las Consultorías Estatales y Regionales, y

Si bien es cierto que el cúmulo de trabajo con que cuenta el Organó 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 Organó 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 II SON:

A) DICTAMINAR SOBRE LOS EXPEDIENTES 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 (hoy Derogado), que a la letra dice: "La Dependencia del Ejecutivo

Federal y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, ratificación 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 esto le reditúa.

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 Organó 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 Colegiado 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 Organó 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:

ARTÍCULO 15.- El Secretario General del Cuerpo Consultivo desahogará los asuntos que le competen por conducto de la Secretaría de Actas y Acuerdos y la Jefatura Administrativa, las cuales dependerán de él, así mismo, cuenta con las siguientes atribuciones:

A) DAR FE DEL SENTIDO DE 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**

C) CERTIFICAR LOS DOCUMENTOS RELACIONADOS CON EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

El Secretario General, certifica los documentos que se extiendan de acuerdo a los asuntos que se analicen en el Organó de Consulta.

D) CRITICA.

La intervención por parte de los Consejeros Supernumerarios en los trámites agrarios, se basa en la facultad de coadyuvar con los Consejeros Titulares, con el objeto de desahogar una amplia carga de trabajo integrado por expedientes de diversas acciones agrarias. Siendo estos los que elaboran proyectos de dictamen que a la postre serán sometidos al Pleno, sin embargo, hay que señalar que su denominación y origen es inconstitucional como a continuación se presenta en el cuerpo del presente estudio.

D.1.- INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS.

Los Consejeros Supernumerarios fueron creados por la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, al expresar en su Artículo 14, que dicho Organismo 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 desprende que la Ley Reglamentaria en su Artículo 14 es Inconstitucional por contravenir a lo establecido en el Artículo 27 Constitucional General de la República, pues en su fracción XI, inciso b) ya multicitado en el presente trabajo, se establece la creación de un Cuerpo Consultivo Agrario compuesto por cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes Orgánicas reglamentarias les fijen. Como podrá apreclarse de lo anterior, la figura jurídica de los Consejeros Supernumerarios no se encuentra contemplada en nuestra Carta Magna por tal motivo resulta inconstitucional.

Si bien es cierto que del propio numeral se desprende que dicha Institución (Cuerpo Consultivo Agrario) tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen, esto de ninguna manera libera al Secretario de la Reforma Agraria con tan amplias facultades, ni a la Ley Secundaria a contravenir el espíritu de la Constitución, por lo que deben apegarse a lo que de éste emana y no a un mero capricho, situación diferente a lo contemplado en el Poder Judicial, en donde 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 señalar que dicha subordinación tenía 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 Organismo 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.

D.3. la Reforma Agraria. 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 Organismo 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 organismo 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 plasmaron 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 esto 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 Organismo 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".(18)

De los antecedentes vertidos se desprende que las Consultorías Estatales y Regionales tienen su origen en la propia Ley Federal de Reforma Agraria, al establecer o crear los mal denominados Consejeros Agrarios Supernumerarios; esto 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 Organismo 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 estableció nuestra Constitución General de la República anterior a la reforma del 28 de enero de 1992 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.

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

**CAPITULO CUARTO
EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO
CON LAS REFORMAS DEL ARTICULO 27
CONSTITUCIONAL
DEL 6 DE ENERO DE 1992**

a) OBJETIVO DE LAS REFORMAS.

Con fecha 7 de noviembre de 1991, el Ejecutivo de la Unión tuvo a bien someter a la Consideración del Constituyente Permanente, la Iniciativa de decreto para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos después de un debate prolongado durante el proceso constituyente en el que se enriqueció la Iniciativa del Ejecutivo Federal, se aprobó la propuesta de reformas, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el decreto respectivo el 6 de enero de 1992.

El objetivo de dichas reformas (no cristalizadas hasta la fecha), fue intentar promover mayor justicia y libertad, proporcionando certidumbre jurídica así como instrumentos para brindar justicia expedita, creando las condiciones para promover una sostenida capitalización de los procesos productivos, propiciando el establecimiento de formas asociativas estables y equitativas fortaleciendo y protegiendo al ejido como también a la comunidad, se propuso abrir el espacio para la reforma de los propios campesinos con el apoyo y respaldo del estado para actualizar y reafirmar el compromiso histórico.

El debate en el Constituyente Permanente, fue profundo y plural, agregó nuevas dimensiones al análisis y aportó adiciones (discutidas) al texto propuesto. Culminó con la aprobación del que hoy es el texto del artículo 27 constitucional, la base sobre la que habrá de construirse el nuevo campo mexicano sobre los permanentes anhelos de justicia y libertad.

En múltiples foros se recogieron las propuestas de los campesinos, el manifiesto del 1º de diciembre de 1991, firmado por 268 organizaciones, aportó vigorosas declaraciones y demandas precisas. Reuniones con las organizaciones campesinas y de la sociedad, sin distinción de origen y posición, fueron espacios de diálogo en que surgieron preocupaciones y propuestas. El 6 de enero de 1992 en el Puerto de Veracruz, más de dos mil delegados de organizaciones campesinas, se expresaron, por el cambio conducido por los propios campesinos, por su reforma. A través del debate y la participación, la propuesta se convirtió en un compromiso compartido. En consenso nacional por la transformación del campo fue ratificado de manera considerable.

El debate y el diálogo fueron incorporados en el proyecto de Ley agraria que se sometió para reglamentar el artículo 27 constitucional en esa materia. La respuesta a las inquietudes y demandas campesinas expresadas está incluida cuando corresponda. La ley norma la acción y comportamiento de los productores rurales. A ellos debe estar dirigida al merma en el rigor y la técnica. Esas son las perspectivas de la presente ley que establece los procedimientos para llevar a la práctica cotidiana la aspiración compartida por justicia y libertad, para hacer posible una reforma conducida por los campesinos.

Los campesinos demandan el cambio y la transformación para mejorar las condiciones de vida de sus familias. Quieren más y mejores oportunidades. La reforma, intentó responder a este reclamo con el ofrecimiento de múltiples opciones para la participación activa, al tiempo que pretendió proteger y fortalecer las características esenciales de ejidos y comunidades sin un resultado nada convincente hasta nuestros días.

Cabe recordar que la seguridad en la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural. Sin ella se anulan los esfuerzos de desarrollo. La inseguridad destruye expectativas, genera resentimiento y cancela potencialidades. Esta Ley tenía como anhelo ofrecer seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios garantizándola mediante un nuevo instrumento de justicia agraria.

Uno de los Objetivos primordiales de la ley en comento era promover la justicia, la productividad y la producción con recursos crediticios, asistencia técnica y vías abiertas para la comercialización, pero aún de mayor importancia era lograr que lo agrícola, lo ganadero, lo forestal así como industrial y los servicios, presentasen un frente común a la pobreza, al desempleo y a la marginación. Por ello se propuso una reforma de carácter integral.

El cumplimiento de los objetivos del cambio constitucional exigía la coordinación de un esfuerzo compartido por los tres niveles de gobierno, para lograr su eficaz aplicación. Federación, Entidades Federativas y Municipios tendrían que hacer lo que les correspondía para propiciar el uso óptimo de las tierras y de los demás recursos naturales del país en beneficio de los hombres y mujeres del campo.

Esta ley trató quizá de consolidar la obra legislativa de más de siete décadas que conformó el sistema de tenencia, poniendo nuevas directrices en las disposiciones agrarias y la consolidación de elementos torales de nuestra tradición legislativa en materia agraria, como son el sistema ejidal y comunal de tenencia de la tierra y el combate al latifundio. La presente reforma procura sintetizar nuestra rica actividad legislativa en un instrumento sencillo y claro, que mantenga lo esencial y actualice lo accesorio; animada por los principios de justicia y libertad, proponiéndose transformar lo que por años ha sido práctica común en derechos.

La presente reforma tocó y analizó los siguientes rubros:

El Ejido y los Ejidatarios:

Desde el punto de vista del Ejecutivo los núcleos de población ejidal y comunal demandaban autonomía y libertad. Por ello, la transferencia de funciones a los campesinos era un objetivo de la transformación institucional que perseguió la reforma comentada.

En cuanto a la organización interna del ejido, la asamblea, el comisariado y el consejo de vigilancia ya no se conciben como autoridades en la reforma, sino como órganos de representación y

ejecución; sus funciones son transparentes y sus reglas de operación sencillas, enfocadas al cambio democrático, obligados en todo momento a respetar la voluntad de sus mandantes.

La asamblea general, compuesta por todos los ejidatarios del núcleo de población, es el órgano supremo del ejido. Le corresponde decidir sobre las cuestiones de mayor importancia para el núcleo de población, fijándose los requisitos y formalidades para su instalación y para el ejercicio de su facultad de resolución en casos especiales.

El comisariado ejidal será a partir de la reforma el responsable de la representación legal del núcleo y de la administración de sus bienes, mientras el consejo de vigilancia verificará su correcto ejercicio administrativo. La existencia de estos órganos no menoscaba la capacidad de la asamblea para designar otros que tengan por finalidad el mejor aprovechamiento y administración de los recursos del ejido.

La iniciativa de reforma propuso el reconocimiento de una junta de pobladores, integrada por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población, que sirva como un medio más amplio de participación comunitaria, que opine y proponga en lo tocante a servicios públicos y otros aspectos relativos al asentamiento.

Una de las reformas discutidas sobre el Artículo 27 Constitucional, fue abrir la posibilidad de libre asociación, de la población ejidal tanto hacia su interior, como con terceros. Esto permitiría superar las restricciones del minifundio, ocupar productiva y eficientemente la tierra y conservar adecuadamente los recursos según la visión del Ejecutivo. El ejido no puede quedar al margen de los procesos de transformación de la agricultura. La iniciativa de reforma pretendía dar oportunidades para incrementar el potencial de los recursos al liberar la iniciativa de los productores.

Asimismo, estableció que los ejidatarios adoptaran las formas de organización que ellos consideraran más adecuadas y les permitiera también celebrar cualquier contrato que diversificara los riesgos e incrementara sus ingresos. No se establecieron restricciones específicas en materia de asociación, para respetar íntegramente la

garantía constitucional en la materia. Esto habría de propiciar la atracción de capitales y de nueva tecnología hacia el sector rural, para garantizar el crecimiento sostenido de sus actividades productivas. Para ello, son indispensables las formas modernas de sumar esfuerzos y recursos. La asociación libre y equitativa, en sus múltiples versiones, podía ser el gran instrumento del cambio, según la visión del Ejecutivo.

Se pretendió con dicha reforma dar libertad para todos los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y facilidades para el acceso al capital y la tecnología.

Protección a las Tierras Ejidales y Comunales.

La Iniciativa propuso una caracterización de las tierras ejidales por orden de protección legal. Las que se destinan al asentamiento humano se consideraron inalienables, inembargables e imprescriptibles, ya que estas constituyen el patrimonio irreductible del núcleo de población ejidal, se incluye también la zona de urbanización y el feudo legal, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, además de las áreas específicamente reservadas para los servicios del asentamiento. Las tierras de uso común pueden disfrutarse por todos los ejidatarios. El núcleo puede también decidir aportarlas a una sociedad mercantil o civil en que participen como accionistas el núcleo de población o los propios ejidatarios, con objeto de lograr una explotación más adecuada y remunerativa de estos recursos, y ofrecer así una alternativa más para su aprovechamiento, sin lesionar la naturaleza común de dichas tierras.

Finalmente están las tierras parceladas y cuyos derechos pertenecen a cada ejidatario.

El precepto constitucional ordena proteger la tierra de los ejidatarios, lo que debe comenzar por hacer propios y definitivos los derechos ejidales. En la tarea de regularización, el núcleo de población adquiere el papel preponderante. La autoridad actúa como auxiliar técnico y sanciona los actos en esta materia, para darles congruencia y validez

oficial. Por su parte, la Procuraduría Agraria vigila y previene abusos, mientras los tribunales agrarios garantizan la legalidad de lo actuado.

Una más de las innovaciones u objetivos de la ley consistía en restringir el plazo de contratación del uso o usufructo de tierras ejidales por terceros extraños al ejido. Asimismo, abrió la posibilidad para que el ejidatario o el ejido puedan involucrar el usufructo de sus tierras, más no los derechos de propiedad, como garantía para obtener crédito, previo el cumplimiento de formalidades que respalden la seguridad de la garantía. Se pretendía con lo anterior, mayor acceso al crédito para los Ejidatarios, factor fundamental para el desarrollo y la producción.

Con respecto a las tierras parceladas podían ser disponibles sólo si la asamblea ejidal así lo determinará y bajo un mecanismo de protección que ofreciera seguridad jurídica y a la vez evitar abusos. Si no media la voluntad de la asamblea, la protección de las tierras ejidales preserva la imprescriptibilidad y la inembargabilidad de dichos derechos. La protección que exige el texto constitucional impide, una vez que la parcela ha sido convertida a propiedad plena, la enajenación sin el avalúo autorizado y el exámen del notario público sobre la legalidad del acto, además de exigir el respeto a la preferencia por el tanto que se otorga en favor de ejidatarios y avecindados.

La ya multicitada reforma intento proteger especialmente a las comunidades indígenas, reconocer y valorar la vida comunitaria de asentamientos y de pueblos. Las comunidades indígenas tienen una naturaleza más social que económica, que sólo puede concretarse por la autodeterminación, sin más limitación que la impuesta internamente para el aprovechamiento de su territorio y el respeto a los intereses individuales de sus miembros. Sus tierras, al conservar condición de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, quedan protegidas de especulaciones y despojos.

Otro más de los objetivos perseguidos por la reforma en comento consistió en establecer el derecho que asiste a los núcleos de población para obtener la restitución de las tierras que les fueron ilegalmente arrebatadas. Este derecho se logro fortalecer con el respaldo del recurso de apelación ante el Tribunal Superior Agrario, en

el evento de que la resolución del juez de primera instancia fuera lesivo a los intereses del núcleo de población afectado.

La Pequeña Propiedad

Los límites a la pequeña propiedad se preservan. Son expresión de la lucha contra el latifundio. La pequeña propiedad, junto con el ejido y la comunidad son formas de tenencia que han sido reconocidas siempre por el constituyente. Ninguna forma de propiedad es privilegiada. Todas ellas gozarán del respeto y protección constitucional.

La reforma del 6 de enero de 1992 reconoció la necesidad de promover la capitalización de las pequeñas propiedades, como una forma adicional de fomentar el crecimiento de la producción rural. La reforma al artículo 27 allenta las mejoras a las tierras. Las cuales no ocurrirán si sus propietarios no gozan de protección jurídica.

Asimismo combate el latifundio, como un fenómeno de concentración nocivo, y presume su existencia cuando han sido rebasados los límites de la pequeña propiedad o los impuestos a las sociedades mercantiles o civiles. La sanción al latifundio queda en manos, por disposición constitucional y con excepción de los excedentes de la sociedad y las tierras ejidales, de las entidades federativas.

Nuevas Alternativas en la Organización para la Producción.

La canalización de mayores recursos al campo y la aplicación de mejores y nuevas tecnologías, que aumenten la productividad y rentabilidad en las actividades agropecuarias, requiere de la participación de otros actores del quehacer económico. Con este fin, la reforma pretendía como finalidad, abrir nuevas oportunidades a la asociación, incluida la participación de sociedades civiles y mercantiles en las actividades agrícolas, ganaderas o forestales.

Las actividades agropecuarias requieren de avances tecnológicos y de organización en escalas mayores y por lo tanto se requiere de tener más accesos financieros para incorporarse al mundo de la comercialización. Ante el nuevo entorno, las sociedades por acciones

presentan en algunos casos ventajas sobre los individuos en la conjunción y combinación de factores de la producción. La participación de las sociedades contribuirá notablemente a la capitalización del campo. estas formas de organización poseen ventajas en cuanto a la captación y canalización de recursos financieros, la organización mercantil, la diversificación del riesgo y el establecimiento de contratos. Así la reforma otorga una alternativa adicional a los productores, tanto ejidatarios como pequeños propietarios, para incrementar la capacidad organizativa de sus actividades productivas y ofrecer a los inversionistas un mecanismo adicional de participación en actividades agropecuarias.

La promoción y fomento de esta modalidad de participación ocurrirá bajo el principio de la no concentración ilegal de tierras. Ese es el mandato constitucional. La reforma recoge la preocupación de que, a través de mecanismos de pirimidación, las sociedades se utilicen como medios para la acumulación de tierras, por lo que las condiciona de observancia de estrictos mecanismos preventivos se refiera.

PRIMERO.- Las sociedades mercantiles o civiles que se establezcan para actividades agrícolas, ganaderas o forestales estarán sujetas a un límite de veinticinco veces la pequeña propiedad individual, como lo establece la Constitución, debiendo participar en ellas por lo menos tantos socios como veces se excedan los límites individuales.

SEGUNDO.- El capital social deberá distinguir una serie especial de acciones o partes sociales que representarán el capital en tierras. Esta disposición permitirá verificar la tenencia y transferencia de acciones con derechos sobre la tierra, así como identificar, en todo momento, a sus titulares.

TERCERO.- En la eventualidad de la disolución de la sociedad, corresponderán a los socios tenedores de las acciones especiales, con exclusión de los demás socios, los derechos sobre la tierra.

CUARTO.- La prohibición a las sociedades extensión mayor a la autorizada.

QUINTO.- Para llevar un cabal control, la iniciativa establece que el Registro Agrario Nacional cuente con una sección especial en donde estén inscritas esta clase de sociedades; con datos de superficie, linderos y colindancias, propiedad de las sociedades y socios tenedores de las mismas, así como con las operaciones de suscripción y transmisión de acciones que representen tierras y los demás actos, documentos o información que sean necesarios para vigilar el cumplimiento de la ley. La Secretaría de la Reforma Agraria será la dependencia encargada de la verificación de las extensiones de tierra, propiedad de las sociedades, y la determinación de excedentes.

Por lo que toca a la inversión extranjera en estas sociedades, ésta regulación corresponde técnicamente a la Ley para Promover la inversión Mexicana y regular la inversión Extranjera, así como a la Ley Reglamentaria de la fracción primera del artículo 27 constitucional, por lo que se hace la remisión pertinente en el texto de la iniciativa.

JUSTICIA AGRARIA.

El debate parlamentario enriqueció con propuestas importantes la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, presentada por el Ejecutivo y sometida a la consideración del Poder Legislativo. Una de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria. Con este organismo, el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo. Para cumplir el mandato constitucional, la iniciativa propone la creación de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal: La

Procuraduría Agraria. La finalidad de dicha Procuraduría era que no se engañara o se tomara ventaja de la buena fe del campesino mexicano.

En ese empeño, la Procuraduría defendería los intereses de los hombres del campo y los representaría ante las autoridades agrarias.

Uno de los objetivos centrales de la reforma del marco legislativo agrario ha sido la procuración de justicia en el campo. Resolver ancestrales conflictos limítrofes, es tarea apremiante y una solicitud reiterada de los campesinos. Esta demanda no puede pasar inadvertida. A consecuencia de lo anterior se instrumentó un aparato de justicia de gran alcance para resolver los conflictos en el campo mexicano, que generan enfrentamiento y violencia entre poblados y familias. Se promovió la instauración de tribunales agrarios en todo el país. Llevar la justicia agraria al más lejano rincón de nuestro territorio fue objetivo primordial de esta iniciativa de ley.

Se buscó prevalecer la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria, reglamentando sobre lo esencial para acercar la justicia al campesino. La certeza en el análisis que hagan los tribunales agrarios y la imparcialidad en sus juicios permitirán la sólida formación de la jurisprudencia agraria del campo mexicano.

La operación y estructura de los tribunales agrarios es materia de la iniciativa de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, misma que complementó esta iniciativa de reforma y que se presenta por separado a la misma.

b) LEY AGRARIA VIGENTE (REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL).

El campo es ámbito de la Nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida hemos heredado tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad, de él surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia y contribuyeron a definir los objetivos nacionales.

La modernización responde a una realidad y exige respuestas pertinentes. No podemos acudir a las respuestas del pasado, válidas en su tiempo, pero rebasadas frente a nuestra circunstancia.

El campo, así como gran parte de las instituciones gubernamentales, exigen una nueva mentalidad y aplicación eficaz, requiere una respuesta renovadora de las rutinas que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias, por eso, es preciso exáminar el marco jurídico y los programas que atan en el sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.

1.- El camino recorrido en la transformación del campo.

De las luchas agrarias hemos aprendido y debemos ratificar su Inconfundible propósito de liberar al campesino de la opresión y voracidad de algunas autoridades del ramo. Algunos momentos de nuestra historia agraria, que influyeron en nuestra realidad, señalan el marco para una nueva transformación.

2.-La Experiencia de Nuestra Historia. El sistema agrario se conforma, durante la etapa colonial de nuestra historia, por la asimilación de la propiedad indígena al marco jurídico español; antes del contacto con los Europeos, la gran diversidad de magníficas civilizaciones se traducía en variedad de formas de control y acceso a la tierra, desde las demarcaciones territoriales sin contenido de propiedad en el norte árido, hasta los complejos sistemas de tenencia de las sociedades jerarquizadas y estratificadas de las civilizaciones

agrícolas del centro y del sur; entre estas últimas, con diferentes modalidades y combinaciones, se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas y las entregadas en usufructo a los señores como prenda derivadas del linaje o de la distinción en la guerra.

En la tradición ibérica también existía diversidad en las formas de tenencia de tierras de la Corona, la de los monarcas, los nobles y la iglesia, la pequeña propiedad y la comunal, administrada por los consejos y los ayuntamientos de los pueblos; El Ejido formaba parte de esta última y se refería a las tierras de uso común. Para la Expansión Transatlántica del Imperio Español todas las tierras que se ocuparon fueron consideradas regalías, propiedad de la Corona y no de los monarcas. La Corona transmitió la propiedad de la tierra a los individuos por distintos mecanismos, el más frecuente fue la merced o gracia, vinculada la tierra a un sistema productivo extensivo, tanto para la ganadería como para la agricultura de contracción animal, su superficie debía ser grande. La propiedad se otorgó a los asentamientos, a los pueblos y villas fundadas por los colonizadores.

3.-La conformación de la gran propiedad.- Las leyes de Indios, ordenaron que las tierras entregadas a los españoles no se extendieran a costa de las poseídas por indígenas pero no establecieron un procedimiento para garantizarlo. Las quejas por abusos y despojos de tierras y aguas fueron frecuentes. En la Nueva España se optó por asimilar, desde 1567, a la comunidad indígena con las tierras comunales de los poblados españoles, estableciendo un fondo legal alrededor de 100 hectáreas; algunas comunidades recibieron adicionalmente una merced, que se declaraba inalienable a diferencia de las entregadas a los particulares españoles.. Se constituyeron así las repúblicas de indios con una base territorial propia y con autoridades indígenas, subordinadas a los alcaldes y corregidores locales españoles.

En la segunda mitad del siglo XVIII, algunos mayorazgos adquirieron títulos nobiliarios, otorgados por la corona para solventar problemas económicos. Se conformó un sector terrateniente y latifundista cerrado, que generó inequidad. En este marco nació la hacienda, forma posteriormente dominante de propiedad.

Al final del siglo XVIII, cuando el país contaba con cerca de 5 millones de habitantes, aparecieron las expresiones de descontento de los precursores de la independencia. También los indígenas reclamaron justicia contra el despojo y la desigualdad, contra la pobreza y la subordinación, que en casos extremos se manifestaron como rebellones. Entre los mestizos y las castas también se extendió la insatisfacción ya que sufrían prohibiciones específicas para que pudieran adquirir tierras.

Durante la primera mitad del siglo XIX, y en la prolongada guerra civil, la atención a las demandas agrarias pasó a segundo término frente a la urgencia política por crear y consolidar un estado soberano. Mientras tanto, los problemas agrarios se agudizaban. En algunas entidades federativas la comunidad indígena fue despojada de personalidad jurídica.

4.- La reforma en la mitad del siglo XIX.- A partir de 1850 emergió el problema agrario y adquirió estatuto de prioridad nacional. Su detonador fueron los bienes de "manos muertas", la propiedad eclesiástica. La Ley Lerdo de 1856, elevada a rango constitucional en 1857, estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de tenencias de la tierra y ordenó la venta o desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas. Las comunidades indígenas fueron incluidas en esa clasificación. Conforme a la ley los indígenas usufructuarios de una parcela la recibirían como pequeña propiedad. Sólo quedaron exceptuados los ejidos indivisibles que pasaron a ser propiedad de los municipios, muchas veces distantes física y socialmente de la comunidad. Son escasas las constancias del cumplimiento final de estas disposiciones.

Diez años de guerra civil e intervención extranjera frenaron y distorcionaron la aplicación de la legislación. Se desamortizaron los bienes del clero. La inflexibilidad de la estructura agraria fue temporalmente superada y la propiedad circuló más ampliamente. También, se acentuó la distancia entre minifundio y latifundio. Las propiedades pasaron en un plazo relativamente corto a manos de los hacendados. Ellos, utilizando la compra selectiva, confinaron a las

comunidades a su mínima expresión territorial. Requerían una fuerza de trabajo estable para las necesidades de la hacienda. La expropiación de los terrenos comunales se compensó con la concesión de acceso a los antiguos poseedores a través de la aparcería, discrecional y honerosa. se estableció un arreglo que permitió la sobrevivencia de la mayoría de los pueblos y el crecimiento de las haciendas. El arreglo no era estable. Frente al malestar creciente en el campo mexicano destacó la pasividad legislativa. Entre 1880 y 1910 sólo se expidieron dos ordenamientos: el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslinadoras en 1883 y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1893, ambos sobre el mismo tema. El problema agrario se consideraba legalmente resuelto. Pero el acaparamiento de la tierra y, con ella, de la riqueza, frustraba las aspiraciones de libertad y justicia de los campesinos. se estaba gestando la gran movilización agraria de nuestra revolución.

5.- El sello agrario de la Revolución. En las áreas más densamente pobladas y de asentamientos más antiguos del centro del país, la relación entre los pueblos y las haciendas era de tensión constante y de abuso por parte de los hacendados. Los campesinos podían ser privados del acceso a la tierra que cultivaban como aparceros por una decisión unilateral de los hacendados. De manera reiterada acudieron a las instancias judiciales y de negociación con sus títulos primordiales, muchas veces localizados en el Archivo General de la Nación, con su memoria histórica como sustento del reclamo de justicia. En el contexto de la prolongada lucha se renovó la representación campesina muchas veces. Los papeles pasaban de mano en mano, se conservaban en secreto para protegerlos. Así los recibió Emiliano Zapata, quién de la lucha ancestral derivó sus planteamientos esenciales: reforma, libertad, justicia y ley. Con los dos últimos se rubricó el Plan de Ayala; con todos ellos, la Ley Agraria de los zapatistas expedida en octubre de 1915.

El reclamo de justicia, de restitución, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, conformaron la memoria y la experiencia campesina. Cuando se cerraron las opciones y las instancias de gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución Mexicana para restaurar

la justicia y la razón. ese fue el origen y propósito del artículo 27 constitucional, sin precedente en la historia mundial.

El artículo 27 estableció la propiedad originaria de la Nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley del 6 de enero de 1915. A partir de este principio se inició el proceso de nuestra reforma agraria, gesta de magnitud y alcances extraordinarios.

La reforma agraria ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, acordes con su tiempo y circunstancia. En su inicio, en el marco de un país devastado por una guerra civil, la reforma agraria atendió a los desposeídos con la entrega de la tierra. Era una sociedad donde casi el setenta por ciento de la población obtenía su sustento de la producción agropecuaria. Para acelerar ese proceso se fueron realizando ajustes sucesivos. Leyes, reglamentos y decretos se agregaron al ritmo que requería la emergencia hasta desembocar en la codificación integral, derivada de la primera reforma al artículo 27 constitucional. En apenas veinte años a partir de 1917, la mitad de la tierra considerada arable pasó a manos de los campesinos. Un millón setecientos mil de ellos recibieron tierras para su aprovechamiento agrícola, principalmente en 1936 y 1937. La gran propiedad latifundista fue desarticulada y sustituida.

En 1910, había 622 mil propiedades, de las cuales el sesenta por ciento eran menores de cinco hectáreas; en el otro extremo 10 mil haciendas mayores de mil hectáreas acaparaban la mitad del territorio nacional y las ciento diez más grandes, el quince por ciento, contaban con 272 mil hectáreas en promedio cada una. El esfuerzo redistributivo total desde 1917 es de enormes proporciones. Se dotó a 26 mil ejidos, más de dos millones 600 mil ejidatarios, y se restituyó o dió reconocimiento a dos mil comunidades pobladas con 400 mil comuneros. La mitad del territorio nacional está en sus manos. La pequeña propiedad también se transformó en ese proceso y obtuvo garantías para su permanencia. Hay más de un millón de pequeños propietarios, herederos de antiguas

posiciones pequeñas o beneficiados con el reordenamiento de la gran propiedad las cuales forman parte importante de la sociedad rural.

Los primeros repartos se hicieron en condiciones excepcionales y precarias. Entre 1917 y 1934 fueron dotados casi un millón de campesinos con una superficie media de 11.6 hectáreas de cada una de ellas sólo 1.7 hectáreas eran de cultivo. La dotación representaba la diferencia entre la indigencia y la sobrevivencia para los núcleos de población. Se procedió a la entrega de las tierras pese a la carencia de una reglamentación precisa. En la década de los años veinte se legisló para brindar protección a los dotados; se estableció la parcela Individual Inaliable y transferible sólo por herencia como la forma de aprovechamiento económico y se distinguió de la porción común e Indivisible que servía a propósitos sociales y económicos de la Comunidad de los Ejidatarios.

Más tarde, cuando la demanda de los pueblos y localidades se satifizo, los beneficiarios del reparto recibieron tierras mas distantes, dando origen a los nuevos centros de población en los que se formó el casco urbano dentro de la porción común del ejido. Se conformaron así tres áreas básicas dentro del Ejido con funciones diversas y derechos específicos y diferenciados, el área común, la parcelada y el centro de población. Cuando el reparto alcanzó a las plantaciones comerciales y agroexportadoras, durante el gran proceso de reparto entre 1936 y 1937, se establecieron los ejidos colectivos para no fragmentar las unidades de producción. El Ejido reflejó una diversidad de condiciones, resultantes de un proceso que evolucionó de la emergencia a la configuración de una verdadera comunidad de productores, como un instrumento de justicia y para el desarrollo.

El reparto de la tierra cultivable se acompañó por otros procesos que forman parte de nuestra reforma agraria. Desde 1926 se han destinado recursos públicos para el financiamiento a la producción rural y el riego. Desde 1939 se cuenta con instrumentos e Instituciones públicas para regular la comercialización y abasto. Desde 1950 la provisión de insumos para la producción rural ha sido apoyada desde el Estado. Desde 1958 se consagró la Reforma Agraria Integral para apoyar la transformación de los ejidos en unidades eficientes para producir en beneficio de sus integrantes se ha realizado una acción permanente de

enormes proporciones para brindar acceso a la educación, salud, servicios esenciales y comunicación rural. Todas en condiciones específicas. Hasta mediados de los años setenta, se sostuvo un crecimiento del sector agropecuario superior al demográfico, que se tradujo en suficiencia productiva y en un saldo positivo en la balanza comercial.

El reparto agrario ha sido sin duda uno de los procesos sociales más vinculados con nuestro nacionalismo. Su vitalidad transformó de raíz la estructura propietaria del territorio nacional. Dió prosperidad a la patria y justicia, a los campesinos los liberó de la hacienda, restañó las raíces de su orgullo y de su sostenimiento, restituyó la vida del pueblo, de la comunidad, del Ejido y se consagró en la Constitución y en las Leyes del País. Sin embargo, pretender en las circunstancias actuales que el camino nacionalista debe seguir siendo el mismo de ayer, el del reparto agrario, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguió la reforma agraria y la Revolución Mexicana. Sin embargo es necesario señalar que ese extraordinario cambio es y seguirá siendo motivo de orgullo en nuestra historia; pero hoy debemos encarar un cambio con firmeza, con el propósito de emprender nuevos caminos enfocados al bienestar del campo y de todos aquellos que de una forma directa o indirecta viven de él.

Necesitamos cambiar no porque haya fallado la Reforma Agraria, sino porque hoy existe una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma Reforma Agraria contribuyó a formar y reclama nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas. Hoy en día se necesita un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad, como la quieren los campesinos de México.

LAS NUEVAS REALIDADES DEMANDAN UNA REFORMA DE FONDO.

La Urbanización de la población ha sido la contraparte del proceso de industrialización en México, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el producto.

Eso ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía. Así, la fuerza de trabajo que labora en el campo, alrededor de la cuarta parte de la del país, genera menos del diez por ciento del producto nacional. El resultado es que los ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menores a las del resto de la economía.

La mayoría de los productores rurales son ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presenta estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente por ello, la mayoría de los productores y trabajadores rurales viven en condiciones de pobreza. La persistencia de carencias ancestrales en el campo mexicano, combinadas con el rezago frente a las transformaciones reciente, nos enfrentan a un reto que no admite dilación.

Como consecuencia de la baja inversión, el estancamiento en los rendimientos afecta la rentabilidad muchos cultivos, que se mantienen en condiciones precarias con subsidios o apoyos que no siempre cumplen un claro propósito social. La inversión pública que en este último medio siglo se ha dirigido al sector agropecuario no tuvo ni tiene la magnitud necesaria para financiar por sí sola, la modernización productiva del campo. Con la Ley Agraria se propuso que se sumaran nuevas fuentes de inversión, inversión que debía complementarse con la del sector público. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que los procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.

La realidad nos muestra claramente una tendencia a encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería, inclusive de tierras ejidales. Esta situación está señalando una respuesta de la vida rural del minifundismo, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para acceder al financiamiento, tecnología y escalas de producción rentable.

El sector agropecuario fue uno de los más afectados por la inestabilidad económica, la incertidumbre cambiaria y la inflación. El avance tecnológico, particularmente en la agricultura, no ha redituado o vislumbrado un avance en nuestro campo; de igual manera, el procesamiento y comercialización de productos agropecuarios ha adquirido gran complejidad tecnológica y mercantil: su débil incorporación reduce competitividad.

La Ley Agraria pretendió, sin mucho éxito por un sinnúmero de causas, políticas y económicas, emprender una reforma de fondo en el marco jurídico para conducir el esfuerzo de los mexicanos en el campo, hacer que imperara justicia en el mismo, atribuyéndoles nuevas funciones a instituciones del ramo, esto con el propósito de abatir contra la injusticia y la pobreza que por más de cinco décadas han atacado a la clase trabajadora del campo.

- LINEAMIENTOS Y MODIFICACIONES

a) Dar certidumbre jurídica al Campo.

El fin del reparto Agrario.- La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con bastas extensiones por colonizar. La población rural crece mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos emitidos por el "Cuerpo Consultivo Agrario" derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosas como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario, nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando con ello, mayor productividad mejores ingresos para el campesino. Con la Ley Agraria vigente culmina el reparto agrario que estableció el artículo 27

Constitucional en 1917 y con ello muchos sueños y esperanzas de poseer una porción de tierra para laborarla por parte de los campesinos, se terminan así las sucesivas reformas derivadas del anterior precepto de nuestra carta magna.

Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Se propuso por parte del Ejecutivo Federal derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV Y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente. En estas disposiciones hoy vigentes, se establecía una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas a la aplicación del reparto. Con su derogación, éste también termina.

Se propuso así también que la fracción XVII se mantenga, exclusivamente en el caso de fraccionamientos de predios que excedan a la pequeña propiedad; establece los procedimientos para llevarlo a cabo e instruye al propietario, en ese caso, a enajenar el expediente en un plazo de dos años, de no cumplirse, procederá a la venta mediante pública moneda.

La Justicia Agraria.- Para garantizar la impartición de la justicia y definitividad en materia agraria se propuso establecer en el texto Constitucional en la fracción III Tribunales Federales Agrarios, de Plena Jurisdicción: Ellos estarán dotados con autonomía para resolver con apego a la ley y de manera expédita entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional, derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

Capitalizar al campo.

Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida el crecimiento del campo es necesario realizar cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el mismo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad pero, también, nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado.

Nuestro país cuenta con proporciones muy bajas de tierras agrícolamente aprovechables con respecto del total del territorio. Por ello, el texto vigente protege las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque por virtud de estas mejoras los predios rebasen la extensión de la pequeña propiedad. La Ley en estudio, conserva este estímulo y lo refuerza al permitir que las tierras sean aprovechadas permitiendo la flexibilidad necesaria para cambiar el uso agropecuario. Esto abrirá el cultivo, extensiones que hoy son yermos o predios de ínfima calidad, en beneficio de nuestra agricultura nacional. Para ello se modifica el texto del último párrafo de la fracción XV.

Tenemos un gran espacio para avanzar con incrementos considerables en la producción, productividad y el valor agregado. Se necesita más inversión, pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos. Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la propiedad individual. Ello es posible facilitando formas de asociación que agrupen tierra para la producción. La mayoría de los propietarios privados son minifundistas que forman parte de las comunidades rurales, con frecuencia en condiciones tan severas y restringidas como la de los ejidatarios. Por eso, debe estimularse la capacitación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad.

Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad. En el caso de pequeñas propiedades éstas podrán formar parte del

patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos. Con ello, se propiciará el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización modernas en una relación respetuosa y equitativa.

Para lograr los cambios que promuevan la capitalización del campo, La ley Agraria establece reformas de las fracciones IV y VI del artículo 27 constitucional, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer. Para la operación de empresas por acciones en el campo, la ley determina los límites y los requisitos y condiciones para formar una sociedad mercantil por acciones, propietaria de terrenos rústicos. Se desea promover nuevos vínculos entre actores productivos, pero también proteger al campesino en su asociación con socios mercantiles y garantizar que las sociedades no se orienten hacia la concentración de tierra ociosa o con fines especulativos. También se suprime en la fracción VI la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administren bienes raíces.

Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

La Ley reafirma, las formas de tenencia de la tierra, derivadas de la gesta agraria de los mexicanos y las adecua a las nuevas realidades del país.

La reforma a la fracción VII, que promueve la presente ley, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas.

Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones

presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Hay que expresarlo con claridad. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo. No habrán ventas forzadas por la deuda o por la restricción. La ley prohibirá contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia. Sostenemos el ejercicio de la libertad, pero éste jamás puede confundirse con la carencia de opciones. Nadie quedará obligado a optar por alguna de las nuevas alternativas; dejarían de serlo. Se crearán las condiciones para evitar que la oportunidad se confunda con la adversidad.

El Estado Mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva ese mandato pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción que sí asume, de aquellas que no debe realizar porque suplantando la iniciativa campesina y anulan sus responsabilidades. Debemos reconocer la madurez que ha promovido la reforma agraria y la política educativa, de salud y de bienestar en general, que ha realizado el Estado mexicano durante muchas décadas. La reforma reconoce la plena capacidad legal del ejidatario y también sus responsabilidades. A ellos les corresponde resolver la forma de aprovechamiento de sus predios dentro de los rangos de libertad que ofrezca nuestra Carta Magna.

La capacidad y dignidad de los campesinos, su importancia y la de sus organizaciones, su declaración requiere apoyo y no paternalismo; constituyen, por eso, puntos de partida para la modernización de la producción rural. El respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía están inscritos en la propuesta, sin merma de la obligación del Estado para ordenar y normar el conjunto con equidad, así como para proteger a los campesinos..

Debemos combatir la pobreza; estamos luchando por superarla sumándonos a la iniciativa de los campesinos que en sus propios términos realizan ya en la vida cotidiana una reforma campesina de

gran profundidad. Debemos acercarnos más a las preocupaciones y a los intereses verdaderos de los productores rurales, y no pretender que aún no llega el tiempo para que decidan sobre sus propios asuntos. Demos pleno reconocimiento a nuestra historia y a la lucha de los campesinos, a la diversidad en las formas de tenencia y de aprovechamiento de la tierra. Podremos superar los retos como lo hicimos tantas veces en el pasado.

No se modifican las disposiciones del artículo 27 que determinan la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas, para mexicanos, extranjeros, iglesias e instituciones de beneficencia y bancos, fracciones I a III, y la V. Igualmente la jurisdicción federal, fracción VII, las referentes a las nulidades y actos jurídicos históricos, fracciones VIII y XVIII, y la nulidad por división fracción IX. La seguridad jurídica, el acceso a la justicia agraria expedita y la asesoría legal a los campesinos, se mantienen como hasta ahora, fracción XIX.

El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción constituyen también objetivos centrales de la modernización en el campo. La inversión pública en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico será parte medular de ella; se buscará reducir la incertidumbre propia de las actividades agropecuarias a través del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas; se impulsará la creación de sistemas de comercialización más modernos y cadenas de transformación más eficientes, en beneficio del productor y del consumidor. El cambio estructural que ha vivido nuestra economía permitirá al productor tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna. El desarrollo de nuestros mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que genera la economía y la política de fomento de la banca de desarrollo, darán al productor mayor acceso a recursos para nuevas opciones de proyectos productivos. Ochenta y siete organizaciones forestales y más de mil organizaciones de productores indígenas, conforme a sus propias iniciativas, recibieron recursos para el desarrollo de proyectos productivos. Todas esas inversiones son recuperables gracias al trabajo que realizan los propios productores.

Es importante mencionar que en los artículos transitorios de esta iniciativa, se determina la ley aplicable al momento que entrase en vigor esta reforma. Estas disposiciones son compatibles con el pleno reconocimiento de las actuales autoridades agrarias, representantes de ejidos y comunidades. Por lo que se refiere a los asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, en trámite a la fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional, se prevé lo conducente para no interrumpir su desahogo. Para estos propósitos, las disposiciones transitorias prescriben que las autoridades que han venido desahogando dichos asuntos, continúen haciéndolo sujetándose a la legislación reglamentaria del reparto agrario, cabe hacer mención especial que es el Cuerpo Consultivo Agrario, Autoridad cuya función es desahogar lo conducente al Rezago Agrario.

Una vez creados los tribunales, se les turnaran los expedientes de los asuntos aún pendientes de resolución, para que los resuelvan en definitiva.

“Los problemas del campo mexicano son muy complejos, su resolución presenta enormes retos porque en el campo confluye la gran diversidad de la Nación, en el se vincula toda la sociedad, sus alcances definen buena parte de nuestro futuro. No podemos ni debemos esperar soluciones inmediatas. Tomarán tiempo; requerirán de toda nuestra unidad y dedicación.

Como síntesis de todo lo anteriormente dicho la Nueva Ley Agraria entró en vigor con fecha 27 de febrero de 1992, siendo en

un precepto legal, que reglamenta lo referente al Artículo 27 Constitucional y con la vigencia de la ley en cita se derogaron las

siguientes disposiciones legales: La Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales, Demasías, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, y parcialmente, la Ley de Fomento Agropecuario.

Como ya analizamos párrafos anteriores la Ley Agraria contiene la reglamentación que regirá sobre: la propiedad de las tierras dedicadas a las actividades agrícolas, pecuarias y forestales de nuestro país, la vida de los núcleos de población ejidales y comunales, las formas de relación y asociación de los productores rurales, las Instituciones gubernamentales que tendrán relación con el agro y la manera de impartir justicia.

La Ley Agraria es un instrumento elaborado para que los hombres del campo pudieran alcanzar justicia y el nivel de vida a que tienen derecho.

c) LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

El 6 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, bajo el mandato Constitucional del C. Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari, el decreto de reformas al Texto Constitucional donde se previó la creación de Tribunales Agrarios a nivel federal, los cuales fueron dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de la justicia agraria, de esta manera se pretendió recoger una demanda permanente del campo mexicano.

El citado Decreto contempló la creación de los Tribunales Agrarios, como se mencionó con anterioridad, proponiendo que su organización y estructura correspondieran con la naturaleza de sus funciones que tendrían a su cargo, para hacer de la impartición de justicia del campo, una vía ágil, pronta y expédita. La creación de éstos Tribunales, vendría a sustituir el procedimiento mixto administrativo-judicial seguido con anterioridad a la reforma del 6 de enero de 1992, por uno propiamente jurisdiccional a cargo de Tribunales autónomos.

Era por demás claro y evidente dar una firme seguridad a los trabajadores de la tierra, y una vía para lograrlo, consistía en implementar un adecuado y eficaz sistema de Administración de Justicia Agraria.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios es complementaria de la Ley Agraria vigente, misma que tiene como propósito esencial reglamentar lo referente al Artículo 27 Constitucional, el objetivo perseguido por la Ley citada al rubro consiste en garantizar la seguridad jurídica en el campo, así como establecer mecanismos y reglas claras, para la solución de controversias en materia agraria. Asimismo, contribuye a que la justicia agraria se convierta en un instrumento efectivo de defensa que Coadyuve a alcanzar la Justicia que demandan los hombres del Campo.

La Ley propuesta permitiría que, cuidando la pulcritud técnica que debe regir en la administración de justicia, los tribunales agrarios

esten posibilitados para tomar en cuenta la realidad del medio rural, siempre bajo los principios de seguridad jurídica y definitividad.

En cumplimiento de lo dispuesto por el texto constitucional, se prevé que los tribunales agrarios tengan autonomía para dictar sus fallos y plena jurisdicción para administrar justicia agraria en todo el territorio nacional.

Los tribunales agrarios quedarían integrados por un Tribunal Superior Agrario y por los tribunales unitarios agrarios. Aquél se conformaría por tres magistrados numerarios, y tendría su sede en el Distrito Federal. Los tribunales unitarios, conforme a la propuesta, estarían a cargo de un magistrado numerario.

Además, se previó la existencia de magistrados supernumerarios, quienes suplirían en sus ausencias tanto a los magistrados del Tribunal Superior como a los de los tribunales unitarios. Cuando los magistrados no desempeñen funciones de suplencia, podrán ser comisionados por el Tribunal Superior para practicar visitas a los tribunales unitarios; de esta manera se aprovecharían cabalmente los conocimientos y experiencia de éstos magistrados.

A efecto de fijar la competencia territorial de los tribunales, se propuso autorizar al Tribunal Superior para establecer los distritos en que se divida el territorio de la República para los fines de administración de justicia agraria. En cada distrito se establecería el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior. Se introduce la posibilidad de que en los casos en que se considere conveniente, los tribunales unitarios tengan, además de su sede permanente, sedes temporales para que, según las necesidades de las diversas regiones, la justicia pueda ser administrada en los lugares en que se haga necesario. Con este propósito se faculta al Tribunal Superior para que fije los itinerarios que deberán observar los tribunales unitarios.

En la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se establece, que el Tribunal Superior Agrario conozca del recurso de revisión sólo en casos específicos, en los que por su naturaleza se haga

indispensable. Ello es congruente con el procedimiento ágil y expedito que debe regir a la administración de justicia y, de manera especial, a los juicios de naturaleza agraria. De esta manera, el procedimiento jurisdiccional agrario sería, por regla general, uninstancial y, por excepción, bi-instancial.

Así, el Tribunal resuelve sobre los recursos de revisión interpuestos en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en los juicios por conflictos de límites de dos o más núcleos de población entre sí o con terceros, así como de los juicios relativos a restitución de tierras de los núcleos de población.

También el Tribunal Superior Agrario conoce acerca de conflictos de competencia entre los tribunales unitarios. Asimismo tiene la facultad de establecer precedentes y resolver controversias cuando los tribunales unitarios sustenten tesis diversas, lo que permite alcanzar una mayor certeza jurídica. Adicionalmente, dicho órgano jurisdiccional tiene la facultad de atracción para conocer de juicios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta atribución la ejerce de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario, según la Ley en comento.

Además de las atribuciones estrictamente jurisdiccionales el Tribunal Superior Agrario, está facultado para conceder licencias a los magistrados. Se prevé que solo en casos excepcionales podrá el Tribunal Superior conceder licencias por más de tres meses, en el entendido de que serían sin goce de sueldo. También es atribución del Tribunal Superior elegir a su Presidente y nombrar a los secretarios y actuarios del mismo, así como conocer de las denuncias o quejas en contra de los miembros de los tribunales agrarios, determinando en su caso las sanciones administrativas que procedan.

Con la finalidad de fortalecer la independencia de los tribunales agrarios, se previó que el Presidente del Tribunal Superior Agrario sea elegido por los propios magistrados que lo integran y que su cargo dure tres años en ejercicio y no pueda ser reelecto.

Por su parte, el Presidente del Tribunal Superior Agrario tiene a su cargo la representación del tribunal, presidir las sesiones, dirigir los debates y dictar las medidas necesarias para la adecuada organización y funcionamiento de los tribunales.

En la Ley orgánica de los Tribunales, se estableció los requisitos a satisfacer para ser magistrado tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios. Con ello se busca que la administración de justicia en el campo esté a cargo de personas de notoria capacidad y reconocida probidad. se señala que los magistrados serían designados por la Cámara de Senadores y en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a propuesta del Ejecutivo Federal. Se prevé asimismo, que los magistrados duren en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos y sólo podrían ser removidos en caso de falta grave en el desempeño de sus funciones de acuerdo en lo conducente, con el procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación. Estas medidas, aunadas a otras antes descritas, están encaminadas a garantizar la independencia de los tribunales agrarios en la adopción de sus resoluciones.

Por lo que hace a la competencia de los tribunales unitarios, se establece que a éstos corresponda conocer de las controversias por límites de terrenos entre núcleos de población ejidal o comunal o de éstos con terceros; de la restitución de tierras, bosques y aguas a dichos núcleos de población. También correspondería a estos tribunales resolver sobre el reconocimiento de la calidad comunal, y de aquéllos conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales o comunales.

En general, conocerían de controversias en materia agraria entre ejidatarios y comuneros, posesionarios o vecindados y de aquéllas que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población. Igualmente, resolverían conflictos relativos a la sucesión hereditaria de derechos ejidales y comunales.

Por otra parte, en la ley se regulan las atribuciones del Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario, de los secretarios de acuerdos de los tribunales unitarios y de los actuarios, relacionadas con el despacho de los asuntos, el desahogo de diligencias y la práctica de notificaciones o demás actuaciones que se deban llevar a cabo.

En congruencia con el apartado B del artículo 123 constitucional, se señala que las relaciones laborales de los servidores públicos de base de los tribunales agrarios, se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado.

Además, se determinan los cargos que serán considerados de confianza. Por otro lado, se señalan los casos en que los magistrados y secretarios de acuerdos se encontrarían impedidos para conocer de un asunto. Finalmente respecto de las responsabilidades administrativas a que se sujetarían los servidores públicos de los tribunales agrarios, en caso de cometer una infracción en el ejercicio de su cargo, se remite a la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

**CAPITULO QUINTO
REGLAMENTO DE LA SECRETARIA DE LA
REFORMA AGRARIA DE 1995.**

a) DEL ÁMBITO DE COMPETENCIA Y ORGANIZACIÓN DE CONFORMIDAD CON DICHO REGLAMENTO.

Dentro de la Administración del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, se tuvo a efecto, expedir con fecha 11 de julio de 1995, de acuerdo con el ejercicio que le confiere la fracción I del Artículo 89 de la Carta Magna, un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria en el que se establece el ámbito de competencia y Organización de la ya mencionada Dependencia de Gobierno, de la siguiente manera:

ARTICULO 1º.- La Secretaría de la Reforma Agraria, como dependencia del poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones y facultades que expresamente le encomiendan la Ley Agraria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

ARTICULO 2º.- Para el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de la Reforma Agraria contará con las siguientes unidades administrativas:

Secretaría del Ramo

Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural

Subsecretaría de Política Sectorial

Oficialía Mayor

Cuerpo Consultivo Agrario

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Ordenamiento y Regularización

Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del

Rezago Agrario

Dirección General de Coordinación

Dirección General de Información Agraria

Dirección General de Programación, Organización y

Presupuesto

Dirección General de Recursos Humanos

Unidad de Concertación Agraria

Unidad de Contraloría Interna

Unidad de Comunicación Social

Coordinaciones Agrarias

Organos Administrativos Desconcentrados:

Instituto Nacional de Desarrollo Agrario

Registro Agrario Nacional

Como pudimos observar de lo anterior el Cuerpo Consultivo Agrario es una de las Unidades Administrativas enumeradas con que cuenta la Secretaría de la Reforma Agraria para el despacho de los asuntos que le competen. Hay que agregar como dato adicional que el Cuerpo Consultivo Agrario guarda aún la denominación que tenía con anterioridad.

b) ATRIBUCIONES DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO DE CONFORMIDAD CON EL ANTERIOR REGLAMENTO.

En el Capítulo V del presente reglamento se establecen las Atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario de conformidad con el reglamento en estudio estas atribuciones se encuentran establecidas en su Artículo 8º que a la letra señala:

ARTÍCULO 8º.- El Cuerpo Consultivo Agrario tiene las atribuciones que en forma expresa le confieren los artículos Tercero Transitorio del Decreto que reforma al Artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992 y Tercero Transitorio de la Ley Agraria. "su operación y funcionamiento se regirá por el reglamento que al efecto se expida.

En el Artículo Tercero del Decreto que reforma el Artículo 27 Constitucional se establece:

ARTÍCULO 3º El Ejecutivo federal promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida aplicación de esta ley. Así también se establece en el Artículo Tercero Transitorio de la Ley Agraria en comento lo siguiente:

Artículo Tercero.- La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga seguirá aplicándose respecto a los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimientos y titulación de bienes comunales.

En el párrafo tercero de dicho Artículo se confiere a su vez una de las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario y cita que todos aquellos asuntos que corresponda conocer a los Tribunales Agrarios, se turnarán a éstos por la Comisión Agraria Mixta o el Cuerpo Consultivo Agrario según corresponda, en el estado en que se encuentren, una vez que aquéllos entren en funciones sin duda una afirmación e interpretación un tanto descabellada e irrazonada, pues no puede darse en un marco jurídico confiable una tramitación de un asunto, sin que la autoridad primera en estudio emita una Resolución derivada del estudio completo del asunto tratado, es por esa razón que tramitar un asunto en el estado que se encuentre justo en el momento en que entren en funciones los Tribunales Agrarios, sin antes acontecer lo ya citado acarrearía un sin fin de situaciones complicadas en el ramo agrario.

c) REGLAMENTO QUE DEBERA EXPEDIRSE POR EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO PARA SU OPERACION Y FUNCIONAMIENTO.

De conformidad con el artículo octavo del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado con fecha 11 de julio de 1995, en el Diario Oficial de la Federación, el Cuerpo Consultivo Agrario tiene las atribuciones que en forma expresa le confieren los artículos Tercero Transitorio del Decreto que reformó el Artículo 27 Constitucional, así como del Artículo Tercero Transitorio de la Ley agraria. Sin embargo dicho artículo establece que su operación y funcionamiento deberá regirse por un nuevo reglamento interno del propio Organismo, que para cumplir tales efectos deberá expedirse.

El proyecto de dicho Reglamento estipula que; es interés del Gobierno de la República cumplir con los principios rectores del Artículo 27 Constitucional, llevando al campo los instrumentos que permitan garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, asimismo se establece que una de las principales acciones a realizar para el logro de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, es atender los diferentes trámites agrarios que aún se encuentran pendientes de resolución. Con el objeto de cumplir lo señalado en los artículos Tercero Transitorio del Decreto que reforma al Artículo 27 Constitucional y tercero Transitorio del Decreto que reforma al Artículo 27 Constitucional y Tercero Transitorio de la Ley Agraria, señalando con anterioridad en el cuerpo del presente estudio, los cuales facultan al Cuerpo Consultivo Agrario para el desahogo de los expedientes agrarios en trámite, debiendolos poner en estado de resolución para ser turnados al Tribunal Superior Agrario, quien resoliera en definitiva, se tiene del conocimiento un proyecto, que se elevará a la aprobación del Pleno del Cuerpo Consultivo, para que tenga posteriormente el Rango de Reglamento Interior del ya citado organismo.

En el proyecto se pone de manifiesto, que dicho ordenamiento tendrá por objeto definir la "estructura orgánica" del Cuerpo Consultivo Agrario, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento del mismo.

Se desprende del citado proyecto que para efectos del futuro Reglamento se entenderá por:

- I. **Cuerpo Consultivo Agrario:** El Cuerpo Consultivo Agrario.
- II. **Presidente:** El Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario.
- III. **Secretario General:** El Secretario General del Cuerpo Consultivo Agrario.

Una de las grandes innovaciones, que se pretende introducir, y que será motivo de grandes cuestionamientos por estudiosos del Derecho Constitucional, así como por otros doctrinarios, es la que en el proyecto se señala que el Cuerpo Consultivo Agrario estará integrado por siete Consejeros Agrarios Titulares y el número de Consejeros Agrarios Especiales que a Juicio del Secretario de la Reforma Agraria sean necesarios, así mismo contará para su operación y funcionamiento con:

- I. **Un Presidente.**
- II. **Un Secretario General.**
- III. **Consejeros Agrarios Adjuntos y**
- IV. **Consejeros Agrarios Supernumerarios**

Se entiende por el Presidente el Secretario de la Reforma Agraria.

Los Consejeros Agrarios Titulares y Especiales, serán designados y removidos por el presidente, teniendo cada uno de ellos a su cargo una Consultoría, la cual atenderá los asuntos agrarios que le sean asignados con base al ámbito de competencia correspondiente, de acuerdo a las entidades federativas que le sean asignadas, tomando en cuenta los volúmenes de trabajo existente.

Se estipuló también los Requisitos Legales que deberán de cubrir para ostentar el cargo de Consejeros Agrarios Titulares y Especiales de los cuales destacan:

No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie señalada a las propiedades inafectables.

Es de gran importancia señalar que en dicho proyecto se establece la forma de sesionar por parte del Cuerpo Consultivo Agrario y se manifiesta, que sesionará en Pleno cuando menos dos veces por semana, pudiéndose celebrar sesiones extraordinarias, convocadas por el Presidente o el Secretario General. Este último será designado por el Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario.

Para la celebración de las Sesiones Plenarias, el Secretario General emitirá la convocatoria, a la cual se acompañará el orden del día, así como el apoyo documental de los asuntos a tratar, que se harán llegar a los integrantes del Pleno, con una antelación a la fecha de su realización no menor de 48 horas.

Las Sesiones plenarias se podran realizar con la asistencia de las tres cuartas partes del total de los Consejeros Agrarios Titulares y Especiales, debiendo estar presente el Consejero responsable de cada asunto tratado.

Se cita en el proyecto que se hace alusión en el presente estudio que el orden del día contendrá en su contenido Invariablemente los siguientes puntos: La lectura del acta de la sesión anterior, el análisis de los asuntos que serán sometidos a consideración del pleno, los criterios para definir la estrategia a seguir en la atención de los expedientes y los asuntos generales.

En el caso de que una sesión no se celebre, los asuntos a tratar se transferiran a la sesión siguiente. Asimismo en caso de suspensión de la sesión ésta solo procederá por acuerdo de la mayoría de los integrantes, señalándose el día y la hora de su reanudación, pero se establece que por ningún motivo podrá continuarse en la siguiente sesión.

En el caso de que se verifique el Quorum, los Consejeros Agrarios presentarán y expondrán cada uno sus asuntos al Pleno, los que se analizarán y discutirán para en su caso ser aprobados o rechazados, debiendo existir una mayoría de votos consistente en las tres cuartas partes de los asistentes.

Las votaciones serán nominales y ningún consejero podrá excusarse de emitir su voto, ni se le impondrá excusarse de emitirlo a no ser que tenga impedimento legal. A su vez de las sesiones del pleno se procederá a levantar acta, que tendrá un número progresivo y en la que figurará su carácter, fecha de celebración, lista de asistencia, relación sucinta del desahogo del orden del día, así como los acuerdos tomados, dicha acta deberá constar en original y será firmada por el Presidente, los Consejeros Titulares y Especiales asistentes y el Secretario General, la cual deberá integrarse al registro autorizado.

Dentro de las facultades que mas resaltan del Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario, mismas que se contemplan en el contexto del ya multicitado proyecto se encuentran:

- I. Instalar, presidir y levantar las Sesiones del Pleno.
- II. Dirigir y moderar los debates.
- III. Decidir con voto de calidad en caso de empate.
- IV. Designar y Remover a los Consejeros Agrarios Titulares y
- V. Especiales, así como al Secretario General.
- VI. Presentar al Pleno, para su aprobación, los proyectos del plan de actividades, e informe de labores.
- VII. Implantar los mecanismos que permitan concluir en tiempo y forma los asuntos agrarios, de acuerdo con los compromisos establecidos.
- VIII. Analizar los estudios y proyectos debidamente soportados y fundados que le sean presentados, tendientes a determinar "las nuevas atribuciones que se daran al Cuerpo Consultivo Agrario una vez concluido el rezago.

IX. Las demás que sean necesarias para el buen funcionamiento del Cuerpo Consultivo Agrario.

- I. Una vez vistas las facultades, del Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario, mismas que se establecen de manera detallada en el ya eludido proyecto, se desprende del contexto del mismo la parte medular del presente trabajo de investigación, por parte de un servidor, es decir las Atribuciones del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario y éstas consisten en:**
- II. Aprobar o rechazar los dictámenes de los expedientes que deban ponerse en estado de resolución.**
- III. Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes e los dictámenes que eprueben.**
- IV. Aprobar el plan de actividades e informes de labores que presente el Presidente.**
- V. Emitir su opinión respecto a la interpretación de cualquier disposición del presente reglamento (siempre y cuando se epruebe dicho proyecto por el pleno) o de aspectos que este no provea, así como**
- VI. Aprobar el reglamento interno (a futuro); las reformas que se hagan el mismo, el manual de organización y procedimiento del Cuerpo Consultivo Agrario.**

En virtud de lo anterior podrá establecerse que el hoy proyecto; mañana ordenamiento legal, poco o nada aporta en cuanto a lo que se refiere a las facultades que recaen sobre el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, ya que prácticamente son las mismas facultades que tenía con anterioridad.

Asimismo como se venía acostumbrando dentro del seno del Cuerpo Consultivo Agrario, Los Consejeros Agrarios titulares y Especiales dentro de sus funciones y facultades se encuentran:

a) Organizar y Distribuir los asuntos que le son turnados de acuerdo con las entidades federativas designadas, así como promover lo necesario para la debida integración y atención, como también el seguimiento de los expedientes agrarios que deban ponerse en estado de resolución. Hay que establecer que una de las prioridades de los Consejeros Titulares y Especiales es:

b) Revisar y presentar los proyectos de acuerdos, dictámenes, opiniones y autorizaciones a la consideración del pleno para su aprobación.

Tanto los consejeros Agrarios Adjuntos, como los Supernumerarios, tienen como función base brindar el apoyo necesario a sus superiores (Consejeros Agrarios Titulares y Especiales) para el buen funcionamiento de la Consultoría a la que se encuentran adscritos.

El proyecto de Reglamento encierra, en su contenido un capítulo referente a las Responsabilidades que incurrirán, los servidores públicos en caso de infringir una disposición de tipo legal, señalando que incurrirán en responsabilidad administrativa por incumplimiento a las obligaciones contenidas en los artículos 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las sanciones aplicables serán las que establece el artículo 53 de dicho ordenamiento. Estas podrán ir desde la amonestación verbal, hasta la destitución del cargo debiéndose de notificar al interesado y dando aviso de los Organos correspondientes, sin menoscabo de formular la denuncia respectiva ante el Ministerio Público, al existir la presunción de una responsabilidad penal.

Por último cabe señalar que el Proyecto motivo de Investigación contempla dentro de sus artículos transitorios, que el presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación, derogandose en caao de su aprobación todas aquéllas disposiciones que se opongan a lo establecido en dicho reglamento.

SUGERENCIAS

Retomando parte del presente trabajo de investigación, pudiese decirse que la evolución de las Leyes Agrarias a partir de 1915 refleja fielmente, las transformaciones en los problemas del campo y en los puntos de vista para afrontarlos y resolverlos, la Ley del 6 de enero de 1915 puso las bases para la creación de los primeros órganos facultados para repartir tierras, así también la Ley Federal de la Reforma Agraria pretendió ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas, bajo el propósito de fomentar el Desarrollo rural, hizo lo propio la Ley Agraria vigente, tratándo de capitalizar al campo con el fin de aumentar la productividad del mismo y con esto mejorar el nivel de vida de la clase campesina, se han creado Instituciones encargadas de aglilizar y repartir de una manera más justa. . . la tierra, pero es el momento de hacer un alto y formularse la siguiente pregunta: ¿Es acaso que se ha cumplido con dichos fines?, ¿Es acaso que ya se hizo realidad las palabras que pronunció en su discurso el General Heriberto Jara al sostener "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 tendras tu propio pedazo de tierra"

El problema de nuestro campo, no es un problema de incremento a nuevas leyes o nuevos reglamentos, sino la falta de Ejecutar debidamente dichas disposiciones legales, no puede dejarse más al campo olvidado, ó al capricho de leyes programáticas que cumplan con intereses personales de un determinado sector de la sociedad.

El campo es sin duda junto con la Educación, la viva imagen del desarrollo productivo de una Nación, mientras no se acabe con el tortuguismo, Ineficiencia de funcionarios públicos de la nación, encargados de solucionar lo relativo al campo, seguiremos sufriendo, no solamente un rezago agrario, sino un rezago productivo y sobre todo moral.

- CONCLUSIONES -

PRIMERA.

En la ley del 6 de enero de 1915 se establece como autoridad a la Comisión Nacional Agraria, para subatanciar y dictaminar los expedientes de tierras y Aguas, considerandose el Primer antecedente del Cuerpo Consultivo Agrario.

SEGUNDA.

Al incorporarse el Decreto del 6 de enero de 1915 al texto del Artículo 27 Constitucional, con las reformas de 1934, se crea el Cuerpo Consultivo Agrario, compuesto por cinco personas designadas de manera directa por el Presidente de la República, y con las funciones orgánicas que las leyes orgánicas le otorgaron.

TERCERA.

Los Códigos Agrarios de 1934, 1940, 1942 reproducen la denominación y funcionamiento de éste Organó Colegiado.

CUARTA.

En la Ley Federal de Reformas Agraria, en su Capítulo I del Libro Primero, se señalan las autoridades agrarias y el Cuerpo Consultivo Agrario, ya que éste tenía funciones de Organó de Consulta y no de Autoridad, hasta que las reformas del 30 de diciembre de 1983, le otorgaron competencia para resolver, lo conducente a los Recursos de Inconformidad en los Juicios Privativos y Nuevas Adjudicaciones de Derechos Agrarios.

QUINTA.

En virtud de lo anterior, el Cuerpo Consultivo Agrario, adquiere su naturaleza jurídica como órgano auxiliar, del Presidente de la República en materia agraria, como Órgano Colegiado, como Órgano Dictaminador y como Órgano de Autoridad.

SEXTA.

El Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1980, estableció la creación de Consejeros Agrarios Supernumerarios, y los Seis Regionales, lo cual no se establece en el Artículo 27 Constitucional.

SEPTIMA.

En el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de Reformas al Artículo 27 Constitucional, y Tercero Transitorio de la Ley Agraria vigente, publicado el 6 de enero de 1992 y el 26 de febrero del mismo año, el Cuerpo Consultivo Agrario continúa desahogando, lo relativo a los asuntos no resueltos o en trámite, para que debidamente integrados se turnen para su resolución definitiva al Tribunal Superior Agrario.

OCTAVA.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria publicado el 11 de junio de 1995, se señala que el Cuerpo Consultivo Agrario tendrá el ámbito de competencia y organización de acuerdo al Reglamento, que para tal efecto se expida, en tanto se continúe aplicando el reglamento de fecha 3 de septiembre de 1980.

NOVENA.

Se propone que el Nuevo Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, se ajuste a los términos del Artículo Tercero transitorio del Decreto de Reformas del Artículo 27 Constitucional en el sentido de que con el carácter de Autoridad transitoria debe de terminar los asuntos pendientes de integrarse, habiéndose cumplido con ésta finalidad, terminará sus funciones.

BIBLIOGRAFIA

1. La Legislación Agraria en México, Editada por la Secretaría de la reforma Agraria México 1914-1979, pag. 5
2. Luna Arroyo Antonio **"Derecho Agrario Mexicano"**
Edit. Porrúa.
3. Mendieta y Núñez, Dr. Lucio **"El Problema Agrario en México"** Edit. Porrúa, S.A. pág. 207
4. Mendieta y Núñez, Dr. Lucio **"El Problema Agrario en México"** Edit. Porrúa pág. 218
5. Mendieta y Núñez, Dr. Lucio **"El Problema Agrario en México"** Edit. Porrúa pág. 222
6. Fabila, Manuel **"Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" (1934-1940),**
Obra Editada por el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981.
7. Mendieta y Núñez, Dr. Lucio **"El Problema Agrario en México"**
Edit. Porrúa, S.A. págs. 242 y 243
8. Fabila Manuel **"Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" (1934-1940)**
Obra Editada por el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México 1981
págs. 567 y 568

- 9. Fabila Manuel** "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" (1934-1940) Obra Editada por el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México 1981 págs. 567 y 568
- 10.Fraga, Gabino** "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, Vigésima Cuarta Edición, México, 1985 págs. 126 y 127
- 11.De Pina, Rafael** "Diccionario de Derecho" Edit. Porrúa México 1982 pág. 112
- 12.Diez Manuel María** "El Acto Administrativo" Edit. Tipografía, 2a. Edición, S.A. Argentina 1981 pág. 45
- 13.Ley Federal de la Reforma Agraria** Edit. Porrúa México 1984 pág. 128
- 14.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. págs. 79 y 80
- 15.Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria**, Editada por la Secretaría de la reforma Agraria, págs. 277 y 288
- 16.Ley Federal de la reforma Agraria** Biblioteca Campesina, Historia y Legislación en materia Agraria. México 1972
- 17.Ley Federal de la Reforma Agraria**, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1983, 2a. Edición Págs. 16 y 17.
- 18.SECRETARIA DE GOBERNACION**, Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, Agrario, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1980 págs. 7 y 8