

SEGUNDA PARTE

DERECHO AGRARIO REVOLUCIONARIO

CAPITULO VII

AUTORIDADES AGRARIAS

1. El presidente de la República	168
2. Los gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal	169
3. La Secretaría de la Reforma Agraria	172
4. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	175
5. Las Comisiones Agrarias Mixtas	175
6. Las Delegaciones Agrarias	180
7. El Cuerpo Consultivo Agrario	183
8. Síntesis	192

SEGUNDA PARTE

DERECHO AGRARIO REVOLUCIONARIO

CAPITULO VII

AUTORIDADES AGRARIAS

SUMARIO: 1. El *presidente de la República*. 2. Los *gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal*. 3. *Secretaría de la Reforma Agraria*. 4. *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*. 5. *Comisiones Agrarias Mixtas*. 6. *Delegaciones Agrarias*. 7. *Cuerpo Consultivo Agrario*. 8. *Síntesis*.

De acuerdo a lo establecido por la Ley Federal de Reforma Agraria, son autoridades agrarias: El presidente de la República, los gobernadores de los Estados, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Cuerpo Consultivo Agrario,¹ y las Comisiones Agrarias Mixtas. Hay que hacer notar que en la enumeración que hace la ley, en algunos casos se señala como autoridades a los titulares de las dependencias y, en otros, a las propias dependencias. En el primer supuesto se encuentran los titulares de los poderes ejecutivos federal y locales, y en el segundo las Secretarías de la Reforma Agraria, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas. Lo anterior se debe aparentemente a la carencia de una adecuada técnica legislativa, toda vez que si bien puede ser autoridad un órgano de la administración pública, la misma se ejerce a través de sus legítimos representantes, en estos casos, los titulares de las mismas.

Por otra parte, también debemos apuntar que algunos autores opinan que a las autoridades señaladas en la ley deberían incorpo-

¹El cuerpo Consultivo Agrario fue incluido en el artículo 2o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, con el carácter de autoridad, en la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de enero de 1984.

rarse los comités particulares ejecutivos, los comisariados ejidales y las delegaciones agrarias, por estar contempladas en la Constitución las dos primeras, y por intervenir en la aplicación de las normas agrarias las últimas.

En este sentido, Lucio Mendieta y Núñez explica que la enumeración hecha por la ley es incompleta, pues en el artículo 27 constitucional reformado se menciona a los comités particulares ejecutivos y a los comisariados ejidales que aplican las disposiciones agrarias correspondientes en la esfera de su competencia y además los delegados agrarios intervienen también de manera muy destacada en la aplicación de dichas disposiciones.²

Cabe recordar que el citado artículo 27 constitucional en su fracción XI a la letra señala:

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 tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

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

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

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

Al respecto, Manuel González Hinojosa apunta que desde el punto

²Mendieta y Núñez. Lucio, *El problema agrario de México*, 14a. ed., México, Ed. Porrúa, 1977, p. 309.

de vista administrativo las dependencias creadas para aplicar las disposiciones constitucionales y las leyes reglamentarias agrarias, son insuficientes para realizar una verdadera reforma agraria y aún para organizar un reparto masivo de tierra.³

Por su parte, Luis G. Alcerreca señala que la ley no otorga calidad de autoridades toda vez que simplemente dice que "la aplicación de esta ley está encomendada a . . .", lo que seguramente dará lugar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los juicios de garantías de que conozca, aclare la verdadera interpretación que deba darse a ese artículo. Señala, además, que se queda corta la ley, puesto que también compete aplicarla a los delegados de la Secretaría de la Reforma Agraria y a las otras autoridades administrativas a que se refiere la ley.⁴

Víctor Manzanilla Schaffer critica el que existan dos dependencias del ejecutivo federal abocadas a cuestiones agrarias. Así, dice que no es posible ni conveniente mantener la separación entre política agraria y política agrícola y, como consecuencia, la existencia de dos dependencias que manejan el problema agrario. Por una parte, la entrega de tierra se maneja por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (actualmente Secretaría de la Reforma Agraria) y cuando ésta ya ha sido recibida por los campesinos, el crédito, la maquinaria y la técnica se aportan de acuerdo con las limitadas posibilidades que se tienen por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (ahora Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos).⁵

A su vez, Martha Chávez Padrón señala que la actual ley borra la anterior diferencia que se hacía entre autoridades y órganos agrarios, para ocuparse solamente de autoridades. Agrega que la innovación fundamental estriba en que las Comisiones Agrarias Mixtas, se convierten en órganos de primera instancia para asuntos interejidales.

³González Hinojosa, Manuel, *Derecho agrario*, México, Ed. JUS, 1975, p. 221.

⁴Alcerreca, Luis G., *Análisis crítico de la Ley Federal de Reforma Agraria*, México, s. e., 1974, p. 25.

⁵Manzanilla Schaffer, Víctor, *Reforma agraria mexicana*, México, Ed. Porrúa, 1977, p. 149.

con la finalidad de descentralizar la justicia agraria y de que los campesinos diriman sus controversias en sus diferentes localidades, sin que requieran legalmente de su desplazamiento hasta las oficinas centrales.⁶

A lo señalado por Chávez Padrón, cabe agregar que todas las autoridades administrativas del país deben actuar como auxiliares en los casos señalados por el propio ordenamiento.

Ahora bien, al no precisar la ley qué se entiende por autoridades administrativas y cuales son ellas, conviene acudir a la doctrina y a la interpretación judicial para poder determinarlas. Al respecto, doctrinariamente se ha considerado que autoridad es el órgano de la administración pública con facultades de decisión y ejecución.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció al respecto la siguiente jurisprudencia:⁷

AUTORIDADES, QUIENES LO SON:

El término "autoridades" para los efectos del amparo comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Quinta Epoca:

Tomo IV, Pág. 1067.- Torres Marcolfo F.

Tomo XXIX, Pág. 1180.- Rodríguez Calixto A.

Tomo XXXIII, Pág. 2942.- Díaz Barriga Miguel.

Tomo LXXV, Pág. 2931.- Sandi Mauricio.

Tomo LXX, Pág. 2262.- Moral Portilla Jorge del

1. *El presidente de la República*

En los términos del artículo 27 constitucional, específicamente en

⁶Chávez Padrón, Martha, *El Derecho agrario en México*, México, Ed. Porrúa, 1974, p. 360.

⁷*Semanario Judicial de la Federación* (Apéndice 17/75) 8a. parte, tesis 53, p. 98.

su fracción XIII, el presidente de la República constituye la suprema autoridad agraria: calidad que le es reiterada en el artículo 8o. de la Ley Federal de Reforma Agraria al señalar que

El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente:

- I. De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas.
- II. De ampliación de los ya concedidos;
- III. De creación de nuevos centros de población;
- IV. De reconocimiento y titulación de bienes comunales;
- V. De expropiación de bienes ejidales y comunales;
- VI. De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades; y
- VII. Las demás que señala esta ley.

2. Los gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal

La ley de la materia expresa, como lo señalamos antes, que los titulares de los poderes ejecutivos de los Estados, y el Jefe del Departamento del Distrito Federal constituyen autoridades agrarias, y les otorga las siguientes facultades: Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y dotación de tierras y aguas; opinar sobre la creación de nuevos centros de población y en los casos de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales; proveer, en lo administrativo, cuanto fuera necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el ejecutivo federal; nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas; expedir los nombramientos a los miembros de los

Comités Particulares Ejecutivos y poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta; además de las que la Ley de Reforma Agraria y otras leyes y reglamentos les señalen.

Respecto a la intervención del presidente de la República y de los gobernadores de los Estados, conviene recordar la polémica suscitada entre Vicente Lombardo Toledano y Víctor Manzanilla Schaffer en una mesa redonda celebrada el 20 de agosto de 1965, y en la que Lombardo Toledano enfáticamente afirmó que un obstáculo a la reforma agraria fue la intervención de los gobernadores de los Estados en el procedimiento de la entrega de la tierra. El artículo 27, en su fracción XII, ordena que las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los estados ante los gobernadores, y que éstos deberán turnarlos a las Comisiones Mixtas, para que emitan dictámenes, pero teniendo el derecho de aprobarlos o modificarlos. Es decir, dice Lombardo Toledano, quedó en manos de los gobernadores de los Estados el punto de partida de la Reforma Agraria, y como muchos de ellos fueron y son elementos de la pequeña burguesía rural o semiurbana, se convirtieron en los nuevos hacendados o en defensores de los simuladores de la división de los latifundios, de tal suerte que han quedado en primera instancia, en el curso de los años transcurridos desde 1917 hasta hoy, alrededor de veinte mil solicitudes de tierra que no se tramitaron o se resolvieron negativamente y que el ejecutivo no rectificó.⁸

A ello respondió Manzanilla Schaffer diciendo que estaría de acuerdo en que se suprimiera la intervención de los gobernadores dentro del procedimiento agrario, si se garantizara que todos los presidentes de la República tuvieran la suficiente emoción y decisión para llevar a cabo el reparto de la tierra. Creo yo, dijo Manzanilla, porque ya hemos tenido ejemplos en la evolución agraria del país, que si el presidente de la República en alguna ocasión no entiende el problema agrario o no lo quiere resolver, el agrarismo se refugiaría

⁸Lombardo Toledano, Vicente, citado por Manzanilla Schaffer, Víctor, *op. cit., supra*, nota 5, p. 161.

precisamente en los Estados a través de la primera instancia. Aunque fuere en forma provisional, los gobernadores de los Estados que sean revolucionarios y entiendan cabalmente este problema, podrán seguir distribuyendo la tierra.⁹

A esto replicó Lombardo Toledano preguntando ¿quién garantiza que puede haber presidentes de la República agraristas también? Si se plantea el problema de esa manera, dijo, no tiene solución, porque habría que ir más lejos, y ya no es un problema de tipo jurídico; y yo diría, añadió, por lo que a mí toca, en cuanto a mi filosofía, claro, que cuando a través de la clase obrera el pueblo tome el poder, se acabó el artículo 27 y se acabó todo eso. Pero sí hay presidentes de la República agraristas. Todos los gobernadores son agraristas, o por lo menos simulan ser agraristas, los gobernadores van más lejos que el jefe del Gobierno Nacional y se vuelven hombres contrarios al agrarismo. Pensar en que llegará un presidente de la República antiagrarista y que el agrarismo se refugiaría en los Estados o en los gobernadores, eso en México por hoy no es posible. Yo no conozco, terminó diciendo, ningún gobernador suficientemente valiente para enfrentarse al presidente de la República y decirle: Tú eres un traidor a la Revolución. Por lo menos desde don Venustiano Carranza en que yo conozco la vida de mi país nunca lo he encontrado.¹⁰

Conviene, por último, recoger lo expuesto por Lucio Mendieta y Núñez respecto a la intervención del jefe del Departamento del Distrito Federal cuando explica que crea un problema jurídico, pues el artículo 73 de la Constitución dice que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República quien lo ejercerá por conducto de los órganos que señale la ley respectiva. Esa ley, agrega, es la orgánica del citado departamento y en ella se designa, en primer término al Jefe del Departamento que viene a ser, así, un representante del Ejecutivo de la Unión y no se comprende, por lo mismo, cómo puede actuar con independencia de aquél, con facultades autó-

⁹Manzanilla Schaffer, Víctor, *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 173.

¹⁰Lombardo Toledano, Vicente, citado por Manzanilla Schaffer, Víctor, *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 181.

nomas. Las resoluciones que dicte en materia agraria debe entenderse que son las del mismo presidente de la República y si esto es así, resulta que resuelve en primera y en segunda instancia, en primera dictando resoluciones provisionales y en la segunda, definitivas sobre la misma materia. Prácticamente, aclara, sin embargo, esta situación no ha tenido importancia.¹¹

3. *La Secretaría de la Reforma Agraria*

Toca a esta dependencia del ejecutivo federal aplicar la Ley de Reforma Agraria y las demás leyes de la materia, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencias a otras autoridades. Es decir, es quien lleva la responsabilidad de instrumentar las normas rectoras de la reforma agraria. En los marcos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a esta secretaría conocer de las dotaciones y restituciones de tierras y aguas; de la creación de nuevos centros de población agrícola; de la organización de ejidos; del fomento de la industria rural ejidal y de sus actividades complementarias, así como el manejo de los terrenos baldíos, entre otros asuntos.

Por lo que hace al titular de esta dependencia, éste es quien tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la secretaría a su cargo, ante el presidente de la República. Entre sus funciones principales destacan las de ejecutar la política que en materia agraria dicte el presidente; representar al propio presidente en los actos relacionados con esta materia salvo que estén reservados a otra autoridad; proponer al presidente de la República la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población agrícola y todos aquellos que la ley reserve a su competencia; organizar y promover los ejidos y fomentar la industria rural; resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal y a los conflictos que se susciten en los ejidos, así como formar parte de los Consejos de Administración de los bancos oficiales que otorguen créditos a ejidos y comunidades.

¹¹Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 313.

Recientemente se le incorporaron como atribuciones las de dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, así como expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad.

En cuanto a esta última atribución, cabe resaltar que el presidente Miguel de la Madrid en la exposición de motivos que explicitó el proyecto de reformas y adiciones a la ley, al referirse a los certificados de inafectabilidad, con precisión manifestó que un análisis cuidadoso del artículo 27 constitucional pone de manifiesto que ninguna de sus disposiciones determina que la expedición de cada certificado de inafectabilidad, deba ser sometida al Cuerpo Consultivo Agrario y a la aprobación del ejecutivo federal, sobre todo cuando la naturaleza de los certificados no es sino la de una constancia de que un predio no excede a los límites legales, dado el supuesto de que esté en explotación. Esto vendría a clarificar que dicha expedición no implica un acto constitutivo de derechos.^{1 2}

En efecto, la fracción VI del artículo 10 de la Ley Federal de Reforma Agraria precisa, como lo señalamos, como atribución del Secretario de la Reforma Agraria, la de "representar al presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la ley, salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad". Esto es, no estando señalada constitutivamente esta facultad al ejecutivo federal, ni legalmente otorgada a autoridad alguna, no habría objeción para que se otorgara al Secretario de la Reforma Agraria.^{1 3}

Por otra parte, con el nuevo texto se da un sólido avance en la agilización del procedimiento y se descarga al ejecutivo federal de tareas cuyo desahogo puede quedar en manos del responsable de la dependencia agraria, máxime que el otorgamiento de certificados de inafectabilidad es un acto declarativo y no de efectos constitutivos.^{1 4}

¹²Ruiz Massieu, Mario, "Reformas y Adiciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria", en *Derecho federal mexicano*, México, Miguel Angel Porrúa, 1984, p. 196.

¹³*Ibidem.*

¹⁴*Ibidem.*

Rafael Rodríguez Barrera, afirma sobre este punto que un análisis cuidadoso del artículo 27 constitucional, pone de manifiesto que ninguna de sus disposiciones atribuye expresamente al jefe del ejecutivo federal, la facultad de ser necesariamente él quien expida los certificados de inafectabilidad a que alude la fracción XIV del propio precepto constitucional. El constituyente permanente, reglamentó solo la expedición de certificados, y en tales condiciones, no hay razón de orden jurídico para que la ley reglamentaria del precepto constitucional regule algo que aquél no contempla. Además, ninguna otra ley prevé que necesariamente sea el presidente de la República o alguna otra autoridad quien expida los certificados.¹⁵

Aclara además Rodríguez Barrera, que naturalmente la reforma practicada no modifica en nada el procedimiento, que siguiendo hasta su término, da origen a la expedición del certificado. Siguen vigentes las limitaciones y los requisitos que rigurosamente prevé la ley para su expedición y también vigentes quedan las circunstancias que en su caso dan origen a la cancelación. Igualmente, y para garantizar la certeza jurídica de este acto administrativo, el Cuerpo Consultivo Agrario emite previamente su opinión sobre la procedencia de la expedición del certificado.¹⁶

Por último, señala que la reforma permite que la documentación jurídica que asegura la tenencia de la tierra, sea otorgada con mayor prontitud en beneficio de los auténticos pequeños propietarios, lo que generará indudablemente mayor productividad en el campo.¹⁷

Finalmente, hay que mencionar que la Constitución Mexicana vigente establece en su artículo 27, fracción XI, la base constitucional de esta dependencia al preceptuar:

Art. 27. . .

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo

¹⁵Rodríguez Barrera, Rafael, "Las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, en *Derecho federal mexicano*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1984, p. 214.

¹⁶*Ibidem*.

¹⁷*Idem*, p. 215.

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

4. *La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*

Corresponde a esta dependencia, por lo que hace a la materia agraria la planeación, fomento y asesoría de la producción agrícola, avícola, apícola y forestal en cuanto a los aspectos crediticio, educativo, de control sanitario, de irrigación, etcétera. Así lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, la Ley Federal de Reforma Agraria señala las atribuciones del titular de la Secretaría. Entre ellas se encuentra la de determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina; el establecimiento en los ejidos o en las zonas aledañas, de campos experimentales agrícolas de acuerdo con las posibilidades del lugar, y sistemas de cultivo adecuados a las características de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país, así como sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas.

5. *Las Comisiones Agrarias Mixtas*

La base constitucional para la creación de las Comisiones Agrarias Mixtas, se encuentra consignada en el inciso c) de la fracción XI del artículo 27 constitucional que expresamente dispone:

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

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

Asimismo, estas comisiones son señaladas como autoridades en la fracción VI del artículo 2o. de la Ley Federal de Reforma Agraria; funcionan en todas las entidades locales y en el Departamento del Distrito Federal, y se encuentran integradas por 5 miembros designados de la siguiente forma: 3 vocales; el primero nombrado y removido por el secretario de la Reforma Agraria; el segundo por el Ejecutivo Local, quien también nombrará al secretario de la Comisión, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, es designado y substituido por el presidente de la República, de una terna que le presenta la liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad a que corresponda la Comisión de que se trate. El presidente de la Comisión Agraria Mixta será el delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la capital del Estado de que se trate, o en el Distrito Federal.

Para Luis G. Alcerreca la fórmula de integración de la Comisión no es la adecuada, y precisa que en sus *Apuntes para una Reforma al Código Agrario de 1942*, señaló los inconvenientes que han resultado de la designación del secretario de la Comisión Agraria Mixta por parte de los gobernadores, ya que los secretarios, contando con el apoyo decidido de los ejecutivos locales llegaron, en algunos casos, a impedir que el delegado agrario tuviera acceso a la Agraria Mixta evitando, con mayor razón, que tuviera el control de ella como presidente.

Con estas experiencias, dice, propusimos que en una nueva legislación se estableciera que el nombramiento del secretario quedara a cargo del jefe del Departamento Agrario, dejando al gobernador de la Entidad la designación de los dos vocales. Hay que recordar afirma, que antes del primer Código Agrario de 1934, las Comisiones Locales Agrarias se integraban con personal designado por el gobernador de la entidad, inclusive el presidente y que éstas fueron substituidas por las Agrarias Mixtas, en forma que el delegado agrario en el Estado las presidiera, a fin de lograr una mejor coordinación de las actividades agrarias entre la Federación y los Estados.¹⁸

¹⁸Alcerreca, Luis, G., *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 26.

Por lo anterior, apunta Alcerreca, participamos de la opinión de que la integración debe ser modificada, para establecer que los secretarios de las Comisiones Agrarias Mixtas sean designados por el titular de la Secretaría de Reforma Agraria, y los dos vocales nombrados por los gobernadores de los Estados.¹⁹

Los requisitos para integrar la Comisión Agraria Mixta son, en el caso del presidente, secretario, y primero y segundo vocales, ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con experiencia suficiente a juicio del presidente de la República; no poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables y no desempeñar cargo alguno de elección popular. En el caso del tercer vocal, es decir, el representante de los campesinos, deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos. Los miembros de la Comisión, no tienen señalada una duración en el cargo, salvo el caso del representante campesino, que durará tres años.

Las atribuciones de esta Comisión son: substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del ejecutivo local; y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad.

Cabe mencionar que es hasta la reforma a la ley publicada en 1984 cuando se otorga a las Comisiones Agrarias Mixtas la responsabilidad de resolver los juicios privativos, dejando al Cuerpo Consultivo la posibilidad de actuar sólo en los casos de inconformidad. Esto tuvo como objeto iniciar un proceso de desconcentración en la administra-

¹⁹*Ibidem.*

ción de justicia agraria, evitando por una parte cargas innecesarias de trabajo al presidente de la República y, por otra, el engorroso traslado campesino a la ciudad de México, resolviendo los problemas en el lugar en donde éstos se generan. Lo anterior convierte a las Comisiones Agrarias Mixtas en verdaderos tribunales agrarios.

Esta medida, indica Rafael Rodríguez Barrera, entraña un paso más en la desconcentración de la administración de justicia, con lo que los problemas de derechos individuales de los ejidatarios se resuelven precisamente en donde se originan, evitando así el traslado de suyo oneroso, de los campesinos a la ciudad de México, para impulsar el trámite del procedimiento relativo.²⁰

Ya antes de la reforma mencionada, en referencia a la importancia de las Comisiones, Raúl Lemus García mencionaba que la Ley Federal de Reforma Agraria opera una transformación substancial, en virtud de que respetando sus atribuciones tradicionales de cuerpo dictaminador en la primera instancia de los expedientes agrarios, les otorga importantes facultades en materia de justicia agraria, con el objetivo de descentralizar la atención y resolución de muchos problemas que la Constitución no reserva al presidente de la República o a la Secretaría de la Reforma Agraria, y agrega que se les convierte en auténticos tribunales con jurisdicción en materia agraria, encargados de ventilar y resolver todas aquellas cuestiones que afectan hondamente a los sectores rurales más urgidos de seguridad jurídica en la posesión, tenencia y disfrute de la tierra.²¹

En cuanto a las atribuciones de las Comisiones, Lucio Mendieta y Núñez resalta como importante y certera la facultad para opinar en los expedientes de inafectabilidad, pues por medio de su intervención pueden eliminarse muchas de las irregularidades que se venían cometiendo en la expedición de los certificados correspondientes.²²

Asimismo, las Comisiones Agrarias Mixtas funcionarán con un re-

²⁰Rodríguez Barrera, Rafael, *op. cit., supra*, nota 15, p. 213.

²¹Lemus García, Raúl, *Ley Federal de Reforma Agraria (comentada)* México, Ed. LIMSA, 1979, p. 30.

²²Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra*, nota 2, p. 317.

galmento interno que expida el gobernador de la entidad respectiva y que en todo caso deberá contar con la opinión previa de la Secretaría de la Reforma Agraria. Los gastos que origine el funcionamiento de las Comisiones Agrarias Mixtas serán sufragados tanto por el gobierno federal como por los gobiernos locales, de acuerdo a los convenios que celebren y a los presupuestos anuales de gastos que presenten las propias Comisiones. En todos los casos la aportación del gobierno federal no será menor del cincuenta por ciento.

En cuanto al presupuesto de las Comisiones, Mendieta y Núñez menciona lo atinado de la fórmula bipartita de aportación (gobierno federal y gobierno local), toda vez que generalmente los gobernadores de los Estados tendían a reducirlo al mínimo con grave perjuicio de la tramitación de los asuntos agrarios, pues esas Comisiones no disponen del número de ingenieros, de técnicos y de empleados administrativos indispensables para despachar con rapidez las peticiones de tierras y otros asuntos de carácter urgente. Es por eso, afirma, que la dotación provisional de ejidos, solía tardar 10 y hasta 20 años. Agrega sin embargo, que hubiese sido mejor haber establecido en la ley "que los presupuestos de cada Estado deben responder al volumen de asuntos por desahogar cada año".²³

Conviene señalar por último, a fin de destacar la importancia de estas Comisiones, que la exposición de motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria expresó sobre el particular que

Las Comisiones Agrarias Mixtas adquieren un ascendiente particular; su carácter de cuerpo colegiado; su mecanismo de integración; la experiencia de las personas que ordinariamente las constituyen y su arraigo en el campo, permiten advertir un más adecuado desempeño en sus atribuciones con las facultades que se les otorgan en la tramitación y resolución de expedientes agrarios. Por esta causa la iniciativa contiene cuestiones relativas a su reglamento, formas de financiamiento de su presupuesto y nuevas facultades para resolver, dentro de sus respectivas jurisdicciones, problemas que hasta ahora seguirían tramitándose en la ciudad de México.²⁴

²³*Idem*, p. 310.

²⁴La Ley Federal de Reforma Agraria fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de abril de 1971.

6. *Las Delegaciones Agrarias*

Si bien las Delegaciones Agrarias no se encuentran enumeradas en el artículo 2o. de la Ley de Reforma Agraria, si se mencionan en el cuerpo del capítulo primero de ese ordenamiento, específicamente en el artículo 7o., además de que en el capítulo segundo de la ley citada, dedicado a las "Atribuciones de las Autoridades Agrarias", encuentran referencia en el artículo 13o. Por ello las hemos incluido en esta parte del presente trabajo.

En efecto, la Ley Federal de Reforma Agraria establece que en cada entidad federativa habrá por lo menos una Delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria. Es decir, el ordenamiento establece un mínimo de una Delegación por entidad, abriendo la posibilidad de que éste sea ampliado. Asimismo, para el despacho de los asuntos que le son encomendados, su titular tendrá bajo sus órdenes a los subdelegados y al personal necesario para cumplir con las funciones a su cargo.

Cabe destacar aquí que la reforma de 1984 suprimió del texto legal la restricción de que la Delegación contaría con dos subdelegados, uno de procedimientos y controversias y otro de organización y desarrollo agrario. El texto reformado deja abierta la posibilidad de que haya el número de subdelegados que resulten necesarios.²⁵

Al respecto, Rafael Rodríguez Barrera menciona que ahora se deja abierto el camino para designar subdelegados responsables de diferentes áreas, lo que permitirá adecuar la estructura administrativa de las Delegaciones Agrarias a las necesidades reales que se presenten con motivo de los programas y acciones que se emprendan para la aplicación de los objetivos plasmados en las diferentes reformas a la ley.²⁶

Los delegados serán nombrados y removidos por el presidente de la República y deberán ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del presidente de la República; no

²⁵Ruiz Massieu, Mario, *op. cit., supra*, nota 12, p. 19.

²⁶Rodríguez Barrera, Rafael, *op. cit., supra*, nota 15, p. 212.

poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables; y no desempeñar cargo alguno de elección popular. Los subdelegados serán nombrados y removidos por el secretario de la Reforma Agraria y deberán ser profesionistas titulados con experiencia en materia agraria.

Las atribuciones de los Delegados Agrarios son por una parte en materia de procedimientos y controversias agrarias y por otra en materia de organización y desarrollo agrarios. Por lo que respecta a las primeras deben representar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de su competencia; presidir las Comisiones Agrarias Mixtas, y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a las disposiciones agrarias vigentes; dar cuenta al secretario de la Reforma Agraria de las irregularidades en que incurran los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas; velar, bajo su estricta responsabilidad, por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales; intervenir en la elección, renovación, y sustitución de autoridades ejidales y comunales; intervenir en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades; supervisar al personal técnico y administrativo que la Secretaría de la Reforma Agraria comisione para la resolución de problemas especiales o extraordinarios, dentro de la jurisdicción de la Delegación; organizar y ordenar la distribución del personal técnico y administrativo de la Delegación e informar periódica y regularmente a la Secretaría de la Reforma Agraria de todos los asuntos que se tramiten en la Delegación y de todos aquellos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales y de las anomalías o de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes, que ocurran en su circunscripción.

Para Lucio Mendieta y Núñez, tiene particular importancia la disposición que hace responsables a los Delegados de la veracidad de informes que remitan, pues uno de los vicios de la burocracia mexicana consiste en que las autoridades tienden a presentar a sus respectivos superiores versiones deformadas, a veces falsas, de los resultados siempre magníficos de sus actividades.²⁷

²⁷Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 318.

Por lo que hace a sus atribuciones en materia de organización y desarrollo agrarios, son las siguientes: realizar en su jurisdicción los estudios y las promociones de la organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional, o de unidades ejidales y comunales que le encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondrá del número adecuado de promotores; intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal; autorizar el reglamento interior de los ejidos y comunidades de su jurisdicción y coordinar sus actividades con las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que concurran a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población ejidal y colonias.

La inclusión de promotores en las delegaciones, dice Mendieta y Núñez, es una medida de la mayor importancia. La idiosincrasia de la inmensa mayoría de los campesinos mexicanos es de falta de iniciativa, de indolencia y de conformismo; para hacerlos reaccionar contra estas deficiencias personales se necesitan líderes o agentes especialmente entrenados en tareas de organización, de estímulo y de convencimiento, capaces de hacer que los ejidatarios realicen trabajos de beneficio colectivo y de unión y otros que mejoren sus ingresos y sus formas de vida.²⁸

En cuanto a la atribución de coordinarse con las diversas dependencias de la SARH, considera que por su mala redacción, el texto de la ley dará lugar a que permanezca sin cumplimiento alguno o a fricciones burocráticas, porque parece que los Delegados Agrarios están facultados para hacer que las dependencias de dicha secretaría “concurran a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas del ejido. . . etc.” Toda coordinación, añade, debe estar a cargo de una entidad superior a las dependencias burocráticas que deben coordinar sus actividades.²⁹

²⁸*Ibidem*, p. 319.

²⁹*Ibidem*.

7. *El Cuerpo Consultivo Agrario*

El Cuerpo Consultivo Agrario es un órgano de la administración pública agraria contemplada a nivel constitucional. En efecto, el artículo 27 de la Carta Magna en su fracción XI, inciso b) manifiesta:

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

a). . .

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

De acuerdo a lo señalado, el Cuerpo Consultivo Agrario es una dependencia directa del Ejecutivo Federal, por lo que en estricto derecho no dependen de la Secretaría de la Reforma Agraria como en forma equivocada algunos han sostenido. Sus funciones se encuentran establecidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, justamente en el Libro Primero, denominado "Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo".

La Ley Federal de Reforma Agraria, establece que el Cuerpo Consultivo se integra con cinco miembros titulares y con el número de supernumerarios que determine el ejecutivo federal. Dos de los miembros titulares actuarán como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios. El secretario de la Reforma Agraria lo preside, y tiene voto de calidad.

El nombramiento de los consejeros de este Cuerpo Consultivo, como lo establece la Constitución, corresponde al presidente de la República, quien lo hará a propuesta del secretario de la Reforma Agraria. A éste corresponde su remoción. Son requisitos para ser consejero: ser de reconocida honorabilidad; titulado en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias y contar con experiencia suficiente a juicio del presidente de la República; no poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propieda-

des inafectables; y no desempeñar cargo alguno de elección popular.

El Cuerpo Consultivo Agrario no tiene propiamente facultades ejecutivas ni de decisión, salvo en un caso, siendo en estricto sentido un órgano asesor del presidente de la República, con atribuciones de revisión, opinión y dictamen. La Ley de Reforma Agraria establece que este Cuerpo dictaminará sobre los expedientes que deban ser resueltos por el presidente de la República o por el secretario de la Reforma Agraria; revisará y autorizará los planos y proyectos correspondientes a los dictámenes que aprueba; opinará sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes; emitirá opinión cuando el secretario de la Reforma Agraria lo solicite acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el ejecutivo federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél. Recientemente se adicionó la facultad de resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

Por otra parte, en el Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria publicado en el Diario Oficial de 9 de julio de 1979, se precisan con minuciosidad sus funciones en las que además de las establecidas en la ley de la materia, se incorporan, las de revisar los anteproyectos de resolución presidencial con base en los dictámenes que les dieron origen; llevar el control de los expedientes que se encuentran en estudio en cada consultoría y atender y controlar las audiencias que soliciten los campesinos, comisiones y público en general, entre otras.

Cabe recordar una vieja polémica alrededor del carácter o no de "Autoridad" del Cuerpo Consultivo Agrario, toda vez que las atribuciones conferidas a este órgano eran hasta la reforma de 1984, únicamente de opinión y dictamen, a lo que se incorporaba lo establecido por la Suprema Corte de Justicia en diversos criterios jurisprudenciales, que reiteran el carácter de órgano asesor de este cuerpo en las resoluciones agrarias dictadas por el presidente de la República. A continuación las exponemos:

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, NO TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

En Tanto el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano técnico de consulta, emite opinión sobre los asuntos que la Ley le señala o que le son sometidos a su consideración (artículo 27, fracción XI, inciso b), carece de facultades decisorias, así como de imperio para ejecutar opiniones. En tales condiciones, procede concluir que no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo.³⁰

Existe otro criterio jurisprudencial que establece un caso en el que se da el carácter de autoridades a los consejeros del Cuerpo Consultivo, no por las funciones que desarrollan, sino por la intención de proteger la celeridad de los procedimientos agrarios y con ello al sector campesino.

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, SUS CONSEJEROS CUANDO SON AUTORIDAD.

Tiene este carácter de autoridad, cuando se abstienen de dictar los acuerdos necesarios para la correcta integración de los expedientes en que deben opinar, como también al abstenerse de ejercer las funciones que les atribuye la Ley.³¹

Por último, otra jurisprudencia de la Suprema Corte reitera el carácter asesor del Cuerpo Consultivo Agrario, así como el que sus resoluciones no tienen el carácter de obligatorias.

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, DICTAMENES DEL. SUS CONSIDERACIONES SON AJENAS A LA FUNDAMENTACION. Y MOTIVACION

³⁰*Semanario Judicial de la Federación* (Apéndice 17/75) 3a. parte I, tesis 22; pp. 46-47.

³¹*Semanario Judicial de la Federación* (Apéndice 17/75) 3a. parte I, tesis 23; pp. 48-49.

DE LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES, CUANDO ESTAS NO LAS ACOGEN.

Los dictámenes emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario en ejercicio de las atribuciones que le conceden los artículos 7 y 36 del Código Agrario, constituyen simples opiniones de carácter técnico que carecen de imperio y obligatoriedad, quedando consiguientemente, dentro del ámbito decisorio del Presidente de la República, el acogerlos total o parcialmente en sus resoluciones agrarias. En tales condiciones, cuando del texto mismo de la resolución presidencial se advierte que no se acogen las consideraciones contenidas en el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, se impone concluir que éstas resultan ajenas a la fundamentación y motivación de la propia resolución presidencial.^{3 2}

Está claro, por tanto, que de acuerdo a lo postulado por la legislación y la jurisprudencia, las funciones actuales del Cuerpo Consultivo Agrario son estrictamente de dictamen y opinión. Actualmente interviene con este carácter en los siguientes procedimientos agrarios: restitución, dotación, ampliación, expropiación, nulidad de contratos y concesiones, fusión y división de ejidos, permuta de bienes ejidales, creación de nuevos centros de población, reconocimiento y titulación de bienes comunales, conflicto por límites, determinación de propiedades inafectables, declaración de propiedades inafectables, privación de derechos, nulidad de fraccionamientos afectables, y nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad. En todos ellos lo hace en segunda instancia como paso previo a la resolución definitiva por el presidente de la República.

Ahora bien, es conveniente mencionar que las facultades de dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario se encuentran contenidas en el artículo 27 constitucional, y que la ley ordinaria ha establecido su intervención también de dictamen y opinión en otros procedimien-

³²*Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1976. 2a parte, 2a. Sala. tesis 3, p. 10.

tos sin estar contemplado esto a nivel constitucional. Por lo anterior es posible afirmar, que el Cuerpo Consultivo Agrario debe intervenir necesariamente en los casos de restitución y dotación, de acuerdo a la Constitución, pero que su intervención en otros casos deriva de lo establecido en una ley reglamentaria y que por ello también es posible que se amplíen sus funciones otorgándole inclusive atribuciones ejecutivas o jurisdiccionales que no estén conferidas por la Carta Magna a ningún otro órgano o autoridad agraria para no incurrir en vicios de inconstitucionalidad. Es decir, el Cuerpo Consultivo Agrario podría adquirir un doble carácter: de asesor y dictaminador en los casos de dotación y restitución de tierras, bosques y aguas, y de órgano jurisdiccional en aquellos casos que pudiese contemplar la Ley de Reforma Agraria como vía para resolver en forma más pronta y expedita la justicia agraria, que no fuesen inconstitucionales por estar considerada su resolución para otras autoridades. Lo anterior sólo motivará la reforma a la Ley de Reforma Agraria y no la del texto constitucional, tal y como se hizo en 1984 al facultarlo para resolver los casos de inconformidad respecto a la privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

Otro aspecto que ha diluïdo la discusión sobre el posible carácter de autoridad del Cuerpo Consultivo Agrario, es que la reforma de 1984, lo incluye ya en el listado de autoridades agrarias, al señalarlo como uno de los órganos a quienes se encomienda la aplicación de la ley, acabando con la separación que se hacía en el pasado entre autoridades agrarias y Cuerpo Consultivo.

Por último, vale la pena mencionar dos aspectos que con frecuencia se cuestionan respecto al Cuerpo Consultivo Agrario. El primero de ellos se refiere a su integración y el segundo a su ubicación jerárquica.

Por lo que hace al primer aspecto, 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 inconstitu-

cionalmente el número de 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 de este 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. De esa manera, usando una nueva fórmula, la ley actual pretendió salvar las violaciones 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.³³ 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"³⁴

Lucio 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".³⁵ Respecto a ello no podemos sino lamentar que el eminente maestro, en lugar de analizar la posible inconstitucionalidad del precepto, se limite a comentar que no tiene trascendencia jurídica. Por el contrario, insistimos en que 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

³³Ruiz Massieu, Mario, *Temas de derecho agrario mexicano*, México, UNAM, 1981, p. 119.

³⁴Ceniceros, José Angel, *Problemas agrarios de México*, México, Ed. ANA, 1977, p. 12.

³⁵Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 320.

hace una curiosa interpretación del texto constitucional, señalando expresamente que “el actual artículo 14 (LFRA) malinterpreta la Constitución que, al establecer un Cuerpo Consultivo de cinco personas, claramente no está fijando un máximo, sino un mínimo”.³⁶ Al respecto, consideramos que no sólo no fija un máximo, sino que tampoco fija un mínimo; sencillamente establece con precisión 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 no faculta al ejecutivo para nombrar consejeros agrarios supernumerarios.³⁷

El 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 existen 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.

En opinión de 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.³² Una crítica similar es hecha por 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 de-

³⁶Ibarrola, Antonio De, *Derecho agrario*, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 295.

³⁷Luna Arroyo, Antonio, *Derecho agrario mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 65.

³⁸Ibarrola, Antonio De, *op. cit.*, *supra*, nota 36, p. 295.

cadencia 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 y 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.³⁹ En el mismo sentido se pronuncia, respecto a las facultades para proponer y remover a los consejeros que la Ley otorga al secretario mencionado, 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.⁴⁰

No queremos dejar de mencionar el criterio oficial que sostiene la postura de la constitucionalidad en la actual ubicación administrativa del Cuerpo Consultivo, comparándolo con el Consejo de Salubridad General 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,

³⁹Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra*, nota 2, p. 322.

⁴⁰Luna Arroyo, Antonio, *op. cit., supra*, nota 37, p. 65.

es posible hacerlo depender de la Secretaría de Reforma 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 sólo dictamen.⁴¹

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 con pretendidas interpretaciones constitucionales se acepte su dependencia a la Secretaría de la Reforma Agraria.⁴²

Por lo 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 correspondientes para evitar la violación.⁴³

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.⁴⁴

Por tanto, consideramos necesario que se opte en lo jurídico por reformar la Constitución, pasando el Cuerpo Consultivo Agrario a

⁴¹Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.*, *supra*, nota 33, pp. 122-123.

⁴²*Ibidem.*

⁴³*Ibidem.*

⁴⁴*Ibidem.*

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 funja como asesor presidencial integrándose de acuerdo a 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.⁴⁵

8. Síntesis

De acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, son autoridades en la materia: El presidente de la República, los gobernadores de los Estados, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas. Cabe hacer notar que en unos casos se señala como autoridad a los titulares de las dependencias y en otros a las propias dependencias, debido esto a una deficiencia de técnica legislativa, ya que si un órgano de la administración pública puede ser autoridad, ésta se ejerce a través de sus legítimos representantes, que en los casos de las dependencias antes indicadas, son sus titulares.

Por otra parte, otros autores, como Lucio Mendieta y Núñez califican de incompleta la enumeración que hace la Ley, pues el artículo 27 constitucional menciona también a los Comités Particulares Ejecutivos y a los Comisariados Ejidales, que aplican disposiciones agrarias, además de que los delegados agrarios intervienen también en la aplicación de éstas.

Al respecto conviene recordar que el artículo 27 constitucional se refiere expresamente a la Secretaría de la Reforma Agraria, al Cuerpo Consultivo Agrario, a las Comisiones Agrarias Mixtas, a los Comités Particulares Ejecutivos y a los Comisariados Ejidales.

Sobre el particular, Manuel González Hinojosa opina que estos or-

⁴⁵*ibidem*.

ganismos son insuficientes para realizar una verdadera Reforma Agraria y aún para organizar un reparto masivo de tierra.

Por su parte, Luis G. Alcerreca, además de coincidir en que la Ley se queda corta en su enunciación de órganos encargados de aplicarla, pues no se refiere a los delegados de la Secretaría de la Reforma Agraria ni a otras autoridades administrativas, indica que la misma no otorga calidad de autoridades a estos órganos, pues simplemente dice que "la aplicación de esta ley está encomendada a . . .", por lo que será la Suprema Corte, a través de los juicios de amparo de que conozca, la que aclare la verdadera interpretación de este artículo (el 2o. de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Por su parte, Víctor Manzanilla Schaffer critica la existencia de dos dependencias del ejecutivo federal abocadas a cuestiones agrarias (SRA y SARH), ya que no es posible ni conveniente la separación entre política agraria y política agrícola, de manera tal que la entrega de la tierra se maneja por la Secretaría de la Reforma Agraria, y, posteriormente, los apoyos financieros, materiales y técnicos se aportan de acuerdo a las limitadas posibilidades de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

A su vez, Martha Chávez Padrón señala que la actual ley borra la anterior diferencia entre autoridades y órganos agrarios, al ocuparse solamente de autoridades, y destaca como innovación fundamental que las Comisiones Agrarias Mixtas se conviertan en órganos de primera instancia para asuntos interejidales, descentralizando la justicia agraria y permitiendo que los campesinos diriman sus controversias en sus localidades, sin tener que desplazarse hasta las oficinas centrales. A esto cabe agregar que todas las autoridades administrativas del país deben actuar como auxiliares en los casos en que la ley así lo indica.

Ahora bien, ante la falta de una definición legal del concepto de autoridades administrativas, y la no precisión de quiénes son éstas, acudimos a la doctrina y a la jurisprudencia. Así, mientras la doctrina considera que autoridad es el órgano de la administración pública con facultades de decisión y ejecución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en el sentido de que, para efectos

de amparo, autoridades son aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, por lo que pueden, materialmente, ejercer actos públicos, por ser pública la fuerza de que disponen.

Por lo que hace al presidente de la República, éste constituye la suprema autoridad agraria de acuerdo a la fracción XIII del artículo 27 constitucional; calidad que reitera el artículo 8o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, que lo faculta expresamente para dictar todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la ley, señalando que en ningún caso podrán ser modificadas sus resoluciones definitivas.

En cuanto a los gobernadores de los Estados y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, la ley les confiere, en materia agraria, atribuciones para dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes de restitución y dotación de tierras y aguas; opinar sobre la creación de nuevos centros de población y expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales; proveer, en lo administrativo, lo necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el ejecutivo federal; nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas; expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos y poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta; además de las que la Ley de Reforma Agraria y otras leyes y reglamentos les señalen.

Al respecto, conviene recordar la polémica suscitada entre Vicente Lombardo Toledano y Víctor Manzanilla Schaffer, en la que, en resumen, el primero sostuvo que la intervención de los gobernadores en el reparto de tierras fue un obstáculo para la Reforma Agraria, al tener que presentarse ante ellos las solicitudes de restitución o dotación de tierras y aguas, pudiendo modificar los dictámenes posteriores de las Comisiones Mixtas, ya que muchos de ellos fueron y son elementos de la pequeña burguesía rural o semiurbana, de manera que se

convirtieron en los nuevos hacendados o en defensores de la simulación de latifundios.

Al replicar Manzanilla Schaffer que estaría de acuerdo en que se suprimiera la intervención de los gobernadores si se garantizara que todos los presidentes de la República tuvieran convicción agrarista, señalando que en caso de que algún presidente no entendiera o no quisiera resolver el problema agrario, el agrarismo se refugiaría en los Estados, Lombardo Toledano respondió que no se puede garantizar que llegará un presidente antiagrarista y que no es posible pensar en que se presente este caso y el agrarismo se refugie en los Estados o en los gobernadores, quienes sí se vuelven hombres contrarios al agrarismo, añadiendo que, además, él no conocía a ningún gobernador suficientemente valiente para enfrentarse al presidente de la República.

En otro aspecto, Lucio Mendieta y Núñez apunta que la intervención del Jefe del Departamento del Distrito Federal crea un problema jurídico, pues el gobierno de esta entidad recae en el presidente de la República, quien lo ejerce por conducto de aquél, que al ser un representante del ejecutivo federal, no puede actuar con independencia del mismo, y por ello sus resoluciones son las del propio presidente, por lo que éste resuelve así en primera instancia, dictando resoluciones provisionales, y en segunda instancia, declarándolas definitivas. Sin embargo, aclara este autor, tal situación no ha tenido importancia en la práctica.

En lo que toca a la Secretaría de la Reforma Agraria, como dependencia responsable de instrumentar las normas rectoras de dicha reforma, le compete conocer de las dotaciones y restituciones de tierras y aguas; de la creación de nuevos centros de población agrícola; de la organización de ejidos; de fomento de la industria rural ejidal y de sus actividades complementarias, así como el manejo de los terrenos baldíos, entre otros asuntos.

Entre las funciones de su titular, destacan las de ejecutar la política que en materia agraria dicte el presidente; representar a éste en los actos relacionados con esta materia salvo que estén reservados a otra autoridad; proponer al mismo la resolución de los expedientes

de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población agrícola y todos aquellos que la ley reserve a su competencia; organizar y promover los ejidos y fomentar la industria rural; resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal y a los conflictos interejidales; formar parte de los Consejos de Administración de los bancos oficiales que otorguen créditos a ejidos y comunidades; dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, así como expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad.

Respecto a esta última atribución, recientemente incluida en la ley, coincidimos con Rafael Rodríguez Barrera al señalar que, como lo explicitó el presidente de la Madrid en la exposición de motivos del proyecto de reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, un análisis cuidadoso del artículo 27 constitucional pone de manifiesto que ninguna de sus disposiciones atribuye expresamente al jefe del ejecutivo federal la facultad de ser necesariamente él quien expida los certificados de inafectabilidad, sobre todo cuando la naturaleza de dicha expedición implica un acto declarativo y no constitutivo. Por lo tanto, no estando señalada constitucionalmente esta facultad al titular del ejecutivo federal ni legalmente otorgada a autoridad alguna, no había objeción para que se le atribuyera al secretario de la Reforma Agraria.

Por otra parte, el nuevo texto agiliza el procedimiento y descarga al presidente de tareas cuyo desahogo queda en manos del responsable de la dependencia agraria, independientemente de que la reforma no modifica el procedimiento relativo a la expedición del certificado, y sí en cambio permite que la documentación que asegura la tenencia de la tierra, sea entregada con mayor prontitud en beneficio de los auténticos pequeños propietarios.

Por su parte, a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos corresponde, en materia agraria, la planeación, fomento y asesoría de la producción agrícola, avícola, apícola y forestal en cuanto a los aspectos crediticio, educativo, de control sanitario de irrigación, etcétera.

Entre las atribuciones de su titular destacan las de determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias; establecer en los ejidos o en las zonas aledañas campos experimentales agrícolas y sistemas de cultivo adecuados a las características de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país, así como la de sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas.

En lo que se refiere a las Comisiones Agrarias Mixtas, éstas funcionan en todas las entidades locales y en el Departamento del Distrito Federal, y se integran por 5 miembros designados de la siguiente forma: 3 vocales; el primero nombrado y removido por el secretario de la Reforma Agraria; el segundo por el ejecutivo local, quien también nombrará al secretario de la Comisión, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, designado y substituido por el presidente de la República, de una terna que le presenta la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad a que corresponda la Comisión de que se trate. El presidente de la Comisión Agraria Mixta será el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la capital del Estado de que se trate, o en el Distrito Federal.

Esta fórmula de integración, para Luis G. Alcerreca no es la adecuada, debido a la designación de los secretarios de las Comisiones por los gobernadores, ya que los primeros, con el apoyo decidido de los ejecutivos locales, llegan en algunos casos a impedir el acceso del Delegado Agrario a la Comisión, evitando el control del presidente sobre la misma, por lo que en 1942 propuso que el jefe del Departamento Agrario (actualmente secretario de la Reforma Agraria) nombrara a los secretarios, dejando a los gobernadores la designación de los dos vocales.

Entre las atribuciones de estas Comisiones destacan las de substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que

deban ser resueltos por mandamientos del ejecutivo local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; opinar sobre la creación de nuevos centros de población y la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad.

Sobre la facultad de resolver juicios privativos, incorporada en la reforma de 1984, Rafael Rodríguez Barrera opina que es un paso más en la desconcentración de la administración de justicia, con lo que se permite que los problemas de derechos individuales de los campesinos se resuelvan en el lugar en donde se originan, evitando así el traslado de los campesinos a la ciudad de México.

Por su parte, Raúl Lemus García, ya antes de la reforma citada destaca la importancia de las facultades en materia de justicia agraria conferidas a estas Comisiones, lo que las convertía en auténticos tribunales agrarios.

Refiriéndose, en general, a las atribuciones de las comisiones, Lucio Mendieta y Núñez resalta la de opinar en expedientes de inafectabilidad, que puede contribuir a eliminar muchas de las irregularidades que se venían cometiendo en ese rubro.

Asimismo, califica de atinada la fórmula bipartita de financiamiento de las Comisiones, por los gobiernos federales y locales, ya que antes los gobernadores de los Estados tendían a reducirlo al mínimo, en perjuicio de su buen funcionamiento, debido a la carencia de recursos, particularmente técnicos y humanos que esto generaba.

En cuanto a las Delegaciones Agrarias, éstas encuentran referencia específica en los artículos 7o. y 13 de la Ley Federal de Reforma Agraria, estableciendo el primero de ellos que en cada entidad federativa habrá por lo menos una Delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, contando su titular con los subdelegados y el personal necesario para cumplir con sus funciones.

Los Delegados, que son nombrados y removidos libremente por el presidente de la República, tienen atribuciones por una parte, en materia de procedimientos y controversias agrarias y, por la otra, en materia de organización y desarrollo agrario, que se encuentran preci-

sadas en el artículo 13 de la Ley de Reforma Agraria.

En relación a las primeras, Lucio Mendieta y Núñez subraya la importancia de que la ley haga responsables a los Delegados de la veracidad de los informes que remitan, considerando el vicio burocrático consistente en que las autoridades tienden a presentar a sus superiores versiones deformadas de los resultados de su gestión.

En relación a las segundas, el mismo autor destaca la inclusión de promotores en las Delegaciones, dada la falta de iniciativa, la indolencia y el conformismo de la mayoría de los campesinos mexicanos, que hacen necesaria la intervención de líderes o agentes especialmente entrenados en tareas de organización, de estímulo y de convencimiento.

En cuanto a la atribución de coordinarse con las dependencias de la SARH (fracción XIV del artículo 14), opina que por su mala redacción quedará sin cumplimiento o provocará fricciones burocráticas, porque parece facultar a los Delegados a hacer que las dependencias de dicha secretaría "concurran a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas del ejido. . . etc.", cuando toda coordinación debe estar a cargo de una entidad superior a las dependencias que deben coordinarse.

Otro importante órgano de la administración pública agraria es el Cuerpo Consultivo Agrario, que de acuerdo con la fracción XI, inciso b) del artículo 27 constitucional, se compone de cinco personas designadas por el presidente de la República, por lo que es una dependencia directa del ejecutivo federal y no depende de la Secretaría de la Reforma Agraria, como en forma equivocada algunos han sostenido.

La Ley Federal de Reforma Agraria, establece que el Cuerpo Consultivo se integra con cinco miembros titulares y con el número de supernumerarios que determine el ejecutivo federal. Dos de los miembros titulares actuarán como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios. El secretario de la Reforma Agraria lo preside y propone al presidente de la República el nombramiento de sus integrantes.

Salvo la atribución de resolver en los casos de inconformidad res-

pecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, el Cuerpo Consultivo Agrario no tiene propiamente facultades ejecutivas ni de decisión, siendo en estricto sentido, un órgano asesor del presidente de la República, tal y como se desprende de sus atribuciones, previstas en el artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Cabe agregar que en el Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria publicado en el Diario Oficial de 9 de julio de 1979, además de las establecidas en la ley de la materia se le asignan las funciones de revisar los anteproyectos de resolución presidencial con base en los dictámenes que les dieron origen; llevar el control de los expedientes que se encuentran en estudio de cada consultoría y atender y controlar las audiencias que soliciten los campesinos, comisiones y público en general, entre otras.

Sobre el carácter de "autoridad" del Cuerpo Consultivo Agrario, se suscitó una polémica partiendo de que, antes de la reforma de 1984, sus atribuciones eran únicamente de opinión y dictamen, a lo que se agregaban diversas tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia que reiteraban el carácter asesor de ese órgano.

De lo establecido por la legislación y la jurisprudencia, se desprende con claridad que, como ya lo señalamos, el Cuerpo Consultivo es, en estricto sentido, un órgano de asesoría y dictamen. Sin embargo, es conveniente precisar que éste interviene necesariamente, dictaminando en los casos de restitución o dotación, de acuerdo a la fracción XIII del artículo 27 constitucional, pero que su intervención en otros procedimientos deriva de una ley reglamentaria, conforme al inciso b) de la fracción XI del precepto citado, que posibilita que se le otorguen inclusive funciones ejecutivas o jurisprudenciales que no estén conferidas por la propia Constitución a ningún otro órgano o autoridad agraria. Así, el Cuerpo Consultivo puede adquirir un doble carácter: de asesor y dictaminador en los casos de dotación y restitución; y de órgano jurisdiccional en los casos en que la Ley de Reforma Agraria así lo contemple como vía para impartir en forma más expedita la justicia agraria. Esto solo motivará la reforma de la ley reglamentaria y no la de la Carta Magna, tal y como ocurrió en 1984

al facultarlo para resolver los casos de inconformidad respecto a la privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

Otro factor que ha diluido la discusión a que nos hemos referido, consiste en que la reforma de 1984 lo señala como uno de los órganos a los que se encomienda la aplicación de la ley, acabando con la anterior separación entre autoridades agrarias y Cuerpo Consultivo.

Por último, aludimos a dos frecuentes cuestionamientos respecto a este órgano: el primero referido a su integración y el segundo a su ubicación jerárquica.

Respecto al primer aspecto, la Constitución fija claramente el número de integrantes del Cuerpo Consultivo (cinco), sin dejar la facultad de determinarlo a las leyes reglamentarias. Así se entendió en el primer Código Agrario de México, que fijó el mismo número de cinco miembros. Lamentablemente, el Código de 1940 lo aumentó inconstitucionalmente a ocho, y el de 1942 a nueve. Por su parte, la ley actual pretendió salvar estas violaciones a la Carta Magna mediante la fórmula de miembros "supernumerarios", olvidando que la Constitución no faculta al ejecutivo para aumentar el número de integrantes ni mediante "supernumerarios". Valga recordar que en el caso de la Suprema Corte de Justicia se reformó la Constitución para no caer en el mismo vicio.

Sobre el particular, Lucio Mendieta y Núñez afirma que "dadas las funciones que desempeña, (el Cuerpo Consultivo) el aumento está plenamente justificado. . .". Nuestra opinión al respecto es que, si bien puede aumentarse el número de consejeros, la fórmula usada es incorrecta, y por un principio de seguridad jurídica, no es justificable la violación constitucional.

Por su parte, Antonio de Ibarrola señala que "el actual artículo 14 (LFRA) malinterpreta la Constitución que, al establecer un Cuerpo Consultivo de cinco personas, claramente no está fijando un máximo, sino un mínimo". Nosotros diferimos de esta opinión y consideramos que la Ley Fundamental no sólo no fija un máximo, sino que tampoco fija un mínimo. Sencillamente establece el número de integrantes que lo deben formar.

Por otra parte, coincidimos con Antonio Luna Arroyo cuando ex-

presa que la Constitución no faculta al ejecutivo para nombrar consejeros supernumerarios.

El otro aspecto polémico, es el relativo a la ubicación del Cuerpo Consultivo como órgano asesor directo del presidente de la República, o como una oficina más dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Para Antonio de Ibarrola, el Cuerpo Consultivo debe ser un organismo intermedio entre la secretaría citada y el presidente de la República, ya que una vez concluido un expediente, el Consultivo debe dictaminar libremente sin intervención del secretario de la Reforma Agraria.

En forma similar se pronuncia Lucio Mendieta y Núñez agregando que el Cuerpo Consultivo quedó, en la ley actual, reducido a un simple organismo burocrático bajo la dependencia directa del secretario de la Reforma Agraria, lo que desvirtúa sus facultades y le resta libertad e independencia en sus dictámenes. De acuerdo al artículo 27 constitucional, añade, el Cuerpo Consultivo no está incluido en la dependencia mencionada y la designación de sus miembros por el ejecutivo no está supeditada a la propuesta del secretario de la Reforma Agraria. Respecto a esto último, Antonio Luna Arroyo coincide totalmente.

Por su parte, el criterio oficial sostiene la constitucionalidad de la ubicación del Cuerpo Consultivo, comparándolo con el Consejo de Salubridad General, que de acuerdo al artículo 73 de la Carta Magna “dependerá directamente del Presidente de la República”. Así, en el caso del Cuerpo Consultivo, al no hacerse la misma precisión, se puede hacerlo depender de la SRA.

Para nosotros, este argumento no es sólido, ya que existen indicadores de que fue considerado como ente autónomo de dicha Secretaría. Así el artículo 27 señala que “La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán. . .”. Esto es, que ambos organismos deben emitir dictamen y, en todo caso, si el Cuerpo Consultivo debiera formar parte de esa dependencia, bastaría un solo dictamen.

En resumen, el Cuerpo Consultivo no ha recibido el tratamiento

que los constituyentes otorgaron, habiéndose convertido prácticamente en una oficina más de la SRA, con los inconvenientes que esto supone. Por lo tanto, consideramos que se debe optar por reformar la Constitución, pasando el Cuerpo Consultivo a formar parte de la Secretaría mencionada, o bien se respete el texto constitucional y aquél funja como asesor presidencial, integrándose de acuerdo a lo establecido en la Carta Magna. Lo que definitivamente no es dable en un régimen de derecho, es el divorcio entre la realidad y el texto legal, como sucede respecto a este importante órgano de la administración pública agraria.