

CAPÍTULO VII

NOTAS SOBRE EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

I. Antecedentes	119
II. Atribuciones	129
III. Organización actual del Cuerpo Consultivo.	129
IV. Dos casos de inconstitucionalidad.	131
1. Integración del Cuerpo Consultivo Agrario	131
2. La ubicación del Cuerpo Consultivo	133

CAPÍTULO VII

NOTAS SOBRE EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

SUMARIO: I. *Antecedentes.* II. *Atribuciones.* III. *Organización actual del Cuerpo Consultivo.* IV. *Dos casos de inconstitucionalidad.* 1. *Integración del Cuerpo Consultivo Agrario.* 2. *La ubicación del Cuerpo Consultivo.*

I. ANTECEDENTES

El antecedente más reciente del Cuerpo Consultivo Agrario lo encontramos en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, célebre disposición dictada en la gestión presidencial de Venustiano Carranza por ser la norma legal que por primera vez estructura con sistema y profundidad la distribución territorial del país. En efecto, el gobierno constitucionalista expidió en Veracruz la inmortal Ley de 6 de enero de 1915; ley imperfecta, inadecuada para algunas regiones del país, pero el primer paso serio en el sentido de la resolución del problema rural; primer acto de reparación de todas las injusticias pasadas y base de todas las disposiciones dictadas y por dictarse para dar satisfacción a las imperiosas necesidades de la población agrícola de la República.¹

Para proceder a la ejecución de esa ley se crearon una Comisión Nacional Agraria y comités particulares ejecutivos. Las solicitudes de restitución y de dotación se presentarían en los estados directamente ante las autoridades políticas superiores. Las resoluciones de los gobernadores o de los comandantes militares serían provisionales, pero se ejecutarían inmediatamente por el comité particular ejecutivo, sujetas a confirmación por el Poder Ejecutivo Federal.²

Las facultades de la Comisión Nacional Agraria se establecieron en el artículo 9o. del cuerpo de ese ordenamiento, en el que se determinó que:

¹ Fernando González Roa, *El aspecto agrario de la Revolución Mexicana*, México, Ed. L.E.R., 1975, p. 285.

² Moisés González Navarro, *La Confederación Nacional Campesina*, México, UNAM, 1977, p. 39.

“... dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la nación sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos”.

Parte de estas atribuciones, como veremos más adelante, serían incorporadas al Cuerpo Consultivo Agrario.

Al discutirse una nueva Constitución de la República, los diputados se abocaron a resolver el problema agrario del país, habiendo presentado un proyecto de artículo 27 en la 61a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del jueves 25 de enero de 1917, en la que se establecía expresamente:

el artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los que deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse en la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional. Porque en el estado actual de las cosas, no será posible conceder garantía alguna a la propiedad, sin tener que determinar con toda precisión los diversos elementos que la componen, dado que dichos elementos corresponden a los elementos componentes de la población nacional y en la revolución que felizmente concluye, cada uno de estos últimos ha levantado para justificación de sus actos, la bandera de la propiedad en demanda de protección para sus respectivos derechos, habiendo, por lo tanto, variadas banderas de propiedad que representan intereses distintos.³

El 29 de enero del mismo año fue presentado el dictamen sobre el proyecto de artículo 27 constitucional, conteniendo algunas modificaciones que fueron discutidas ampliamente, aprobándose por unanimidad de 150 votos, aun cuando, al respecto relata el licenciado Andrés Molina Enríquez, participante en la redacción del precepto y a la sazón abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, en su célebre obra *La revolución agraria en México*,

mil incidentes trataron de estorbar las discusiones y la votación. Por fin el proyecto presentado, con las modificaciones y adiciones que le hizo la comisión formada por los diputados señores general Francisco Múgica, doctor Alberto Román, profesor Luis G. Monzón, licen-

³ *Los derechos del pueblo mexicano*, 2a. ed., México, Ed. Manuel Porrúa, 1978, t. IV, p. 640.

ciados Enrique Recio y Enrique Colunga, fue puesta a discusión; en ella, hubo oradores en contra, a quienes combatió victoriamente el licenciado Colunga: la fatiga era inmensa; la votación tuvo lugar a las tres de la mañana. Las derechas resistieron todavía. Los primeros quince votos fueron negativos. El primer voto afirmativo fue el del diputado Giffard, de Veracruz, mulato de raza; y el segundo, el del licenciado y coronel Enrique Enríquez, del Estado de México; esos dos primeros votos afirmativos fueron recibidos con aplausos. En el acta oficial publicada más tarde, apareció el artículo 27 aprobado por unanimidad.⁴

El artículo 27 constitucional contuvo la materia agraria incorporando a su texto básicamente la Ley Agraria de 6 de enero de 1915. El propio dictamen de la comisión constituyente señaló expresamente: "El primer paso en esta vía se dio al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de ley constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan".⁵

Para los efectos de esta Ley y demás agrarias que se expedieren de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

1. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas le señalen.

Las funciones señaladas para esta Comisión Nacional Agraria las hemos enunciado al principio de este trabajo, resultando la citada Comisión el antecedente más próximo de lo que en el año de 1934 sería el Cuerpo Consultivo Agrario.

El artículo 27 constitucional sufrió su primera reforma a principios de 1934 y con ella se dio nacimiento al Cuerpo Consultivo Agrario. En efecto, el martes 19 de diciembre de 1933, en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, se dio lectura al dictamen emitido por las comisiones en relación con una iniciativa del Ejecutivo de la Unión. El dictamen decía en su parte conducente:

Honorable Cámara de Diputados:

A los suscritos miembros de las Comisiones Unidas, 1a. Agraria, 2a. de Puntos Constitucionales y 1a. de Gobernación y presidente de la

* Andrés Molina Enríquez, *La revolución agraria de México*, México, Ed. L.E.R., 1976, p. 496.

⁵ *Los derechos del pueblo mexicano*, op. cit., t. IV, p. 648.

Gran Comisión Agraria, nos fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa del Ejecutivo que propone la reforma del artículo 27 constitucional, de varios de los artículos de la Ley de 6 de enero de 1915 y de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado.

Abocados al conocimiento de tan importante materia, las comisiones, al producir su dictamen, quieren principiar por hacer hincapié en la prontitud con que el Ejecutivo de la Unión dio acatamiento a una de las resoluciones más trascendentales a que se llegó en la reciente convención de Querétaro.

Las comisiones dictaminadoras recogen la actitud del señor presidente de la República como testimonio de su voluntad para dar cumplimiento al plan sexenal y para aplicar de modo estricto las normas de gobierno que se ha trazado el partido político de la Revolución; y protestan haberse colocado en un plano de miras igualmente alto para el efecto de producir el presente dictamen.

Entrando al fondo del asunto, las comisiones dictaminadoras encuentran que el problema abordado por la iniciativa del Ejecutivo implica reformas de dos categorías:

a) De carácter constitucional en lo que toca a la Ley de 6 de enero de 1915 y al artículo 27 constitucional.

b) Del orden común en lo que se relaciona con la Ley de Organización de Secretarías de Estado.

Por lo que toca al primer capítulo, las comisiones han juzgado indispensable proyectar una redacción completa del artículo 27 constitucional.

En Querétaro, por la premura con que la Constitución debió ser dictada y, en cierto sentido, por la falta de experiencia administrativa sobre el funcionamiento de la Ley, se consideró conveniente incorporar al texto constitucional mediante simple declaración, la Ley de 6 de enero de 1915.

La nueva redacción del artículo 27 constitucional contemplaba ya la inclusión del Cuerpo Consultivo Agrario; de esta manera se daba nacimiento a uno de los órganos de mayor importancia en la aplicación de la política agraria del país.

La fracción XI del citado artículo, estipuló:

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

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

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas y 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.

De esta manera, el proyecto de la comisión contenía al Cuerpo Consultivo Agrario estableciendo con claridad que se formaría de cinco personas designadas por el presidente de la República.

La fracción XIII del propio artículo 27 aludía al Cuerpo Consultivo, al señalar expresamente que

la dependencia del ejecutivo y el *Cuerpo Consultivo Agrario* dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, e informarán al C. presidente de la República para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria.

Es decir, se establecían en esta fracción qué funciones desarrollaría el Cuerpo Consultivo. En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el miércoles 20 de diciembre de 1933, se dio lectura al proyecto de reformas emitido y aprobado por la Cámara de Diputados. Este proyecto de reformas fue dispensado de los trámites. El debate suscitado por él no aludió a la creación del Cuerpo Consultivo Agrario, y el 23 de diciembre del mismo año se declaró reformado el artículo 27 constitucional. La reforma aprobada se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de enero de 1934, y contemplaba la abrogación de la Ley de 6 de enero de 1915, sus reformas y demás disposiciones legales que se opusieran a ella.⁶

⁶ Para esta parte del trabajo fue consultado el t. IV de *Los derechos del pueblo mexicano*.

De acuerdo con lo establecido en las reformas del artículo 27 constitucional de 10 de enero de 1934, el presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, expidió el 22 de marzo del mismo, el primer Código Agrario de la República; en él se reunieron los preceptos contenidos en diversas leyes, aun cuando su recopilación no se hizo en orden técnico; a esto se agregaron todas las nuevas acciones y perfeccionamiento en el procedimiento; la pequeña propiedad se consideró más ampliamente y se legisló aparte para la propiedad ganadera. Con todas sus insuficiencias de hecho, y de derecho, bajo la vigencia de este código el general Lázaro Cárdenas repartió entre el 10. de diciembre de 1934 y el 30 de noviembre de 1940, 17.889,701 hectáreas entre 774,009 beneficiados.⁷

El Código Agrario de 1934 careció de exposición de motivos; sin embargo, las declaraciones hechas por el presidente Abelardo L. Rodríguez el 24 de marzo del mismo año, pueden considerarse como tal, porque ellas explican los fundamentos de la nueva legislación; señalan las reformas más salientes y constituyen una fuente de interpretación auténtica. En su parte conducente señalan:

En cumplimiento del decreto expedido por el H. Congreso de la Unión en 28 de diciembre del año próximo pasado, el ejecutivo de la Unión procedió a estudiar y formular el Código Agrario...

El texto del decreto a que me refiero, previene claramente que la legislación, hasta hoy genérica e imprecisamente llamada agraria, debe reunirse en una codificación que, a la vez que facilite la aplicación de sus preceptos, fije estrictamente el campo que habrá de entenderse como agrario, desde el punto de vista de nuestra ideología revolucionaria y de las promesas hechas a las masas campesinas por la revolución misma.

La necesidad de fijar el alcance del concepto agrario por lo que se refiere a la legislación, se hacía sentir de mucho tiempo atrás, y por eso al expedir el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, creo que se ha llegado a realizar una aspiración nacional de fecundos resultados, en los órdenes político, jurídico y económico.⁸

En las declaraciones del presidente Rodríguez, no se hizo una alusión directa a la creación del Cuerpo Consultivo Agrario, únicamente al referirse a la celeridad del procedimiento en los marcos de la nueva le-

⁷ Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Ed. Porrúa, 1974, p. 349.

⁸ Francisco Javier Gaxiola, *El presidente Rodríguez*, México, Ed. Cultura, 1938, p. 452.

gislación agraria, mencionó la participación del Cuerpo Consultivo Agrario, cuando afirmó:

Entre las posesiones ordenadas por los gobernadores y las derivadas de resoluciones presidenciales, no hay en el nuevo código plazos obligados, lo que en manera alguna contradice la brevedad en el procedimiento, ya que si las comisiones mixtas concluyen los expedientes técnica y legalmente en los plazos indicados, el *Cuerpo Consultivo Agrario* sólo excepcionalmente requerirá términos supletorios para dictaminar, y por tanto, las resoluciones presidenciales serán expedidas en plazo mucho más breve que el hasta ahora acostumbrado, pudiendo considerarse que en el futuro el término teórico fijado por la ley anterior, de ciento ochenta días para las posesiones provisionales, será el máximo conforme al nuevo código.⁹

El Código Agrario de 1934 señaló en su artículo 70. que el Cuerpo Consultivo Agrario establecido por el inciso b) de la fracción XI del artículo 27 constitucional, se integrará con cinco miembros que deberán reunir los siguientes requisitos:

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

Además establecía el Código la obligación de formar el Cuerpo Consultivo Agrario cuando menos con tres ingenieros agrónomos titulados. Las funciones de este órgano serían emitir en los expedientes agrarios, los dictámenes materia de las resoluciones que deba pronunciar el presidente de la República; revisar y autorizar los planos-proyectos conforme a los cuales hayan de ejecutarse las resoluciones presidenciales; resolver en consulta, sobre los asuntos que le someta el jefe del Departamento Agrario y dictaminar sobre las iniciativas del Ejecutivo Federal en materia de reforma a las leyes agrarias. De ellas se desprende su carácter consultor y asesor del presidente de la República y de colaborar directo de éste en materia agraria, de ahí su denominación como Cuerpo "Consultivo". Por otra parte hay que hacer notar que el Código respetaba lo dispuesto por la Constitución de la República en el sentido de ser cinco los miembros del Cuerpo Consultivo; únicamente establecía los requisitos que deberían reunir para ser consejeros, de lo que se deduce el deseo del legislador de que los miembros de este órgano estuvieran ligados a la actividad agraria por la práctica y la profesión.

⁹ Francisco Javier Gaxiola, *op. cit.*, p. 455.

Una nueva etapa vivió el agro mexicano en el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas, quien preocupado por la lentitud en la instrumentación de la Reforma Agraria, distribuyó varios millones de hectáreas de tierras entre los campesinos, cantidades que contrastan con las muy inferiores del tiempo anterior, pues desde el gobierno de Carranza hasta el de Abelardo L. Rodríguez (1917-1934), unos dieciocho años, se repartieron 11.704,787 hectáreas, entre 1.012,735 campesinos.¹⁰

Además, puso en vigencia un nuevo Código Agrario. En su informe anual al Congreso de la Unión, de 10. de septiembre de 1940, hizo alusión a él, apuntando entre otras cosas "las reformas fundamentales que el proyecto del nuevo código incluye, van encaminadas a facilitar la distribución de la tierra y la mejor organización del ejido; aclarar los preceptos que organizan la propiedad inafectable, sin disminuir el límite fijado para ello..."¹¹ Tampoco en esta ocasión, el presidente de la República aludió al Cuerpo Consultivo Agrario, no obstante que modificó su integración básicamente. Las disposiciones del nuevo ordenamiento no tuvieron por lo que hace al Cuerpo, un respeto estricto al texto constitucional.

El Código de 1940 estableció una división entre órganos y autoridades agrarias. En el primero incluyó al Departamento Agrario, y formando parte de éste, al Cuerpo Consultivo Agrario, cometiendo de esta forma una violación constitucional toda vez que el artículo 27 no contempla esa posibilidad. Asimismo, al abordar el aspecto de su integración reafirmó la violación anterior al disponer que el jefe nato del Cuerpo Consultivo Agrario, lo sería el del Departamento Agrario, y que se integraría por ocho miembros, de los cuales dos serían ejidatarios en pleno uso de sus derechos agrarios. Los seis restantes deberían ser agronómicos, o ingenieros titulados, o técnicos en materia agraria con cinco años de práctica, cuando menos. A este respecto hay que mencionar que no sólo la sujeción al jefe del Departamento Agrario contradecía el espíritu del legislador al crear el Cuerpo, sino que la incorporación de otros tres miembros ahondaba la violación.

Por otra parte, subsistía el interés de que estuviera formado por ingenieros agrónomos o técnicos en materia agraria, y se agrega la obligación de incorporar dos ejidatarios a su seno. De hecho, esto planteaba el deseo del legislador de que existiera una representación campesina en

¹⁰ Humberto E. Ricord, *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, p. 175.

¹¹ *La política agraria de México*, México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1979, p. 94.

un órgano de tal importancia, cosa atinada, aun cuando la fórmula utilizada dejaba fuera en forma injusta, a comuneros y pequeños propietarios. Además abundaba el nuevo Código respecto a los requisitos de sus miembros, puesto que prohibía que desempeñaran cargos de elección popular, o en organizaciones campesinas o patronales. También establecía la necesidad de que fueran de reconocida honorabilidad.

En cuanto a sus funciones, éstas se extendieron, al darles facultades para opinar sobre las ampliaciones de plazos para levantar las cosechas en terrenos afectados o reducir los concedidos en caso de cultivos cílicos; en cuanto a organización y funcionamiento de las sociedades de crédito, sobre la conveniencia de dividir en núcleos independientes una región agrícola ejidal, y sobre conflictos ejidales, de hecho se amplió su ámbito de estudio, pero sus facultades siguieron siendo de mera opinión. Por lo que hace a las responsabilidades a que se pudieran hacer acreedores, permanecieron básicamente iguales.

El Código de 1940 tuvo una corta vida, toda vez que el presidente de la República Manuel Ávila Camacho publicó en el *Diario Oficial* de 27 de abril de 1942 un nuevo Código Agrario. En él, el Cuerpo Consultivo Agrario fue una vez más modificado, aun cuando se conservó el esquema del ordenamiento anterior respecto a la inconstitucionalidad de su ubicación e integración.

El Código Agrario de 1942 precisó que el Cuerpo Consultivo era una oficina más del Departamento Agrario y aumentó un miembro como consejero. A partir de esa fecha se formaría por nueve personas. Se cambió la fórmula de considerar su "jefe nato" al jefe del Departamento Agrario, por la de considerarlo únicamente como presidente del mismo, y se le dio una trascendente facultad que sujetaba aún más al Cuerpo a las decisiones del Departamento Agrario, al preceptuar que el nombramiento y remoción de sus integrantes se haría a propuesta de él.

Los requisitos de sus miembros se mantuvieron básicamente iguales y sus atribuciones se establecieron con mayor generalidad, quitándose del texto las nuevas funciones incorporadas en el código anterior respecto a opinar sobre conflictos ejidales y ampliaciones de plazos. Respecto a la experiencia agraria de sus integrantes apuntó que seis de sus miembros deberían ser agrónomos o ingenieros titulados, o técnicos, con cinco años de práctica en asuntos agrarios; dos actuarían como representantes de los campesinos. En este aspecto mejoró la posición de los campesinos al permitir que tuvieran acceso al Cuerpo Consultivo también comuneros o pequeños propietarios y no sólo ejidatarios como en

el ordenamiento anterior, aun cuando su representación se mantuvo en dos miembros.

En general, en los tres códigos agrarios revisados, la tendencia a tratar al Cuerpo Consultivo Agrario como una oficina del Departamento Agrario se mantuvo y en el último se precisó aún más al establecer que era un órgano agrario el Departamento Agrario, con todas sus oficinas "inclusive" el Cuerpo Consultivo Agrario. En cuanto a su integración únicamente el Código de 1934 mantuvo el número constitucional de cinco miembros, aumentándolo a ocho y nueve los ordenamientos siguientes, en clara violación al texto constitucional. Sus atribuciones y las sanciones a que se podían hacer acreedores los consejeros no sufrieron variantes de importancia.

El Código Agrario de 1942 se mantuvo vigente durante casi tres décadas, siendo hasta el 16 de marzo de 1971 cuando se expide un nuevo ordenamiento agrario en forma de Ley Federal de Reforma Agraria, porque como se expresó en su exposición de motivos, "no es código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es federal por mandato del artículo 27 constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una institución política de la Revolución Mexicana".

En la propia exposición de motivos del nuevo ordenamiento se explica:

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

Tampoco en esta ocasión tuvo el Cuerpo Consultivo Agrario la fortuna de ser aludido por el sentir presidencial, no obstante que sufrió reformas en cuanto a su integración. En efecto la Ley de Reforma Agraria determinó que el Cuerpo se integraría por cinco miembros titulares, y por el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal fuese necesario. De esta manera, se volvía a la fórmula constitucional de cinco miembros aun cuando se establecía mañosamente la posibilidad de que mediante supernumerarios —lo que en efecto ha sucedido— se aumentara su número. Para ello sólo es necesario que el Ejecutivo Federal lo determine. Hay que apuntar que en lo demás no sufrió reformas sustanciales respecto a su antecesor.

II. ATRIBUCIONES

Entre las atribuciones que le confieren al Cuerpo Consultivo Agrario, la Constitución de la República y la Ley Federal de Reforma Agraria, se encuentran fundamentalmente las de actuar como dictaminador en los diversos procedimientos agrarios. Es el que debe opinar sobre su resolución antes de ser presentado el proyecto al presidente de la República. De acuerdo a lo establecido en el artículo 27 constitucional sus facultades son las de dictaminar sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Agrarias Mixtas.

Sin embargo, con motivo de la reforma a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de enero de 1984, se le confiere también la facultad de resolver en los casos de inconformidad respecto a la privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

Por otra parte, también se le reconoce expresamente el carácter de autoridad agraria, al incluirlo como tal en la fracción V del artículo 2º de la Ley citada.

III. ORGANIZACIÓN ACTUAL DEL CUERPO CONSULTIVO

De acuerdo con lo que hemos venido analizando, el Cuerpo Consultivo Agrario es una institución autónoma que debe servir de cuerpo consultor directo del primer magistrado de la nación, como suprema autoridad agraria. Sus funciones propias consisten en revisar los expedientes y proyectos de resoluciones que maneja y elabora la Secretaría de la Reforma Agraria, a efecto de que el presidente de la República los apruebe y autorice con su firma; emitir su opinión en relación con los proyectos de reformas a la legislación y con la política programada por el gobierno.¹² Ahora revisaremos brevemente cuál es su estructura interna.

Considerando lo dispuesto por la Ley de Reforma Agraria, el Cuerpo se encuentra formado por consejeros titulares y consejeros supernumerarios, sin determinar la diferencia entre ambas calidades. En virtud de que no existe un reglamento interior de este Cuerpo, la Secretaría

¹² Raúl Lemus García, *Ley de Reforma Agraria comentada*, México, Sd. LIMSA, 1979, p. 48.

ha dictado diversas circulares reglamentando su funcionamiento. Entre ellas destaca la circular de 10 de octubre de 1978 sancionada por el subsecretario de Asuntos Agrarios, bajo el rubro "Lineamientos generales para el funcionamiento de las Salas Regionales y Consultorías Estatales del Cuerpo Consultivo Agrario".

De acuerdo con la normación emitida en esas circulares, el Cuerpo Consultivo cuenta con una presidencia que recae en el secretario de la Reforma Agraria, una secretaría general que corresponde al subsecretario de Asuntos Agrarios, una coordinación; salas regionales; salas estatales; una consultoría para expropiación y compra de tierras, y una sala coordinadora con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. De esta manera el Cuerpo Consultivo Agrario se ha unido a la tarea de desconcentrarse de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dentro de la reforma administrativa iniciada en el presente sexenio presidencial.

La desconcentración del Cuerpo Consultivo Agrario supuso el establecimiento de ocho salas regionales a cargo de los cinco consejeros titulares y de diversas salas estatales encomendadas a consejeros supernumerarios que quedan bajo la jurisdicción de las salas regionales y por tanto de los consejeros titulares. De acuerdo con esta nueva estructura la población campesina no tiene necesidad de trasladarse a la ciudad de México a tramitar ante la Secretaría de la Reforma Agraria sus acciones puesto que tiene a los órganos regionales y estatales, con el consiguiente ahorro económico y con mayor celeridad en el procedimiento. Creemos que esta desconcentración ha sido un acierto de la actual administración.

Por último, es pertinente mencionar que si bien es cierto que el Cuerpo Consultivo Agrario está compuesto por consejeros titulares y supernumerarios, el pleno del mismo sólo se compone por los cinco consejeros titulares, no pudiendo los supernumerarios formar parte de él. Por otra parte, de las circulares internas de la Secretaría de la Reforma Agraria se desprende que los consejeros supernumerarios únicamente emiten proyectos de dictamen que pasan posteriormente al pleno del Cuerpo para su opinión definitiva. Esto es, que colaboran con los consejeros titulares y no son en estricto derecho sino elementos de apoyo, puesto que sus dictámenes tienen que ser aprobados por el pleno y no llegan directamente al presidente de la República.

IV. DOS CASOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Hemos establecido en líneas anteriores la posible inconstitucionalidad de la forma en que la Ley Federal de Reforma Agraria interpreta lo dispuesto por la Constitución General de la República en relación con la integración del Cuerpo Consultivo Agrario. Creemos que la Ley viola lo dispuesto por el artículo 27 constitucional en esos aspectos, respondiendo más a necesidades derivadas de la práctica administrativa y a criterios netamente políticos que a criterios estrictamente jurídicos, lo que si bien explica el error de los legisladores, no lo justifica. Veámos cada uno de estos dos casos en particular.

1. Integración del Cuerpo Consultivo Agrario

El artículo 27 constitucional reformado en 1934 estableció en el inciso b), de la fracción XI, que para los efectos de las disposiciones contenidas en el artículo 27, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crea: "un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el presidente de la República, y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas le fijen". Del texto se desprenden varias consideraciones de importancia: En principio se determina con claridad el número de personas que deben formar el Cuerpo; se establece que éstas serán designadas por el presidente de la República; y por último se deja a las leyes reglamentarias la fijación de las funciones del Cuerpo. Desde luego entre las mismas se contarán las determinadas en el propio artículo 27, fracción XIII, respecto a los dictámenes que debe hacer en los casos de dotación y restitución de tierras, bosques y aguas.

De esta manera, la Constitución expresa con absoluta claridad el número de miembros que deben integrar el Cuerpo Consultivo, sin dejar a las leyes reglamentarias la facultad de determinarlo. En este sentido se pronunció el primer Código Agrario de la República que fijó su número en los mismos cinco miembros. Lamentablemente el Código de 1940 que lo sustituyó, aumentó inconstitucionalmente el número a ocho miembros, y el de 1942 a nueve. Así las cosas, la Ley Federal de Reforma Agraria respondiendo a diversas críticas sobre las violaciones en la integración del Cuerpo, creyó subsanar el error de los códigos de 1940 y 1942, estableciendo que estaría integrado por cinco miembros titulares y con el número de supernumerarios que disponga el presidente de la República. Usando una nueva fórmula pretendió salvar las vio-

laciones constitucionales, sólo que olvidó que la Constitución no faculta al Ejecutivo para aumentar el número de integrantes ni mediante "supernumerarios", y que en el caso de los supernumerarios de la Suprema Corte de Justicia se reformó la propia Constitución para no incurrir en el mismo vicio. Recordemos que cuando en la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación se crearon los ministros supernumerarios, no se dejó a la Ley Orgánica del Poder Judicial, violando la Constitución, la creación de cinco ministros que integran la Sala Auxiliar, sino que se modificó el artículo 94 del capítulo IV, relativo al Poder Judicial, que en la parte conducente dice: "la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros y funcionará en Tribunal Pleno y en Salas. Habrá además cinco ministros supernumerarios".¹³

En cuanto a esto, disentimos de lo expresado por los brillantes investigadores Lucio Mendieta y Núñez y Antonio de Ibarrola, forjadores de múltiples generaciones de estudiosos del derecho agrario. El doctor Mendieta y Núñez, al aludir al aumento en el número de consejeros, afirma que "dadas las funciones que desempeña, el aumento está plenamente justificado y no tiene propiamente ninguna trascendencia jurídica".¹⁴ Respecto a ello no podemos sino lamentar que el eminent maestro en lugar de analizar la posible inconstitucionalidad del precepto, se limite a comentar en qué si bien puede justificarse el aumento de consejeros la fórmula usada es incorrecta, y reiteramos que por un principio de seguridad jurídica, no es justificable la violación constitucional. Por otra parte el maestro Antonio de Ibarrola hace una curiosa interpretación del texto constitucional, señalando expresamente que "el actual artículo 14 (LRA) malinterpreta la Constitución, al establecer un Cuerpo Consultivo de cinco personas, claramente no está fijando un máximo, sino un mínimo".¹⁵ Al respecto consideramos que no sólo no fija un máximo, sino que tampoco fija un mínimo: sencillamente establece el número de integrantes que lo deben formar.

Por último, coincidimos con lo expresado por el maestro Antonio Luna Arroyo, quien al abordar este tema apunta que la Constitución

¹³ José Ángel Ceniceros, *Problemas agrarios de México*, México, Ed. Aná, 1978, p. 12.

¹⁴ Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, México, Ed. Porrúa, 1977, p. 320.

¹⁵ Antonio de Ibarrola, *Derecho agrario*, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 295.

no faculta al Ejecutivo para nombrar consejeros agrarios supernumerarios.¹⁶

Ahora bien, como mencionábamos en párrafos anteriores al aludir a la organización interna del Cuerpo Consultivo, sí existe dentro de su estructura interna y con base en las circulares que norman su funcionamiento, una diferencia entre los consejeros titulares y los supernumerarios, toda vez que éstos no forman parte del pleno del cuerpo; sus dictámenes deben recibir la aprobación de los consejeros titulares antes de ser puestos a la consideración del presidente de la República y además no tienen a su cargo a las salas regionales que están en manos de los titulares. De hecho y de acuerdo con lo establecido en la circular número 20 de 10 de octubre de 1978, los consejeros supernumerarios son elementos de apoyo de los titulares y no estrictamente consejeros del Cuerpo Consultivo Agrario. Creemos que las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria han reconocido la fragilidad jurídica en que se basa la creación de consejeros supernumerarios y por ello los han limitado en sus funciones aun cuando la Ley Federal de Reforma Agraria es omisa en este aspecto y aparentemente les otorga el mismo rango. No obstante lo anterior, queremos afirmar que estamos en favor del aumento de consejeros del Cuerpo Consultivo, si las necesidades así lo requieren, pero que en todo caso debe adecuarse la Constitución de la República y evitar las violaciones constitucionales, o bien mantener a los mismos cinco consejeros titulares, suprimir a los supernumerarios y darle otra denominación a los elementos de apoyo.

2. *La ubicación del Cuerpo Consultivo*

Otro aspecto sumamente polémico del Cuerpo Consultivo Agrario es sin duda el de su ubicación como órgano asesor directo del presidente de la República, o como una oficina más dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria. Sobre ello existe la opinión doctrinal casi unánime en el sentido de considerar que es un órgano de asesoría directa del Ejecutivo, con independencia absoluta de la Secretaría del ramo, y la opinión oficialista que lo considera parte de dicha Secretaría. Revisemos ambas posturas.

¹⁶ Antonio Luna Arroyo, *Derecho agrario mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1975. p. 65.

La reforma constitucional de 1934 que estableció la creación del Cuerpo Consultivo Agrario señaló concretamente en la fracción XI del artículo 27, lo siguiente:

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

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

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

De acuerdo con lo anterior la intención del legislador fue crear dos dependencias diversas: una encargada de la aplicación de leyes agrarias, y otra cuyas funciones se establecerían en las leyes reglamentarias, pero que serían cuando menos las de emitir dictamen en los casos de dotación y restitución de bosques, tierras y aguas, como lo estableció la fracción XIII del propio artículo 27.

Lamentablemente la interpretación administrativa e inclusive de los legisladores posteriores fue equivocada y contraria a lo establecido en el texto constitucional, puesto que salvo en el caso del Código Agrario de 1934, los ordenamientos agrarios posteriores lo incluyeron como parte del Departamento Agrario en un principio, y de la Secretaría de la Reforma Agraria después. El Código de 1940 preceptuó que el Cuerpo Consultivo Agrario dependería del Departamento Agrario; el de 1942 lo estableció como una oficina del propio Departamento, y la Ley Federal de Reforma Agraria en forma más cuidadosa únicamente determinó que estaría presidido por el secretario de la Reforma Agraria, quien propondría la designación y remoción de sus miembros.

No obstante lo anterior, en el Reglamento Interior de la Secretaría y en su Manual de Organización es considerado como una oficina más de esa dependencia con la consiguiente sujeción al secretario. Al respecto la doctrina se ha levantado manifestando que el Cuerpo Consultivo Agrario es una dependencia de asesoría al servicio de la presidencia de la República y que su ubicación como parte de la Secretaría invalida su autonomía. Además coinciden en afirmar que el constituyente los preceptuó como entes independientes en incisos diferentes y que de ser su intención establecer al Cuerpo Consultivo como parte de la dependencia que aplicaría las leyes agrarias, hubiese bastado sólo la mención de ésta en el artículo 27. Esto es, no tenía sentido establecerlas como dependencias diferentes si una iba a formar parte de la otra.

En opinión del maestro Antonio de Ibarrola, no hay duda de que el Cuerpo Consultivo debe ser un organismo intermedio entre la Secretaría de la Reforma Agraria y el presidente de la República, ya que una vez concluido un expediente, el Consultivo debe dictaminar con toda libertad sin que en él se halle mezclado y mucho menos como presidente, el secretario de la Reforma Agraria.¹⁷ Una crítica similar es hecha por el querido maestro Lucio Mendieta y Núñez, al manifestar que el Cuerpo Consultivo Agrario que de acuerdo con sus antecedentes debería serlo del presidente de la República, queda, en la Ley Federal de Reforma Agraria, reducido a un simple organismo burocrático bajo la dependencia directa del secretario de la Reforma Agraria que inclusive es el que propone al Jefe del Ejecutivo el nombramiento de sus integrantes. La decadencia del Cuerpo Consultivo Agrario se venía gestando desde su creación; pero todavía el artículo séptimo del Código Agrario de 1942 lo consideraba expresamente como "auxiliar del Ejecutivo de la Unión", si bien es cierto que lo sometía al jefe del Departamento Agrario. Ahora ya no es auxiliar del presidente de la República. Como lo preside el secretario de la Reforma Agraria, se desvirtúan sus facultades, se le resta libertad e independencia en sus dictámenes. De acuerdo con sus antecedentes y según aparece en el texto reformado del artículo 27 constitucional, el Cuerpo Consultivo Agrario, sin perder sus nexos con la dependencia respectiva para ilustrar sus trabajos, debería ser un órgano autónomo directo auxiliar del presidente de la República. En otras palabras, el Cuerpo Consultivo Agrario no está incluido en la dependencia antes mencionada y la designación de sus miembros no está supeditada, como en la Ley que comentamos, a que se lo proponga al presidente de la República, el secretario de la Reforma Agraria.¹⁸ En el mismo sentido se pronuncia respecto a las facultades para proponer y remover a los consejeros, que la Ley otorga al secretario mencionado, el maestro Antonio Luna Arroyo, quien expresa que el artículo 15 del citado ordenamiento, vulnerando también el artículo 27 constitucional, establece que el secretario de la Reforma Agraria propondrá al presidente de la República el nombramiento y remoción de los componentes del Cuerpo Consultivo.¹⁹

Siendo unánime la opinión doctrinal de considerar constitucional la dependencia del Cuerpo Consultivo Agrario a la Secretaría del ramo, revisaremos un importante precedente dictado por la Suprema Corte de

¹⁷ Antonio de Ibarrola, *op. cit.*, p. 295.

¹⁸ Lucio Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 322.

¹⁹ Antonio Luna Arroyo, *op. cit.*, p. 65.

Justicia de la Nación en el que afirma que el secretario de la Reforma Agraria y el subsecretario de Asuntos Agrarios de la misma, no tienen la representación del Cuerpo Consultivo, con lo que se fundamenta aún más sólidamente la tesis de que el citado Cuerpo es un organismo autónomo de la Secretaría, puesto que el representante de ella no lo es del Cuerpo Consultivo.

*Cuerpo Consultivo Agrario, no puede ser representado por el secretario de la Reforma Agraria ni por el subsecretario de Asuntos Agrarios. El secretario de la Reforma Agraria y el subsecretario de Asuntos Agrarios no son representantes del Cuerpo Consultivo Agrario, ya que ni los artículos 27, fracción XI, inciso b), de la Constitución General de la República, 10, 14 y 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni el Reglamento Interior de dicha Secretaría de Estado facultan a tales autoridades para representar a ese Cuerpo Colegiado, el que debe actuar colegiadamente con sus cinco titulares, sin que ninguno de ellos, en forma aislada, tenga la representación jurídica del mismo.*²⁰

Con base en lo anterior, el Cuerpo Consultivo Agrario se reafirma como un organismo autónomo de la Secretaría de la Reforma Agraria y dependiente directo del presidente de la República, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 constitucional en donde aparece en un inciso aparte al que contempla la creación de una dependencia directa del Ejecutivo que aplicará y ejecutará las leyes agrarias; cosa en lo que coinciden las opiniones doctrinales más calificadas y que reafirma el precedente mencionado, toda vez que no puede formar parte de una secretaría de Estado, si el titular de la misma carece de facultades de representación.

No queremos dejar de mencionar un importante argumento esgrimido por el criterio oficial que sostiene la postura de la constitucionalidad en la actual ubicación administrativa del Cuerpo Consultivo, comparándolo con el Consejo Superior de Salubridad contemplado en la fracción XVI del artículo 73 constitucional, en el que se establece expresamente que "dependerá directamente del presidente de la República". Esto es, se sostiene que en el caso del Cuerpo Consultivo Agrario debió precisarse con toda claridad que debería depender del presidente de la República como se hizo con el Consejo citado, y que en tanto esto no se determinó así, es posible hacerlo depender de la Secretaría de la Refor-

²⁰ *Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 2a. parte, 1979, p. 57.

ma Agraria. Creemos que este planteamiento si bien es interesante no es lo suficientemente sólido puesto que existen otros indicadores de los que se puede concluir que fue considerado como ente autónomo de la ahora Secretaría de la Reforma Agraria. Basta recordar que el propio artículo 27 contempla que la dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas. Esto es, que ambos organismos deben emitir dictamen. En todo caso si el Cuerpo Consultivo debe formar parte de esa dependencia bastaría con un solo dictamen.

Lo que pudiese ser posible dentro de esta argumentación, es que el Cuerpo Consultivo Agrario al no expresarse que dependería directamente de la presidencia de la República, pasara a formar parte de otra estructura administrativa, lo que si bien no tendría objeto pudiera ser más válido. Lo que consideramos insostenible es que constitucionalmente se acepte su dependencia a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por tanto, si la experiencia administrativa arroja que el Cuerpo ha dependido de la Secretaría y que esto es lo más conveniente, debieran hacerse los ajustes constitucionales para evitar la violación.

En resumen, el Cuerpo Consultivo Agrario no ha recibido de parte de las autoridades administrativas el tratamiento que los constituyentes le habían otorgado, habiéndose convertido prácticamente de un órgano de asesoría presidencial, en una oficina más de la Secretaría de la Reforma Agraria, con las inconveniencias que esto supone.

Por tanto, consideramos necesario que se opte en lo jurídico por reformar la Constitución pasando el Cuerpo Consultivo Agrario a formar parte de la secretaría mencionada, suprimiendo el inciso b) de la fracción XI del artículo 27, o bien, se respete lo preceptuado en la Constitución de la República y el Cuerpo Consultivo Agrario actúe como asesor presidencial, integrándose de acuerdo con lo establecido en la Carta Magna, como fue originalmente concebido. Lo que definitivamente no es dable en un régimen de derecho es el divorcio existente entre la realidad y el texto legal como sucede respecto a este importante órgano de la administración pública agraria.