

29  
446



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"NUEVAS ATRIBUCIONES DE LA COMISION  
AGRARIA MIXTA EN LA LEY FEDERAL  
DE REFORMA AGRARIA"**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**  
**RICARDO LUQUE VALLE**



México, D.F. 1989

**FALLA DE CRIBEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

### "NUEVAS ATRIBUCIONES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA".

	Pág.
INTRODUCCION .....	1
CAPITULO I. RESEÑA HISTORICA DE LA COMISION AGRARIA .....	3
A) ETAPA DE LA REVOLUCION .....	4
B) ETAPA CONSTITUCIONAL .....	16
C) PERIODO DE CODIFICACION .....	21
D) PERIODO LEGISLATIVO.....	28
CAPITULO II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA .....	33
A) SUS FUNDAMENTOS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS ME- XICANOS .....	34
B) LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS EN LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES A- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS - ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	37
CAPITULO III. ANTECEDENTES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA .....	39
A) EN LAS PRIMERAS LEYES REGLAMENTA RIAS .....	40
B) CODIGO AGRARIO DE 1934 .....	42
C) CODIGO AGRARIO DE 1940 .....	45

	Pág.
D) CODIGO AGRARIO DE 1942 .....	47
<b>CAPITULO IV. INTEGRACION DE LA COMISION AGRARIA MIXTA EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA .....</b>	<b>50</b>
A) REQUISITOS QUE SE EXIGEN PARA SER MIEMBROS DE LA COMISION AGRARIA - MIXTA .....	51
B) PERIODO PARA EL QUE SON DESIGNA- DOS .....	53
C) CAUSAS POR LAS QUE TERMINAN SUS FUNCIONES .....	56
D) REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION AGRARIA MIXTA .....	64
<b>CAPITULO V. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA COMI- SION AGRARIA MIXTA .....</b>	<b>68</b>
A) COMO ORGANO DE SUSTANCIACION .....	69
B) COMO ORGANO DE DICTAMEN .....	73
C) COMO ORGANO DE OPINION .....	78
<b>CAPITULO VI. LA COMISION AGRARIA MIXTA COMO ORGA- NO DE JURISDICCION .....</b>	<b>80</b>
A) NULIDAD DE FRACCIONAMIENTO EJIDALES	81
B) NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS DE PROPIEDADES AFECTABLES .....	85
C) NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS DE PROPIEDADES AFECTABLES .....	87
D) EN MATERIA DE SUSPENSION DE DE RECHOS AGRARIOS .....	91
E) EN MATERIA DE PRIVACION DE DERE	

	Pág.
CHOS AGRARIOS .....	94
F) LA CONCILIACION Y LA COMISION AGRARIA MIXTA .....	96
G) EN MATERIA DE REPOSICION DE DO CUMENTOS .....	99
 CAPITULO VII. NATURALEZA DE LAS RESOLUCIONES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA .....	 101
A) SENTENCIAS DEFINITIVAS EN MATE RIA DE ADJUDICACIONES Y RENOVA CIONES DE DERECHOS .....	102
B) SENTENCIAS EN MATERIA DE GOCE- Y USUFRUCTO DE UNIDADES DE DO- TACION Y PARCELA .....	107
C) LA INTERVENCION DEL CUERPO CON SULTIVO AGRARIO .....	109
D) LA INTERVENCION DE LA JUSTICIA FEDERAL EN LAS RESOLUCIONES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA .....	112
E) JURISPRUDENCIA .....	117
 CAPITULO VIII. SUGERENCIAS Y COMENTARIOS SOBRE LAS ADICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RE-- FORMA AGRARIA A LA COMISION AGRARIA MIXTA .....	 122
 CONCLUSIONES .....	 132
 BIBLIOGRAFIA .....	 137

## INTRODUCCION

Una de las más relevantes autoridades en materia agraria, son las comisiones agrarias mixtas, encargadas estas de la aplicación de los lineamientos fundamentales de la reforma agraria, es el tema del presente trabajo, el cual persigue el objetivo de destacar el panorama histórico y la importancia de las comisiones agrarias mixtas, en la consecución de sus fines de la impartición de justicia en el agro mexicano. Las que como comisiones locales agrarias fueron creadas por decreto del 6 de enero de 1915, como una respuesta inmediata al cambio político-social, que exigía nuestra nación a raíz del movimiento revolucionario: para que los campesinos de México contaran con un marco jurídico que los amparara, defendiera, orientara y propiciara la aplicación de la justicia en su favor.

Estas comisiones son investidas de las atribuciones necesarias para fungir como un organismo auxiliar de trámite, de consulta y opinión, así como más tarde revestidas de autoridad.

Las funciones que las comisiones agrarias mixtas vienen desempeñando hasta nuestros días, se encaminan a impul-

ser la agilización de los trámites en primera instancia de dotación, restitución y ampliación de tierras, bosques y aguas, el opinar en los expedientes sobre nuevos centros de población y localización de la pequeña propiedad en predios afectables: resolver las controversias que versen sobre bienes y derechos agrarios, en los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

Como objetivo y espíritu principal, es lograr una justa y real repartición de tierra a los núcleos de población que carecen de ella: y para que nuestros campesinos estén amparados jurídicamente y con verdadera justicia.

Este es el objetivo de mi tesis que pongo a consideración del jurado que me va a examinar, teniendo en consideración que es un breve trabajo por mis limitaciones de bibliografía y de mis conocimientos en la materia.

## CAPITULO I

### RESEÑA HISTORICA DE LA COMISION AGRARIA MIXTA

- A) ETAPA DE LA REVOLUCION
- B) ETAPA CONSTITUCIONAL
- C) PERIODO DE CODIFICACION
- D) PERIODO LEGISLATIVO



## A) ETAPA DE LA REVOLUCION

En relación con nuestro tema encontramos que: "el Plan de Ayala -28 de noviembre de 1911- es, sin duda, el más importante de los planes en materia agraria, aunque sus postulados políticos originales carecieron de valor -rechazo de Madero- y postulación de Pasucal Orozco como Jefe de la Revolución mexicana. En su apartado 6º ordena que los pueblos o ciudadanos entren "en posesión inmediata" de los "terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal ..."; por su parte el apartado séptimo. Prescribe la expropiación, previa indemnización, de las tierras, montes y aguas "monopolizadas en unas cuantas manos" para que "obtengan ejidos, colonias, fundos legales o campos de sembradura o de labor" los pueblos o ciudadanos mexicanos que "no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social". Quedan así configuradas las acciones agrarias clásicas de la restitución y la dotación, que han desempeñado papel tan importante en nuestra legislación agraria. las reformas al Plan de Ayala -30 de marzo de 1913- y su ratificación -14 de junio de 1914- modifican las declaraciones políticas originales para substituir a Orozco por Emiliano Zapata, pero no se alteran los postulados

agrarios" (1).

Por su parte el autor Raúl Lemus García sobre el mismo plan nos dice que en su apartado 6º "como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deduciran ante los "tribunales especiales" que se establezcan al triunfo de la revolución" (2).

De lo anterior podemos concluir que la lucha armada, fue con motivo directo de obtener tierras de cultivo y dejar de depender de los hacendados, pugnando también por la creación de "tribunales especiales" que dictaran soluciones de carácter agrario.

(1) Licenciados José Hinojosa Ortiz y Cristóbal Guevara Delmas. Leyes Agrarias de la Revolución. Edición Sra. México, 1981 págs. 28 y 29.

(2) Autor citado, ob. Derecho Agrario Mexicano pág. 187 Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1985.

Sobre este plan otro autor señala que es "de contenido eminentemente agrario y en el que como puntos básicos propuso: la restitución de ejidos, el fraccionamiento de latifundios, y la confiscación de propiedades de quienes se opusieran a la realización de la reforma contenida en el plan. En 1913 dice Zapata: "La paz solo puede restablecerse teniendo como base la justicia, por palanca y sosten la libertad y el derecho y por cupula de ese edificio, la reforma y el bienestar social" con esto agrega el autor que, "la revolución adquiría un nuevo matiz. No se trataba solo de proponer cambios políticos, se luchaba con el propósito de dignificar la existencia del hombre y de transformar sus condiciones de vida desde la base. El grito "¡Tierra y Libertad!" sintetizó esos anhelos de justicia". Sobre más antecedentes del problema agrario, cabe destacar al señor licenciado diputado de la XII Legislatura, Luis Cabrera ... "quien el 3 de diciembre de 1912, en la Cámara de Diputados, pronunció un memorable discurso donde iba a subrayar la necesidad de dotar y restituir tierras al campesino. Allí dijo el ilustre revolucionario: "dos factores hay que tener en consideración: la tierra y el hombre; la tierra de cuya posesión vamos a tratar, y los hombres a quienes debemos procurar dar tierras". Por eso propuso: "tomar la tierra en donde la haya para reconstruir los ejidos de los pueblos". Nadie hasta entonces había planteado el problema en forma tan cierta y precisa.

Este discurso es el antecedente de la Ley Pre-Constitucional de 6 de enero de 1915, expedida por Carranza, cuyo principal proyectista fue el propio Licenciado Cabrera, Ley que a su vez es el antecedente del Artículo 27 Constitucional y de la Reforma Agraria, que crea en México tres tipos de tenencia de la tierra: la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal, instituciones que son la síntesis de las tres corrientes ideológicas del norte, del centro y del sur -que convergieron en la lucha revolucionaria y que Venustiano Carranza supo recoger y respetar" (3).

Cabe mencionar, que el caudillo del sur General Emiliano Zapata, valiéndose de la fuerza armada presionó, al gobierno del General Venustiano Carranza para que este expidiera el tan famoso decreto de 6 de enero de 1915, decreto constitucional reconocido como la primera Ley Agraria del período revolucionario, pugnando por la creación de "tribunales especiales" que resolvieran asuntos de carácter agrario.

Por otro lado mencionaremos el comentario que hace el licenciado Raúl Lemus García a "la dimensión histórica política, económica y social del problema agrario de México,

---

(3) Gloria Caballero y Emilio O. Rabasa, "Mexicano : - - esta es tu Constitución" LI Legislatura, Cámara de Diputados 1982, págs. 81 y 82.

gestado en la colonia y agravado durante el siglo XIX y principios del XX, motivó una intensa reacción popular adecuada a la complejidad del mismo, cuyas ideas se sintetizan en las diáfanos y fundadas demandas que postula el Plan de Ayala. El trascendental plan promulgó el 28 de noviembre de 1911 en la Villa de Ayala y fue publicado en la capital de la República el 15 de noviembre del propio año en "El diario del Hogar", el cual hizo un doble tiro y otro extraordinario, que rápidamente se agotaron.

Los consejeros e ideólogos más destacados del capitalismo en materia agraria fueron el profesor Otilio Montaño, el General Gildardo Magaña y el Licenciado Antonio Díaz Soto y Gama. Se atribuye al profesor Montaño una activa participación en la confección del Plan de Ayala.

En la cláusula sexta del plan se exige la restitución de tierra, montes y aguas a los pueblos e individuos, usurpadas por los hacendados, científicos y caciques al amparo de la justicia venal. Esta demanda zapatista dá lugar a la Ley del 6 de enero de 1915. En la propia cláusula se reclama el establecimiento de "Tribunales Especiales", a efecto de poner en práctica, en forma inmediata y con sentido revolucionario, las diversas medidas agrarias que contiene el Plan

de Ayala" (4).

Por su fundamental importancia, a continuación se transmite textualmente la Ley de 6 de enero de 1915.

#### LEY DE 6 DE ENERO DE 1915

"Esta ley fue expedida en el H. Puerto de Veracruz por Don Venustiano Carranza, quien le encargó la relación de la misma al Lic. Luis Cabrera, ---consta de doce artículos y por considerarla muy importante para la Legislación Agraria considero muy necesario mencionarla en su totalidad".

#### ARTICULO 1. "Se declaran nulas":

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

II. "Todas las concesiones, composiciones o ventas

---

(4) Raúl Lemus García. Derecho Agrario Mexicano, Edit. Porrúa, S.A. México, 1985. pág. 187.

de tierra, agua y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el 1 de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se ha invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades".

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

ARTICULO 2. "La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad y en las que haya habido ... algún vicio, solamente podrá ser nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes".

ARTICULO 3. "Los pueblos que necesitandolos, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque

legalmente hubieran sido enagenados, podrán obtener que se les dote el terreno suficiente para reconstruirlo conforme a las necesidades de la población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para este efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados".

ARTICULO 4. "Para los efectos de esta Ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la revolución se crearán:

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

II. Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada estado o territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen.

III. Los comités particulares ejecutivos que en cada estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se le señalen".

ARTICULO 5. "Los comites particulares ejecutivos dependerán en cada estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacio-



nal Agraria".

ARTICULO 6. "Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegalmente, y a los que se refiere el artículo el artículo 1 de la Ley, se presentarán en los estados directamente ante los gobernadores, en los territorios y distritos directamente ante los gobernadores, en los territorios y distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicación o el Estado de Guerra dificultare la acción de los Gobiernos Locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados específicamente para el efecto por el encargado del poder ejecutivo: a estas solicitudes se adjudicaran los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastante para justificar sus derechos de reivindicación".

ARTICULO 7. "Las autoridades respectivas, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesio-

nos de tierras para dotar de ejidos y resolvera si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al Comité particular ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificandose los terrenos, deslindandolos y midiendolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados."

ARTICULO 8. "Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter provisionales, pero serán ejecutadas enseguida por el Comité Particular Ejecutivo y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a las comisiones locales Agrarias, la que a su vez lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria".

ARTICULO 9. "La Comisión Nacional Agraria 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 afectadas, expidiendo los títulos respectivos".

ARTICULO 10. "Los interesados que se hayaren perjudicados con la resolución del encargado del poder ejecutivo de la nación, podrán ocurrir ante los tribunales a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este tér-

mino, ninguna reclamación será admitida. En los casos que se reclame contra reivindicaciones y en el que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del gobierno de la nación, la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagarseles".

ARTICULO 11. "Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quien entre tanto los disfrutaran en común".

ARTICULO 12. "Los gobernadores de los Estados, o en su caso los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del poder ejecutivo nombran desde luego la Comisión Local Agraria y los Comites Particulares Ejecutivos".

TRANSITORIO. "Esta ley comenzará a regir desde la fecha de publicación mientras no concluya la actual guerra civil. Las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueron

ocupados" (5).

En virtud de ser Ley de la facción victoriosa que se convierte a poco en gobierno constitucional y por su certero enfoque del problema agrario, influido en parte por el Plan de Ayala, la Ley de 6 de enero de 1915 tiene importancia capital dentro de nuestra legislación agraria.

La Ley de 6 de enero de 1915 precisa las causas de nulidad de las enajenaciones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, y de las diligencias de apeo y deslinde hechas en perjuicio de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, con gran sentido social al declararlas procedentes solo en beneficio de los núcleos de población.

Tanto para la tramitación de dotación como de la restitución, la Ley crea una Comisión Nacional Agraria, comisiones Locales Agrarias en cada estado y territorio, y los Comités Particulares que sean necesarios, para revisión y dictamen de los problemas agrarios.

---

(5) Cinco Siglos de Legislación Agraria. Manuel Fabila, pág. 272, 273 y 274, México, 1981.

## B) ETAPA CONSTITUCIONAL

Continuando con nuestro tema el Licenciado Raúl Lemus García nos comenta lo siguiente: "nuestra Constitución, llamada también Ley de Leyes, norma fundamental o Carta Magna, contiene los principios supremos que rigen la organización del estado mexicano, las relaciones de gobernantes con gobernados y las bases a través de las cuales deben resolverse cada una de las cuestiones fundamentales del país, como son, entre otras, el problema obrero y el problema agrario. Las normas constitucionales significan para todos los mexicanos un catecismo de conducta que debe regir la vida de todos los habitantes del país, pero fundamentalmente de los ciudadanos mexicanos.

Ahora bien, para la cabal comprensión de estos principios supremos, expondremos como se consagraron a nivel constitucional.

La Constitución Política de 1917 tiene como antecedente directo o inmediato, la revolución mexicana que fue el primer gran movimiento social del siglo XX en el mundo. La revolución, surge como lógica reacción de la conducta ciudadana contra un régimen dictatorial de más de treinta años del General Porfirio Díaz, y aún cuando en sus orígenes el movimiento revolucionario pone énfasis en aspectos políticos,

proclamando el lema "Sufragio efectivo, no reelección", sin embargo, fueron precisamente, condiciones de miseria, de hambre y de inseguridad en las personas, posesiones y derechos en que vivía el pueblo de México, lo mismo el pueblo mayoritario que habitaba en el campo, que los obreros de las ciudades o zonas industriales, las que determinaron el mayor contingente humano a la causa de la revolución.

Esto nos explica por qué los planes revolucionarios más importantes encontramos siempre como postulados fundamentalmente, proclamados por los prohombres de la revolución, la restitución de tierras a los pueblos indígenas despojados de las mismas, consignando en el punto tercero del plan de San Luis, o bien, la restitución y dotación de tierras, y aún la confiscación de bienes al respecto a los enemigos de la revolución, que proclama el Plan de Ayala. Lo mismo los hombres del norte que los ciudadanos del centro y los campesinos del sur tomaron como bandera fundamental, el problema de las reivindicaciones agrarias. Los norteros mostraban marcada inclinación por el fomento y respeto de la pequeña propiedad, en cambio los sureños y los habitantes del centro del país pugnaban por la restitución de tierras a los pueblos indígenas y por la reconstrucción de los ejidos, pero con sentido moderno, apartado de su concepción tradicional. Estas diversas corrientes del pensamiento nacional las veremos pos-

teriormente reflejadas en la obra del constituyente de 1917.

Al triunfo de la revolución constitucionalista, abanderada por Don Venustiano Carranza, como justa reacción a la usurpación de Victoriano Huerta, se convoca el 14 de septiembre de 1916 a un Congreso Constituyente, dando cabal cumplimiento a uno de los postulados medulares del movimiento constitucionalista: restituir el régimen constitucional quebrantado por el gobierno ilegítimo. Ahora bien, los sectores revolucionarios no se conforman con la restauración de los principios liberales e individualistas de la Constitución del 5 de febrero de 1857, vigente en la época, sino que proclaman la necesidad de reformas al citado código político.

El primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del poder ejecutivo, Don Venustiano Carranza, envía un proyecto de reformas a un Congreso Constituyente, que formalmente queda instalado el primero de diciembre de 1916. Evidentemente el proyecto de reformas enviado por el primer jefe, no satisfizo plenamente a todos los diputados constituyentes, representantes legítimos de las diversas corrientes populares que lucharon durante el movimiento armado, y surgen las primeras grandes enmiendas al proyecto, lo mismo cuando se estudia el artículo quinto relativo a la libertad de trabajo que dará origen al artículo 123 de nuestra Constitución, donde se establecen las garantías sociales en favor del obrero, que cuando

se analiza el artículo 27 de la Constitución del propio proyecto, en lo que se consagran los derechos fundamentales del campesino" (6).

A pesar de que los años de acción agraria legislativa y administrativa habían demostrado la imposibilidad de atacar de frente la cuestión de la tierra sin hacer reformas importantes a la Constitución de 1857, Carranza envió al Congreso Constituyente de Querétaro un proyecto del artículo 27 que repetía, en lo esencial el contenido del texto anterior, que protegía de lleno a la propiedad privada plena, concebida como garantía individual solo atacable a través de la expropiación por causa de utilidad pública y prevenía indemnización. El proyecto de Carranza nada más otorgaba capacidad a las comunidades para administrar y poseer bienes raíces, la que les había negado, en su calidad de corporaciones, la legislación anterior.

No es pues de extrañar que el proyecto haya sido rechazado sin más por los constituyentes, quienes en grupo de trabajo encabezado por el Ingeniero Pastor Rouaix, entonces ministro de Fomento, se dieron a la tarea de formular otro en laboriosas sesiones privadas donde se discutieron amplia-

---

(6) Raúl Lemus García. Derecho Agrario Mexicano. Editorial - Porrúa, S.A. México, D.F., 1985 págs. 235 y 236.



mente todas las cuestiones trascendentales, creandose así de pasada una opinión concorde que limó las discrepancias originales y facilitó la aprobación de un nuevo proyecto cuando el 29 de enero de 1917 se presentó al Congreso Constituyente para ser discutido en debate libre sin limitación de oradores ni de tiempo. El proyecto fue aprobado al día siguiente por la concordancia previa de opiniones, no sólo por la premura del tiempo, como algunos maliciosamente han afirmado; era necesaria la aprobación del último artículo a debate para que el texto constitucional pudiera ser promulgado pocos días después del 5 de febrero.

## C) PERIODO DE CODIFICACION

Con respecto a este periodo los licenciados José Hinojosa Ortíz y Cristobal Guevara Delmas, nos hacen una acertada relación de la siguiente manera. "Tres códigos agrarios han sido promulgados -22 de marzo de 1934, 23 de septiembre de 1940 y 31 de diciembre de 1942. Antes de promulgarse el primer código agrario se reforma el artículo 27 constitucional y se abroga a la Ley de 6 de enero de 1915 -decreto del 9 de enero de 1934. En el nuevo texto del artículo 27 queda incluido el contenido de la Ley del 6 de enero de 1915, aunque mejorado, pero negandose a los propietarios afectados el derecho a recurrir al amparo; aclarandose que sólo será excluida de afectaciones la pequeña propiedad que se encuentra en explotación; se precisan al respecto a la pequeña propiedad agrícola, así como los procedimientos agrarios y las facultades de las autoridades agrarias; se instituyen los comisariados ejidales, el cuerpo consultivo agrario, y se hace alusión a "una dependencia directa del ejecutivo federal encargada de la publicación de las leyes agrarias y su ejecución", lo que abre la puerta para la creación posterior del departamento agrario por decreto del 6 de enero de 1934.

El primer código agrario fue expedido en uso de facultades concedidas al ejecutivo de la unión por decreto del 28 de diciembre de 1933, que señala el criterio general con

que debía verificarse la codificación de la dispersa legislación agraria y ajustarse a las necesidades del reparto. El código, pues, llenó las funciones unificadoras de la legislación previa incorporando a su texto, para construir "un solo cuerpo", "la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas"; la repartición de tierras y constitución del patrimonio parcelario ejidal. Así como la de creación de nuevos centros de población agrícola; las disposiciones sobre el registro agrario nacional y la de responsabilidades en materia agraria, que fue derogada por irrealizable".

"El ajuste de las disposiciones legislativas para mejor solucionar el problema agrario -el propósito más importante del código se realiza en torno a los siguientes temas: a) simplicidad y brevedad de los procedimientos; b) generalización del derecho a la tierra; c) regimen y modalidades de la propiedad agraria; d) organización de los ejidatarios; y e) respeto a la pequeña propiedad, "ahora bien: a) los trámites se simplifican -y organizan- a través de la creación, de acuerdo con los preceptos constitucionales, de las comisiones agrarias mixtas, con lo que se evita la dualidad de autoridades agrarias -federales y locales- y se unifica el criterio de todas ellas para la resolución de los problemas agrarios, "y mediante "la eliminación de los variados planos y condiciones que tenía la Ley anterior; "b) se generaliza el "derecho a la tierra" por métodos agrarios "introduciendose el concepto

de núcleos de población", que "ha borrado definitivamente toda la condición de carácter político en los agrupamientos humanos que tienen derecho a obtener tierras y aguas dentro del régimen ejidal, porque esta condición fue limitadora de la generalización del derecho a la tierra al "peón acasillado" y a los medieros y aparceros y cultivadores similares de las fincas, y reglamentandose la creación de nuevos centros de población como procedimiento típicamente agrario distinto al sistema de colonización regulado por la Ley del 30 de agosto de 1932; c) se establecen el régimen y las modalidades de la propiedad agraria, preceptuandose que "al mismo tiempo que se ajustan las resoluciones presidenciales se haga la adjudicación individual de parcelas entre los ejidatarios, precisandose además el régimen de sucesión y previniendose que sólo serán de propiedad y explotación comunales los pastos y bosques y las aguas de aquellas tierras que, por sus peculiaridades en el fenómeno de la explotación, aumenten la explotación colectiva de los "ejidatarios", y d) la organización de los ejidatarios -"coronamiento de la reforma agraria" se encomienda al banco nacional de crédito agrícola, con exclusión de cualquiera otra autoridad".

"El código de 1940; acoge otras inovaciones que después se filtran al de 1942; declara inmodificables las resoluciones presidenciales de restitución, dotación, ampliación, creación de nuevos centros, reconocimiento de bienes comunales y declarativa de la propiedad inafectable; faculta a la asam-

blea general de ejidatarios para la privación de derechos parcelarios y para conocer en primera instancia de las cuestiones relativas al disfrute de parcelas, las que serán resueltas en definitiva por el departamento agrario y por la dirección de organización agraria tratandose de comunidades; precisa la forma en que deben reglamentarse las corrientes y sistemas de riego que comprendan ejidatarios; regula con mayor detalle la simulación de fraccionamientos, distinguiendose de los fraccionamientos validos de fincas afectables; abre la posibilidad de constituir ejidos ganaderos y forestales; establece los requisitos de fondo y procesales para el reconocimiento y titulación de bienes comunales y para la creación de nuevos centros; permite las permutas de tierras entre ejidos y parcelas entre ejidatarios; admite que los terrenos de labor puedan explotarse individual o colectivamente; fija las normas a que se sujetarán los fraccionamientos de los ejidos para el disfrute de las "unidades normales de dotación", enumera las causas de privación de derechos de los ejidatarios, entre las cuales se incluyen, además de la falta de cultivo de la parcela por dos años consecutivos, el incumplimiento de las obligaciones acordadas por la asamblea general y la venta, arrendamiento o cultivo indirecto de la parcela; regula la fusión y división de ejidos cuando convenga económicamente; encomienda a la dirección de organización agraria ejidal la organización para la producción de los ejidos, debiendo preferirse la colectiva en determinados casos; admite la explota-

ción comercial de pastizales siempre que los ejidatarios se organicen en sociedad cooperativa; sujeta a los ejidos a un régimen fiscal privativo de carácter protector; instituye la expropiación de bienes agrarios como una figura especial distinta de la expropiación ordinaria sujeta a la legislación común, y encarga al departamento agrario "el conocimiento de los conflictos por límites de los terrenos comunales entre sí o de terrenos comunales con ejidos".

"Queda así elaborado un estatuto agrario congruente con las necesidades del momento, que tendrían una vigencia corta de dos años aunque el contenido de la mayor parte de sus preceptos se traspassa al código del 42.

"El Código Agrario de 1942 no modifica, en esencia, las instituciones establecidas por el Código de 1940; la mayor parte de sus artículos derivan del Código anterior, al que sólo añade 28 no del todo originales. Quizá la preocupación fundamental del legislador al elaborarlo fue la de otorgarles mayores seguridades jurídicas a ejidatarios y pequeños propietarios con el fin de mantenerlos en posesión de sus tierras y así estimularlos a cultivarlas. En este sentido es muy claro el acuerdo presidencial de 11 de diciembre de 1940, que define la política agraria del recién iniciado régimen del General Manuel Avila Camacho y cuyas ideas básicas se

incorporan después al código del 42" (7).

De lo anterior comentamos, que las medidas para el aceleramiento del reparto agrario, el unificar la acción burocrática, simplificar sus trámites y ampliar sus beneficios, resultaron eficaces, como lo demostró el extraordinario aceleramiento de la reforma agraria en la época cardenista; quizá una de las medidas más trascendentales fue la creación del departamento agrario y el banco de crédito ejidal sin embargo, creo que se ha pasado por alto una importante innovación del primer código, que a lo largo del tiempo ha transformado de hecho, la concepción original, que consideraba la toma colectiva de tierras particulares destinada a la satisfacción de necesidades agrarias, como una forma de la tradicional expropiación por causa de utilidad pública, para convertirla en la de una modalidad típica de la propiedad rústica en México, donde impone a los grandes propietarios la obligación de contribuir a la satisfacción de las necesidades agrarias con los "excedentes territoriales que posean.

Carecería de verdadero sentido social la reforma agraria si no hubiera hecho más que cambiar a los terratenientes su riqueza inmobiliaria por otra pecuniaria de valor equi-

---

(7) Licenciado José Hinojosa Ortiz y Cristobal Guevara Delmas. Leyes Agrarias de la Revolución. Edición S.R.A. México, D.F. 1981 págs. 78, 81, 82, 83 y 92.

valente sin movilizarla de una clase social a otra más desvalida.



## D) PERIODO LEGISLATIVO

En este periodo, el mismo titulo de la Ley anuncia una actitud crítica y renovadora de la legislación precedente; donde los autores citados con anterioridad sobre este tema nos dicen: "así, por lo demás, se afirma en su exposición de motivos; "no es un 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".

A pesar de que la ley tiene importantes reformas de variada índole, estimo que las más trascendentales están relacionadas con la concepción del ejido como empresa social que debe estructurarse en función de sus fines productivos y mejoramiento económico y cultural de la vida campesina, sin perder de vista sus características tradicionales de instrumento eficaz del reparto agrario. Así, el libro tercero se dedica a la organización económica del ejido y tiene capítulos totalmente orientados a consagrar reglas legislativas eficaces para fomentar su desarrollo. La tendencia general -y por cierto laudable- es dar a los núcleos ejidales los suficientes medios legales y económicos para que aprovechen de manera directa sus recursos y en caso de que esto no sea posible, cuando menos intervengan en su explotación como asociados con terceros; las industrias rurales se consideran

como necesarias con todas las garantías y preferencias que les corresponden; el desarrollo industrial en el campo es tarea prioritaria encomendada a las autoridades agrarias, las cuales deben preocuparse en la ejecución de obras de infraestructura; las industrias rurales ejidales pueden contratar créditos directamente con la banca oficial a través de sus propias administraciones; se declara de utilidad pública la extensión del seguro social al campo, y conveniente la organización de cooperativas ejidales de consumo; a través de centros regionales, se impartirá enseñanza sobre administración rural, ganadería y técnicas agropecuarias, debiendo establecerse escuelas prácticas de oficios y artesanías en los ejidos importantes; la comercialización de los productos se hará preferentemente por los ejidatarios mismos a través de sus comisariados ejidales o de uniones de ejidos a las que se les otorga personalidad jurídica propia en su calidad de organización típica del sector campesino, teniendo preferencia para obtener los permisos de transporte de carga, en su caso; se estimula la explotación colectiva del ejido no sólo como forma eficaz de producción que supera las limitaciones del minifundio, sino también como sistema más justo de distribución del producto y todos los privilegios concedidos a los ejidatarios se hacen extensivos a los mínimos pequeños propietarios, ya que "su identidad de condiciones económicas, sociales y culturales justifica plenamente la adopción de tal medida", sostiene la exposición de motivos de la ley.

Además de las importantes innovaciones de carácter económico y social que se han apuntado esquemáticamente, la ley Federal de Reforma Agraria contiene otras dignas de mención, con la brevedad aludiremos solo a los más destacados, para orientar en lo posible la consulta de la ley y destacar sus perfiles más relevantes.

Dentro del proceso de descentralización del ejercicio de las atribuciones concedidas a la Secretaría de la Reforma Agraria, se conceden facultades a las comisiones agrarias mixtas para intervenir en la suspensión y privación de derechos agrarios y en los conflictos interos de ejidos y comunidades creandose procedimientos especiales, claramente regulados, para resolverlos se aumentan las causas de privación de derechos para incluir entre ellas la falta de cumplimiento de las obligaciones económicas impuestas al sucesor de la parcela; el acaparamiento de parcelas y el destinar los bienes ejidales a fines ilícitos o cultivo de estupefacientes se define con cuidado la forma en que debe realizarse la sucesión parcelaria con base en el criterio fundamental de la dependencia económica y no en la mera voluntad del titular finado, imponiendose al sucesor la obligación de mantener a la esposa, a los menores e incapacitados que dependían totalmente del ejidatario fallecido.

Se protege más decididamente el patrimonio de ejidos

y comunidades mediante: a) la prevención de que los núcleos de población ejidal adquieran la propiedad de las tierras concedidas desde el momento en que se publica en el "Diario Oficial" la resolución presidencial correspondiente; b) la supresión del procedimiento de revisión de los expedientes de ejecución de resoluciones presidenciales, considerandose como ejecutadas por completo al recibir los campesinos las tierras, bosques y aguas concedidos y negandose el derecho de objetarlas a los propietarios afectados; c) la suspensión de la permuta de terrenos ejidales por terrenos de particulares; d) de la reglamentación de las expropiaciones ejidales para que solo se decreten en beneficio de organismos del sector público y las indemnizaciones se inviertan en la adquisición de tierras o en actividades productivas, prohibiendose la ocupación previa de los terrenos; e) el manejo adecuado de los fondos comunes, cuidando de su inversión correcta el fondo Nacional de Fomento Ejidal; y F) la promoción oficial para crear industrias rurales que aprovechen la producción agropecuaria, para lo cual se formularán "planes locales y regionales de desarrollo industrial para el campo; como sustitución novedosa, se crea la "unidad agraria industrial para la mujer", y con tal fin en cada ejido "deberá reservarse una superficie igual a la unidad de dotación", que se destinará "al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años, que no sean ejidatarias".

El reparto agrario se extiende así en beneficio de un sector desprotegido carente de apoyos económicos y ajeno a la tenencia de la tierra" (8).

Por lo tanto desde la perspectiva de la Ley Federal de Reforma Agraria, la legislación precedente se ve como un esfuerzo continuado para crear, proteger y organizar el ejido mediante la redistribución de la propiedad agraria sin más límite que el respeto a la pequeña propiedad y la concesión de todas las facilidades y medios a fin de que funcione como unidad productiva a tono con el desarrollo de la técnica. Orientada originalmente hacia el reparto y entrega de tierras y aguas a los campesinos indigentes, la legislación agraria va ensanchando su campo de acción reguladora para comprender temas excluidos al principio, pero que después polarizan su atención porque surgen como consecuencia natural de la tenencia de la tierra, cada día más vasta, en manos ejidales.

---

(8) Licenciado José Hinojosa Ortíz y Cristobal Guevara Delmas. Leyes Agrarias de la REvolución. Edición Sra. México, 1981, págs. 103, 104, 105, 106.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA

- A) FUNDAMENTOS EN LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
  
- B) LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS EN LAS MO-  
DIFICACIONES Y ADICIONES A LA CONSTITU--  
CION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXI-  
CANOS

A) SUS FUNDAMENTOS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en Querétaro, Qro., el día 5 de febrero de 1917, ha sido considerada como la primer constitución del presente siglo de corte plenamente socialista, ya que, en principio elevó a rango constitucional el derecho del trabajo, substrayendolo del campo del derecho privado contractual común, y si tan sólo este derecho, actualmente llamado derecho social, hubiese sido el único que al mencionado rango se hubiese elevado, bastaría el para afirmar que estamos ante la primera constitución socialista del presente siglo; afortunadamente no fue así ya que los textos de los artículos 3, 5 y 27 del pacto federal mexicano nos obligan a afirmar que la educación para la mayoría del pueblo; la libertad de desempeñar la profesión u oficio que más nos acomode; el derecho de adquirir y ver respetada la propiedad de la tierra, ya agrícola, ganadera o urbana; y el aspirar a tener una vida digna, con base en el fruto de un trabajo personal y subordinado, son en el orden humano garantías individuales que el legislador constituyente de Querétaro, no pasó por alto y otorgó, a toda la ciudadanía mexicana tales derechos plasmandolos en el capítulo de Garantías Individuales de la Constitución Federal. Ha quedado transcrito en el capítulo anterior, el texto original del artículo 27 de la Constitución Federal, en cuanto interesa

a nuestro estudio, de su lectura se desprende que el constituyente de 1917 tomó como parte integrante del precepto anotado el contenido íntegro del decreto pre constitucional del 6 de enero de 1915, elevándolo a Ley constitucional; por ende, cabe afirmar que el primer antecedente para encuadrar, jurídicamente, a las comisiones agrarias mixtas, paradójicamente, no es la carta fundamental, sino por el contrario el decreto preconstitucional citado; lo anterior obedece indiscutiblemente a la gran presión que sobre el gobierno del General Venustiano Carranza, ejerció el caudillo del Sur, General Emiliano Zapata, hombre de campo que con ancestral costumbre de formar comisiones para atender las diferencias que en los pueblos existían, ya entre los propios vecinos, ya entre pueblos entre sí, logró imponer al varón de cuatro cienegas, la idea que fuesen comisiones, las que intervinieran en la impartición de justicia agraria en toda la república, el decreto preconstitucional que, por mandato de la Constitución de 1917 se elevó a la categoría de Ley Constitucional, acorde con el texto del párrafo noveno, del artículo 27, así como el del artículo 11 transitorio de la Constitución misma, ordenan la instauración de las comisiones, Nacional Agraria y Locales Agrarias, la primera como autoridad agraria máxima y las últimas como autoridades agrarias en las entidades federativas; y siendo las comisiones agrarias mixtas, las predecesoras legales de las comisiones locales agrarias, tenemos así que el antecedente constitucional e las instituciones materia de nuestro estudio,



es, como se ha dicho, paradójicamente, el decreto preconstitucional expedido por el jefe del ejército constitucionalista, encargado del poder ejecutivo de la unión General Venustiano Carranza, que se elevó a Ley Constitucional, por mandato del constituyente de Querétaro, y habiendo sido elevado a la categoría de Ley Constitucional, se da, desde luego, que la Constitución Federal, en su artículo 27 párrafo noveno y artículo 11 transitorio, son el antecedente de la legislación suprema de las comisiones agrarias mixtas.

B) LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS EN LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Es muy importante dejar asentado que el texto original del artículo 27 constitucional federal, ya que de manera alguna es un modelo de perfección jurídica, ya que en el explorado mundo del derecho se tiene por firme, que nada, en materia de legislación, es perfecto, sino por el contrario, perfectible, ya que esta actividad humana debe responder a las necesidades de los grupos sociales, que se caracterizan por ser cambiantes perpetuos, adecuando la Ley a los hechos sociales; sin este principio, el derecho, como ciencia social, habría desaparecido. Obedeciendo al principio de la constante mutabilidad, tanto de la sociedad, como de el derecho, habremos de reconocer que el constituyente de Querétaro no presentó el Summum Legis, y que contempló, en su momento, la posibilidad de satisfacer las necesidades existentes en esa época, respecto de la justicia agraria. Por ello no es de extrañar, que el precepto 27 del pacto federal, hasta la presente fecha, requiere de reformas para hacer, al derecho agrario, más eficaz, vigente y actualizado, por lo que se procede, a continuación, a estudiar las reformas que ha sufrido, por parte del legislador ordinario, el señalado artículo agrario constitucional, en cuanto atañen a las comisiones agrarias mixtas.

El día 9 de enero de 1934, se decretó la reforma al artículo 27 de la Constitución Federal, abrogando la Ley del 6 de enero de 1915, publicandose en el Diario Oficial al siguiente día, en la apuntada reforma se dejan sin efectos las disposiciones de la primera Ley Agraria Mexicana y, consecuentemente desaparecen de la vida jurídica las comisiones, Nacional Agraria y Locales Agrarias, dando, así, paso a lo que genéricamente fue llamado una dependencia directa del ejecutivo federal; así como, un cuerpo consultivo agrario, una comisión mixta; y comites particulares ejecutivos. Es importante dejar asentado, en este párrafo, que, con fundamento y apoyo en la mencionada reforma, fue creado, así el departamento agrario, lo que aconteció mediante decreto del 16 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, en el que se consideró a las comisiones mixtas agrarias, como dependientes del departamento agrario; lo anterior por una parte, y por la otra, dicha reforma dió las bases para expedir el primer código agrario, en el consideró a las comisiones agrarias mixtas como autoridades agrarias.

### CAPITULO III

#### ANTECEDENTES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA

- A) EN LAS PRIMERAS LEYES REGLAMENTARIAS
- B) CODIGO AGRARIO DE 1934
- C) CODIGO AGRARIO DE 1940
- D) CODIGO AGRARIO DE 1942

## A) EN LAS PRIMERAS LEYES REGLAMENTARIAS

Éstos antecedentes, de las comisiones agrarias mixtas, surgen cuando el caudillo del sur General Emiliano Zapata, valiéndose de la fuerza armada, presionó al gobierno de Don Venustiano Carranza, para que este expidiera el decreto del 6 de enero de 1915, decreto constitucional reconocido como la primera ley agraria del periodo revolucionario, el cual pugna por la creación de "tribunales especiales" que resolvieran los asuntos de carácter agrario.

Tres códigos agrarios han sido promulgados -22 de marzo de 1934, 23 de septiembre de 1940 y 31 de diciembre de 1942 donde ya aparecen las comisiones agrarias mixtas, con las que se evitaba la dualidad de autoridades agrarias, federales y locales, y se unifica el criterio de todas ellas para la resolución de los problemas agrarios.

Con el decreto del 6 de enero de 1915, Venustiano Carranza, da unidad y forma, sentido social y aspiración filosófica en torno al eje estructural del problema agrario, podemos considerar a esta ley como el paso legislativo de mayor importancia en materia agraria, marcando así, el principio de la reforma agraria que reconoce a los pueblos el derecho a las tierras nacionales, por restitución o dotación y con esto se refuerzan los eslabones de la cadena histórica que

nos llevan al artículo 27 de la Constitución de 1917.

## B) CODIGO AGRARIO DE 1934

Este código, es el primer antecedente legal que existe de las comisiones agrarias mixtas, expedido mediante decreto de fecha 9 de abril de 1934, publicado en el diario oficial, con la corrección de fe de erratas, del día 3 de julio del señalado año; el primer código agrario mencionado, se refiere a las comisiones agrarias mixtas en el tenor siguiente:

Con arreglo del artículo primero, fracción cuarta, nuestra institución, se consideró como una de las autoridades agrarias, encargada de la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios.

Atento a lo que ordena el artículo segundo, en cada entidad federativa existirá una Comisión Agraria Mixta, que deberá aplicar en la entidad, el Código Agrario que nos ocupa.

Los artículos 12, 13, 14 y 15, del Código en comento, se ocupa de la forma de integración de las comisiones agrarias mixtas; los requisitos que deben llenar sus integrantes la forma de integrar, de entre sus miembros, al presidente, secretario y vocales; y la designación del representante de los campesinos, así como la duración de su encargo.

El Código Agrario de 1934, no obstante denominar a las comisiones agrarias mixtas con el título de autoridades agrarias, en todas sus disposiciones no menciona procedimiento alguno en donde desarrolle dicha característica, ya que solo le permite emitir dictámenes, quedando únicamente como concepto de autoridad lo correspondiente a las ejecuciones de los mandamientos que en primera instancia pronuncian los ejecutivos locales, así como cuando se emiten resoluciones presidenciales, que, en primera instancia fueron negativos.

Fuera de lo anterior es válido afirmar que de autoridades agrarias, las comisiones agrarias mixtas, sólo tuvieron el nombre, ya que todo el tratamiento que les da el código agrario de 1934, es el apropiado para un órgano de consulta, y tratándose, como en nuestro caso, de instituciones oficiales con jurisdicción en las respectivas entidades federativas, se impone señalar que, efectivamente, eran órganos de consulta de los ejecutivos locales.

Independientemente de que, respecto de las comisiones agrarias mixtas, no encontramos, más que ante una autoridad agraria, ante un órgano agrario, no es de desconocer que como integradora de la primera instancia para restitución, dotación de tierras, bosques y aguas y dotación complementaria, nuestra institución en estudio, realizó en todo el territorio nacional una labor digna de elogio; igualmente elogiosa es la interven-



ción que dicha institución tuvo en las ejecuciones de mandamientos gubernamentales y resoluciones presidenciales.

## C) CODIGO AGRARIO DE 1940

Con la promulgación del Código Agrario de 1940, decretado el día 23 de septiembre de 1940, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de octubre siguiente, dispuso, en su Artículo segundo fracción II, que las comisiones agrarias mixtas se tendrían como órganos agrarios; su constitución se contempla en el artículo 21, sin que se haya modificado, en cuanto al número de miembros; el carácter de órgano de consulta de los Estados, Territorios y Distrito Federal, se plasma en el contenido del artículo 20; los requisitos exigidos a los representantes de la Federación, del gobierno local y de los campesinos, se señalan en el artículo 22; el Código Agrario de 1940, a la vez que señala que las Comisiones Agrarias Mixtas son reconocidas como órganos agrarios, les confiere facultades para dictaminar y opinar en los expedientes que tramita, facultad expresa que se señalan en el artículo 46 del instrumento legal que nos ocupa.

Desde luego que el Código Agrario de 1940, apunta que las Comisiones Agrarias Mixtas, serán las encargadas de ejecutar los mandamientos emitidos por los ejecutivos locales en la primera instancia de su competencia. Sin que por ello deba considerarse que la calidad de ejecutora, para el derecho agrario, otorga a nuestras instituciones en estudio como autoridades agrarias, en atención a que los mandamientos de los

ejecutivos locales, de manera alguna se podían tener como definitivos; y la ejecución, en tratándose de poner en posesión de tierras, bosques o aguas a los solicitantes de restitución, dotación o ampliación, de los apuntados bienes agrarios, se daba siempre con el carácter de provisional, que bien podía ser confirmada o modificada por la definitiva resolución presidencial, como se ha llamado a las resoluciones agrarias de la segunda instancia.

Haciendo una comparación entre las facultades que concedió el Código Agrario de 1934, y las que concede, a las Comisiones Agrarias Mixtas el Código Agrario de 1940, se puede, sin lugar a la menor duda, afirmar, categóricamente, que no existe diferencia alguna, dándose la única diferencia en el nombre con que se les designó, es decir, que mientras el código Agrario de 1934, ilusoriamente llamado autoridad agraria a la Comisión Agraria Mixta, el Código Agrario de 1940, lo denominó, acertadamente, Organo Agrario, es decir, un cuerpo colegiado en materia agraria que servía de consulta a los ejecutivos locales.

#### D. CODIGO AGRARIO DE 1942

El 27 de abril de 1943, fue publicado en el Diario Oficial, el decreto de fecha 31 de diciembre de 1942, mismo que contiene el Código Agrario, que no obstante la fecha de su oficial publicación, se ha conocido como Código Agrario de 1942, documento este que, al igual que su antecesor, el Código Agrario de 1940, confiere categoría de Órgano Agrario a las Comisiones Agrarias Mixtas, categoría que está de acuerdo con las facultades que le confiere el instrumento legal apuntado; se hace necesario pormenorizar, con arreglo a los artículos insertos en el Código que nos ocupa, la forma de integración, requisitos, facultades y demás elementos de estudio que nos interesa de la institución colegiada agraria motivo de esta tesis.

El Artículo segundo fracción II, del cuerpo de leyes que estudia, precisa que las Comisiones Agrarias Mixtas son órganos agrarios; por su parte el artículo noveno del instrumento legal en cita, categóricamente indica que las Comisiones Agrarias Mixtas fungirán como órganos de consulta de los ejecutivos locales, para la aplicación del propio Código, así como que estarán integradas por un presidente, un secretario y tres vocales; el numeral 10 apunta la forma de designación de los integrantes de nuestra institución, así como los funcionarios federales y locales que están facultados para designar-

los; el precepto II del mismo Código precisa el tiempo que han de durar en su cargo los representantes campesinos de las Comisiones Agrarias Mixtas; todo lo anterior, por cuanto a la integración del cuerpo colegiado local agrario.

Las facultades en el Código Agrario de 1942 confirió a las Comisiones Agrarias Mixtas y se plasmaron en el Artículo 39, mismo que expresa, al respecto lo siguiente:

"Art. 39. Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

I. Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas;

II. Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, y aguas que deban ser resueltos por mandamiento del ejecutivo local;

III. Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras y aguas ejidales; y

IV. Las demás que éste código y las otras leyes

y reglamentos le señalen" (9).

Conforme se determinaron las facultades de las Comisiones Agrarias Mixtas, transcritas en los renglones anteriores, no cabe la menor duda de que efectivamente, el legislador ordinario de 1942, con todo acierto de técnica jurídica, dió facultades de dictaminar y opinar a un cuerpo colegiado agrario, que, el propio texto del Código, asignó para que los ejecutivos locales pudieran consultar al aplicar las disposiciones que el Código contiene.

Debemos resaltar que entre las facultades que, a las Comisiones Agrarias Mixtas, confirieron los Códigos de 1934 y 1940, no existe diferencia alguna con las que les otorgó el Código Agrario de 1942, y al respecto afirmamos que se trata de una repetición exacta, ya que no existe la menor disminución o el menor aumento de facultades conferidas a la institución materia de nuestra tesis.

---

(9) Código Agrario y Leyes Complementarias. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1967, (sexta edición), págs. 8 y 9.

#### CAPITULO IV

#### INTEGRACION DE LA COMISION AGRARIA MIXTA EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

- A) REQUISITOS QUE SE EXIGEN PARA SER MIEMBROS DE LA COMISION AGRARIA MIXTA
- B) PERIODO PARA EL QUE SON DESIGNADOS
- C) CAUSAS POR LAS QUE TERMINAN SUS FUNCIONES
- D) REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION AGRARIA - MIXTA.

A).- REQUISITOS QUE SE EXIGEN PARA SER MIEMBRO DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.

De acuerdo con los artículos 5, 7, y 15 de la Ley Federal de Reforma Agraria, El Presidente el Secretario y los vocales de la comisión agraria mixta a excepción del vocal representante de los campesinos, deberán reunir los siguientes requisitos:

I.- Ser de reconocida honestidad, titulado en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio de las autoridades que los nombran.

II.- No poseer predios rusticos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables; y

III.- No desempeñar cargo alguno de elección popular. El vocal representante de los campesinos, debiera ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos. (10)

---

(10) Ley Federal de Reforma Agraria Editada S.R.A. 1981 pags. 5, 6, 7 y 15.



Comentado lo anterior, diremos que la honestidad es de vital importancia para que los miembros que integran dichas comisiones, ejerzan con honradez la representación de los campesinos que acudan a ellos, buscando orientación agraria.

La experiencia es muy importante también, ya que esta le da una mejor visión a los miembros de las comisiones, para apoyar y auxiliar de la mejor manera a los campesinos o comuneros que lo soliciten, con respecto a cualquier asunto agrario.

Estos representantes deben llenar un requisito muy importante, ser titulados en alguna profesión relacionada con la cuestión agraria, para que tengan un conocimiento más sólido de todo tipo de problemas agrarios; y así puedan desempeñar sus funciones lo mejor posible al servicio de los campesinos o comuneros.

Estos titulares es conveniente que no tengan predios rústicos con extensiones mayores a la de los campesinos o comuneros, también es recomendable que no tengan otro cargo público, para que no distraigan su atención en otros asuntos que no sean de carácter agrario. Fomentando a la vez la capacidad educativa de los campesinos.

B).- PERIODO PARA EL QUE SON DESIGNADOS.

De acuerdo al artículo 5 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el periodo para que son designados los integrantes de las comisiones agrarias mixtas, es el siguiente.

Artículo 5.- El presidente de la comisión agraria mixta sera el delegado de la secretaria de la reforma agraria que resida en la capital del estado de que se trate o en el distrito federal. El primer vocal sera nombrado y removido por el secretario de la reforma agraria, el secretario y el segundo vocal lo seran por el ejecutivo local, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, sera designado y sustituido por el presidente de la republica, de una terna que presente la liga de comunidades agrarias y sindicatos campesinos de la entidad correspondientes.

El secretario y los vocales de la comisión agraria mixta, con excepción del representante de los campesinos, deberan reunir los requisitos exigidos para ser miembros del cuerpo consultivo agrario.

El representante de los campesinos durara en su cargo "tres años" y debera ser ejidatario o comunero y estar en

pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos".

(11)

De lo anterior podemos decir, que la Ley de Reforma Agraria, no establece nada sobre el período que pueden durar tanto los representantes del orden federal como del orden local. También podemos decir que, esta permanencia de los representantes o integrantes de la comisión agraria mixta, crean intereses y aunque es cierto esta permanencia los hace conocer mas a fondo los asuntos; permanentemente que a veces resulta contra producente por que no imparten justicia a las personas que concurren a solicitarla.

Por otra parte realmente las comisiones agrarias mixtas no tienen un jefe determinado; ya que dependen tanto del secretario de la reforma agraria como del gobernador, por lo que debería definirse, acerca de una autoridad única sobre las comisiones agrarias mixtas. Y ademas cuando incurrten en irresponsabilidad estos funcionarios nunca se les a consignano, cuando violan las garantías de audiencia de los procedimientos, sobre todo cuando tratan de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios. Lo que no sucede cuando

---

(11) Ley Federal de Reforma Agraria Editada S.R.A. 1981 ART. 5

tratan de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios. Lo que no sucede cuando rinden un dictamen para que el señor gobernador resuelva sobre expedientes de restitución, dotación o ampliación de ejido, ya que el presidente de la república es el que va a resolver en definitiva sobre estos expedientes.

**C).- CAUSAS POR LAS QUE TERMINAN SUS FUNCIONES**

Son causas por las cuales los miembros de las comisiones agrarias mixtas terminan sus funciones; de acuerdo con los artículos 465, y 467 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y del Reglamento Interior de las Comisiones agrarias Mixtas, los artículos 93, 94, 95, 96, 97 y 98.

**ART.- 465.-** "Los miembros de las comisiones agrarias mixtas incurrirán en responsabilidad penal;

**I.-** Por no formular sus propuestas ante las comisiones en los términos que fije el reglamento interior de ellas;

**II.-** El informar dolosamente a la comisión agraria mixta en las propuestas que sirva a esta para emitir sus dictámenes;

**III.-** Por proponer la afectación de las propiedades inafectables; y

**IV.-** No deslindar las superficies otorgadas en posesión provisional a los ejidos en el término legal.

Las sanciones serán de seis meses a dos años de prisión, a juicio de las autoridades competentes.

ART. 467.- "EL personal administrativo y técnico federal y de las comisiones agrarias mixtas, que intervengan en la aplicación de esta ley, estará sujeto a las mismas causas de responsabilidad y sanciones establecidas para los delegados, en lo que sea estrictamente aplicable conforme a las sanciones que expresamente les confieren las leyes". (12)

A continuación enumeraremos los artículos del reglamento interior de las comisiones agrarias mixtas, por los cuales es motivo de que los miembros de las mismas terminen sus funciones:

ART. 93.- "Los miembros de las comisiones incurrirán en responsabilidad penal, en los términos previstos en el artículo 465 de la ley.

ART. 94.- Independientemente de lo señalado en el artículo anterior, los miembros y exiliados de la comisión, también incurrirán en responsabilidad penal y serán sancionados cuando incurran en lo siguiente.

I.- Cuando por sí o por interposita persona, promueva o gestione la tramitación ilícita de negocios públicos ajenos,

---

(12) Ley Federal de Reforma Agraria Editada S.R.A. 1985 Art. 465 y 467.

en los términos de las tres fracciones de artículo 221, del código penal para el distrito federal;

II.- Conozca de los negocios para los cuales tenga impedimento legal o se abstenga de conocer los que esta obligado a tramitar;

III.- Promueva o patrocine negocios agrarios de la competencia de la entidad federativa, o de otras entidades, salvo que actúe en defensa de sus bienes, legalmente declarados;

IV.- Dicte, a sabiendas, una resolución, dictamen, opinión o determinación, notoriamente contraria a las constancias existentes en el expediente de que se trate;

V.- Retarde o entorpezca, maliciosamente o por negligencia, la tramitación de los asuntos de su competencia;

VI.- Destruya, substraiga, oculte, inutilice o haga uso indebido de la información, documentos, expedientes, libros, sellos, de los cuales tenga, por razón de su cargo, acceso o de los cuales, por la misma razón, tenga conocimiento;

VII.- Distraiga los fondos del presupuesto de gastos de la comisión, para fines ilícitos o distintos de los autoriza

dos en el presupuesto;

VIII.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, hiciere, sin justificación legal, violencia a una persona, la insultare o vejare;

IX.- Cuando de cualquier manera altere o invente resoluciones, dictámenes, opiniones o determinaciones de la comisión, obteniendo o no algún lucro con ello; y

X.- Cuando intencionalmente o por negligencia cause daño a los bienes propiedad de la comisión o que esta tenga en posesión o custodia legal.

ART. 95.- Las infracciones señaladas en el artículo 93 de este reglamento, se sancionaran con prisión de seis meses a dos años, a juicio de la autoridad judicial penal competente.

ART. 96.- Las infracciones contenidas en el artículo 94 de este reglamento, se sancionaran de la siguiente manera;

I.- A quien incurra en lo previsto en la fracción I, se le inpondran de dos a seis años de prisión; multa de treinta a trescientos días de salario mínimo, vigente en el distrito federal; destitución del cargo o empleo; e inhabilita-



ción para desempeñar cargo, empleo o comisión pública alguna, hasta por seis años.

II.- A quien incurra en lo señalado en las fracciones II y VIII, se le impondrán de uno a seis años de prisión; multa de cien a trescientas veces el salario mínimo, vigente en el distrito federal; destitución de su cargo o empleo; e inhabilitación para desempeñar cargo, empleo o comisión pública alguna, hasta por seis años;

III.- A quien incurra en lo dispuesto en las fracciones III, IV, y V, se le impondrán de dos a ocho años de prisión; destitución del cargo o empleo; multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo, vigente en el distrito federal; e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión pública alguna, hasta por diez años;

IV.- A quien incurra en lo indicado en la fracción VI, se le impondrán de tres días a un año de prisión; multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario, vigente en el Distrito Federal; destitución del cargo o empleo; e inhabilitación para desempeñar cargo, comisión o empleo público alguno hasta por dos años;

V.- A quien incurra en lo sancionado en la fracción VII, se le impondrán, si el monto de lo distraído no excede

de quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse la infracción, de dos meses a dos años de prisión; destitución del cargo o empleo, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario, vigente en la capital de la república; e inhabilitación para desempeñar cargo o empleo o comisión pública alguna hasta por dos años; si lo distraído excediera de quinientas veces el salario mínimo diario en el distrito federal, en el momento de la infracción, se impondrán de dos a catorce años de prisión; destitución del cargo o empleo; multa de quinientos días de salario mínimo vigente en el distrito federal; e inhabilitación para desempeñar cargo, comisión o empleo público alguno, hasta por catorce años;

VI.- A quien incurra en lo previsto en la fracción IX, se le impondrán de cinco a doce años de prisión; multa de diez mil pesos; destitución del cargo o empleo; e inhabilitación para desempeñar cargo, comisión o empleo público alguno, hasta por doce años; y

VII.- A quien incurra en lo sancionado en la fracción X, se le aplicaran las sanciones previstas en los artículos 370, y 399 del Código Penal para el Distrito Federal.

ART. 97.- A quien incurra en responsabilidad penal, se le consignara de inmediato ante las autoridades competentes

sin perjuicio de que, además de las sanciones previstas en la ley, este reglamento y las leyes penales aplicables, sea sancionado con arreglo a lo dispuesto por la ley de responsabilidades de funcionarios y empleados de la federación, del distrito federal y de los altos funcionarios de los estados o de la ley de responsabilidad de los estados o del distrito federal, según sea el caso.

ART. 98.- Independientemente de las sanciones señaladas en el artículo 96, se condenará a la reparación del daño a los infractores, sin excepción alguna". (13)

De lo anterior se desprende que una vez analizado los artículos 465, 467 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y también de los artículos 93, 94, 95, 96, 97 y 98 del reglamento interior de las comisiones agrarias mixtas, que el personal administrativo y técnico de las comisiones en mención que intervengan en la aplicación de la Ley Federal de la Reforma agraria y del reglamento interior de los mismos deberán cumplir cabalmente con sus cargos o puestos; ya que de lo contrario podrán ser sancionados con prisión, multa, destitución de su cargo o empleo e inhabilitación para desempeñar cargo o

---

(13) Tesis "Reglamento Interno Tipo de la Comisión Agraria Mixta". Felix Francisco Garza Martínez Mex. D.F. 1987 pags. 125, 126.

empleo o comisión pública. Todo esto de acuerdo con el juicio de la autoridad competente que sancione en su caso al infractor, por alguno de los cargos señalados en los artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria o del Reglamento Interior de las comisiones Agrarias mixtas.

D).- REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION AGRARIA MIXTA

Este reglamento de la comisión agraria mixta, lo encontramos claramente señalado en el artículo sexto de la Ley Federal de la Reforma agraria, por lo cual lo anotamos íntegramente.

ART. 6.- "El reglamento interno de cada una de las comisiones agrarias mixtas sera expedido por el gobernador de la entidad respectiva, previa opinión de la secretaria de la reforma agraria.

Las comisiones agrarias mixtas formulan los presupuestos anuales de gastos para su eficiente funcionamiento, los cuales seran pagados por el gobierno federal y el local correspondiente conforme a los convenios que al efecto se celebren.

La aportación del gobierno federal no sera menor del cincuenta por ciento". (14)

El reglamento interno de la comisión agraria mixta como instrumento legal, encuentra su fundamento, tanto en

---

(14) Ley Federal de Reforma Agraria Editada S.R.A. 1985 ART. 6.

el marco de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley Reglamentaria que se deriva del pacto federal; en nuestro caso, la ley reglamentaria del artículo 27, fracción XI, que concretamente se plasma en la Ley Federal de reforma agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria, que es la Ley Reglamentaria de la Fracción XI, del Artículo 27 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala con precisión en su artículo 2 que el C. Presidente de la República esta encargado de la aplicación de dicha Ley.

El artículo 6 de la mencionada Ley Reglamentaria, señala expresamente que las comisiones agrarias mixtas contarán con un reglamento interno, mismo que será expedido por el ejecutivo local correspondiente, con la previa opinión de la secretaria de la Reforma Agraria, que se debe interpretar como la opinión del ejecutivo federal, ya que dicha secretaria de estado es una dependencia directa del presidente de la república; la opinión a que alude el citado artículo 6, permite afirmar que, en vía de opinión, el ejecutivo de la unión, puede formular un reglamento interno para las mencionadas instituciones colegiadas agrarias y proponerlo a los ejecutivos locales.

A efecto de conocer un reglamento interno de un comi-

sión agraria mixta citaremos el de la comisión agraria mixta del Distrito Federal, ya que tenemos conocimiento que los demas reglamentos que rigen a estas comisiones todos son del mismo tipo. Dicho reglamento dice los iguiente.

"I.- Este instrumento legal se denomina reglamento interno de la comisión agraria mixta del Distrito Federal;

II.- Su expedición y oficial publicación se dio el 5 de octubre de 1973;

III.- Su integración se da con 15 capítulos, 80 artículos directos y 2 artículos transitorios;

IV.- Cada capítulo se ocupa respectivamente, de lo siguiente: organización y atribuciones; otras facultades obligaciones; procedimientos agrarios; dotación de tierras y aguas; otros prodedimientos; nulidad de actos y documentos; suspensión y privación de derechos agrarios; conflictos internos de los ejidos y comunidades; disposiciones generales; funcionamiento interno; del presidente; del secretario; de los vocales; del persona; y faltas, delitos y sanciones". (15)

---

(15) Tesis Reglamento interno tipo de la comisión Agraria Mixta México, D.F. Pags. 57 y 58.

Por otra parte no hay que omitir el reconocer que estas comisiones en su reglamento interno cuenta con la disponibilidad del apoyo de la fuerza pública, para hacer cumplir sus determinaciones, con lo que se les da una verdadera categoría de autoridades agrarias, sin que lo anterior se menoscabe por no señalar cuando y en que casos ha de disponerse el uso de la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones.

Es de destacar que este reglamento interno es el que mas tecnico resulta, no por el gran número de capitulos y artículos con que cuenta, sino por que se ocupa detalladamente de las facultades y obligaciones de los miembros de la comisión; de la forma en que ha de constituirse el pleno; las obligaciones y facultades que los empleados adquieren; etc.



**CAPITULO V**

**FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION**

**AGRARIA MIXTA**

**A).- COMO ORGANO DE SUSTANCIACION**

**B).- COMO ORGANO DE DICTAMEN**

**C).- COMO ORGANO DE OPINION.**

A).- COMO ORGANO DE SUSTANCIACION

La comisión agraria mixta como organo de sustanciación, quiere decir que actua como un cuerpo colegiado que se ocupa de integrar en primera instancia los expedientes de restitución de ejidos, de dotación de ejido y de ampliación de ejido.

La sustanciación del expediente de restitución de ejido que quiere decir de como se va integrar este expediente, respecto de un poblado que solicita se restituyan sus tierras, aguas y montes de que fue despojado; para ello tomara en cuenta las solicitudes que sobre este particular presentan al C. Gobernador del Estado, lo que dicen los artículos 191, 192, 193, 195, 196, 197, 198 y 199 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

"ART. 191.- Los nucleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques o aguas, por cualesquiera de los actos a los que se refiere el artículo 27 constitucional, tendran derecho a que se les restituyan, cuando se compruebe:

1.- Que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan; y

II.- Que fueron despojados por cualesquiera de los actos siguientes:

A) Enajenaciones hechas por los jefes policiaos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y de mas leyes y disposiciones relativas;

B) Concesiones, composiciones o ventas hechas por la secretaria de fomento, hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1 de diciembre de 1976 hasta el día 6 de enero de 1915. Por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución; y

C) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo a que se refiere el inciso anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite.

ART. 192.- Cuando el volúmen de aguas restituido sea mayor que el necesario para cubrir las necesidades de los usos públicos, domesticos y agricolas del núcleo beneficiado.

ART. 193.- AL concederse una restitución de tierras, bosques o aguas unicamente se respetaran: los incisos I, II, III, IV, y V del artículo citado.

ART. 195.- Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendran derecho a que se les doten de tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva.

ART.- 196.- Carecen de capacidad para solicitar dotación de tierras, bosques o aguas: los incisos, I, II, III, y IV del artículo citado.

ART 197.- Los núcleos de población que hayan sido beneficiados con una dotación de ejidos, tendran derecho a solicitar la ampliación de ellos en los siguientes casos: inciso I, II, III del artículo citado.

ART. 198.- Tienen derecho a solicitar dotación de tierras, bosques o aguas por la via de creación de un nuevo centro de población, los grupos de 20 o mas individuos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 200, aun cuando pertenezcan a diversos poblados, en los terminos del artículo 244 de esta Ley.

ART. 199.- Los núcleos de población indígena tendrán preferencia para ser dotados con las tierras y aguas que hayan venido poseyendo". (16)

---

(16) Ley Federal de Reforma Agraria 1985 Arts. 191 al 199.

B).- COMO ORGANO DE DICTAMEN.

De acuerdo al artículo 12 inciso II de la Ley Federal de la Reforma Agraria, las comisiones agrarias mixtas como organo de dictamen, tiene la siguientes atribuciones.

ART. 12.- Parrafo II.- "Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampicación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamiento del ejecutivo local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones. Apoyandose para el cumplimiento de estas atribuciones" en los artículos 279, 280, 281, 282, 283, 291, 293, 294, 295 y 296 de la Ley Federal de reforma agraria.

ART. 279.- "Dentro de un plazo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de la publicación de la solicitud, los vecinos del pueblo solicitante deben presentar a la comisión agraria mixta los titulos de propiedad y la documentación necesaria para comprobar la fecha y la forma del despojo de las tierras, bosques o aguas reclamados: los presuntos afectados deben exhibir los documentos en que funden sus derechos.

Si la solicitud enumera los predios o terrenos que sean objetos de la demanda, a demas de la publicación se noti-

ficara por oficio a los presuntos afectados.

Cuando la solicitud no enumere los predios o terrenos que sean objeto de la demanda, la comisión agraria mixta hara de oficio la investigación que corresponda; una vez que se identifiquen los predios, notificara por oficio a los presuntos afectados y el plazo de cuarenta y cinco días comenzara a contarse a partir de tal notificación.

ART. 280.- La comisión agraria mixta enviara desde luego a la secretaria de la reforma agraria, los títulos y documentos a que se refiere el artículo anterior, a fin de que estudie su autenticidad, dentro de un plazo improrrogable de treinta días. La secretaria los devolvera de inmediato a la comisión con el dictamen paleografico correspondiente y la opinión que a cerca de la autenticidad fomule, e iniciara el procedimiento que debe seguirse para satisfacer las necesidades agrarias del nucleo de población solicitante.

ART. 281.- Si el estudio practicado: de acuerdo con el artículo anterior, resulta que son autenticos los titulos presentados para acreditar los derechos sobre las tierras, bosques o aguas reclamados, y del examen de los demas documentos aparece comprobada la fecha y la forma del despojo, de manera que la restitución sea procedente, la comisión agraria mixta suspendera la tramitación dotatoria a que se refiere

el artículo 274 y así con los bienes reclamados no se han constituido ajidos o nuevos centros de población agrícola, en los términos de esta ley, la propia comisión realizara dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que se reciba el dictamen paleografico, los trabajos que a continuación se mencionan: incisos I, II y III del artículo citado.

ART. 282.- En caso de que la secretaria de la reforma agraria opine que no procede la restitución, la comisión agraria mixta debiera continuar de oficio los tramites de la dotación.

ART. 283.- La comisión agraria mixta, con vista de las constancias del expediente, formulara su dictamen dentro de un plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que se concluyan los trabajos a que se refiere el artículo 281, y lo sometera desde luego a la consideración del ejecutivo local, quien debiera dictar su mandamiento en un plazo que no excedera de cinco días. Párrafos I, II, III de este artículo.

ART. 291.- Teniendo en cuenta los datos que obran en el expediente, así como los documentos y las pruebas presentadas por los interesados, la comisión agraria mixta dictaminara sobre la procedencia o improcedencia en la dotación dentro de un plazo de quince días, contados a partir de la fecha



en que quede integrado el expediente.

ART. 292.- La comisión agraria mixta someterá de inmediato su dictamen a la consideración del ejecutivo local, y este dictará su mandamiento en un plazo que no excedera de quince días.

Una vez que el ejecutivo local haya dictado su mandamiento, ordenará su ejecución y lo turnará a la secretaria de la reforma agraria para su trámite correspondiente.

ART. 293.- Cuando el ejecutivo local no dicte mandamiento dentro del plazo indicado, se considerará desaprobado el dictamen de la comisión agraria mixta, debiendo esta recoger el expediente dentro de los tres días siguientes, el que turnará a la secretaria de la reforma agraria para su trámite subsecuente.

ART. 294.- Si la comisión agraria mixta no dictamina dentro del plazo legal, el ejecutivo local recogerá desde luego el expediente, dictará dentro del término de cinco días el mandamiento que juzgue procedente, ordenará su ejecución y lo turnará a la secretaria de la reforma agraria para su trámite correspondiente.

ART. 295.- Cuando el ejecutivo local dicte su manda-

miento sin que haya dictamen de la comisión agraria mixta, la delegación agraria en caso necesario, recabara los datos que falten y practicara las diligencias que procedan dentro del plazo de treinta días, formulara un resumen del caso y con su opinión lo enviará junto con el expediente al secretario de la reforma agraria en el plazo de tres días, para su resolución.

ART. 296.- La comisión agraria mixta dará aviso a la delegación agraria del envío de sus dictámenes al ejecutivo local y de los casos en que este no dicte oportunamente su mandamiento". (17)

---

(17) Ley Federal de la Reforma Agraria 1985 Arts. 12, 279, 280, 281, 282, 283, 291, 292, 294, 295 y 296.

C).- COMO ORGANO DE OPINION.

El artículo 12 que ahora analizamos en su fracción tercera, reserva a las comisiones agrarias mixtas, el 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 la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad.

En los expedientes relativos a la creación de nuevos centros de población, el procedimiento se tramitará en única instancia, la que se inicia a solicitud de los interesados o de oficio.

Los estudios y proyectos formulados, se enviarán al ejecutivo local y a la comisión agraria mixta de la entidad de cuya jurisdicción se proyecte el centro, a fin de que en un plazo de quince días expresen su opinión.

En el procedimiento de dotación, en el artículo 292 del citado ordenamiento jurídico que nos ocupa, se preve que la comisión agraria mixta deba someter su dictamen a la consideración del ejecutivo local sobre la procedencia o improcedencia de la dotación de que se trate, y este dictara su mandamiento en un plazo que no excedera de quince días. De

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

tal manera que el encargado del ejecutivo local al emitir su mandamiento, deba basarlo en la previa opinión de la comisión agraria mixta.

Una vez que el ejecutivo local haya dictado su mandamiento, ordenara su ejecución y lo turnara a la secretaria de la reforma agraria para su trámite correspondiente.

En lo referente a la privación de derechos agrarios, el procedimiento toma su punto de partida, de la petición de la Asamblea General o de la delegación en su caso, ante la comisión agraria, siguiendo las disposiciones referidas en los artículos 428, 429, 430 y 431, procedimiento que culminará quince días después de celebrada la audiencia de pruebas ya legatos reservándose a la comisión agraria mixta, el emitir opinión fundada respecto a la procedencia o improcedencia de la solicitud.

Esta facultad de opinión de las citadas comisiones, también se contempla en lo relativo a las depuraciones censales, la que constituye solo una etapa en el proceso correspondiente, a la aprobación definitiva de los campesinos que tienen suficiente derecho al otorgamiento de los certificados agrarios, procedimiento que, previa opinión de la comisión agraria respectiva, termina con los pasos adecuados a la regularización de la tenencia de la tierra de los ejidos.

**CAPITULO VI**  
**LA COMISION AGRARIA MIXTA COM ORGANO**  
**DE JURISDICCION**

- A).- NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS EJIDALES
- B).- NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS DE PRO--  
PIEDADES AFECTABLES.
- C).- NULIDAD DE ACTOS Y DOCUMENTOS
- D).- EN MATERIA DE SUSPENSION DE DERECHOS  
AGRARIOS.
- E).- EN MATERIA DE PRIVACION DE DERECHOS-  
AGRARIOS.
- F).- LA CONCILIACION Y LA COMISION AGRARIA  
MIXTA.
- G).- EN MATERIA DE REPOSICION DE DOCUMENTOS

A).- NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS EJIDALES.

La intervención que tienen las comisiones agrarias mixtas en la Ley Federal de Reforma Agraria, referente a la nulidad de fraccionamientos ejidales, se encuentran señaladas en el libro quinto relativo a los procedimientos agrarios; a continuación anotaremos los artículos en los cuales interviene.

En el título quinto, capítulo II, nulidad de fraccionamientos ejidales:

ART. 395.- "Cuando la asignación definitiva de las parcelas se hubiese hecho en contravención a lo dispuesto por esta ley, el o los perjudicados podran solicitar a la comisión agraria mixta que resuelva sobre la nulidad de estos actos.

ART. 396.- La solicitud de nulidad debera presentarse por escrito ante la comisión agraria mixta dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se haya verificado el fraccionamiento.

ART. 397.- La comisión agraria mixta, dispondra que se practique una investigación sobre el terreno, estudiara la documentación relacionada con la posesión y el fraccionamien

to y otra a las partes interesadas.

ART. 398.- La comisión agraria mixta, realizara todas las diligencias a que se refiere el artículo anterior en el plazo de noventa días, transcurrido el cual emitira su resolución en el plazo improrrogable de quince días y la comunicara a las partes y a la secretaria de la reforma agraria". (18)

Respecto del art. 395 de la Ley Federal de Reforma Agraria, La Dra. Martha Chavez Padron en su ley comentada nos dice "que esta ley distingue dos procedimientos uno para nulidad de fraccionamientos de bienes comunales y otro para nulidad de fraccionamientos ejidales, agregando mas adelante que se estableció que el procedimiento se inicie ante la comisión agraria mixta, para lograr descentralización en la justicia agraria.

En efecto la comisión agraria mixta conoce de esta nulidad de fraccionamientos de terreno ejidales y comunales, cuando su reparto no se haya hecho en forma equitativa por ejemplo que todos los ejidatarios tengan una parcela del mismo tamaño, entratandose de ejidos, y cuando se trate de terrenos comunales, pues que todos los comuneros tengan una superficie si es posible del mismo tamaño de una parcela. Al respecto debemos recordar que los terrenos comunales no se fraccionan,

---

(18) Ley Federal de Reforma Agraria 1985. ARTS. 395,396,397 y 398.

pero cuando lo deciden mediante un reparto económico a cada comunero se le da una fracción de terreno comunal como si fuera parcela.

Por otra parte como dice la Dra. Marta Chávez estos procedimientos los conocen las comisiones agrarias mixtas en los estados donde se haye el terreno comunal objeto del reparto. Y esto a sucedido en esta forma para que los campesinos no vengan a la capital de la República, donde a travez de un procedimiento administrativo llevado ante la dirección general de bienes comunales de la secretaria de la reforma agraria, se llevaba el procedimiento. Y actualmente se tramita ante las dichas comisiones agrarias pero mediante un procedimiento de carácter jurisdiccional, en cuyo procedimiento debe estarse al mismo con el carácter de definitivo.

Sobre el Artículo 396 la Dra. Marta Chávez comenta que se introdujo un nuevo plazo de treinta días para que los ejidatarios se inconformen ante la propia comisión agraria, mixta, respecto de un fraccionamiento ilegal. En cuanto al artículo 397 nos dice que ante la comisión agraria mixta se presentara la documentación para que esta acuerde y practique todas las diligencias e investigaciones necesarias". (19)

---

(19) Ley citada pags. 396, 397 y 398.



En caso de que la asignación definitiva de las parcelas se haga en contravención a la ley, la comisión agraria mixta, a petición de los perjudicados, debe resolver sobre la nulidad de dicho acto, debiéndose presentar la solicitud respectiva dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se haya verificado el fraccionamiento.

Al efecto, dicha comisión dipondra la practica de investigación sobre el terreno, estudiara la documentación referente a la posesión y fraccionamiento y otra a las partes, teniendo un plazo para llevar a cabo estos actos de noventa días y dentro de los quince días siguientes emitira su resolución, comunicandolo a las partes y a la secretaria de la reforma agraria.

En todos los artículos anteriores que hemos citado y comentado, se desprende que la comisión agraria mixta en concreto esta actuando como tribunal, en cuyo prodecimiento este tribunal actua como juezador y los inconformes con los fraccionamientos erroneos de terrenos ejidales y comunales, pueden ser nucleos agrarios ejidales o comunales quienes consideran que tienen pocas tierras o muchas en forma indevida. Y por otra aprte los demandados son los que generalmente tienen mas tierras que pueden ser las mejores y en mayor superficie, por eso la sentencia que dicte la comisión agraria mixta sera para corregir esos errores.

B).- NULIDAD DE FRACCIONAMIENTO DE PROPIEDADES AFECTABLES.

La comisión agraria mixta interviene en este punto de acuerdo al capítulo tercero, artículo 399 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

ART. 399.- "La Secretaría de la Reforma Agraria, de oficio, o a solicitud del Ministerio Público Federal, de la comisión Agraria Mixta en el caso del artículo 290, o de los campesinos interesados, para iniciar el procedimiento para declarar la nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectables, y de los actos de simulación a que se refiere el artículo 210". (20)

Este procedimiento de nulidad se lleva a cabo ante la secretaria de al reforma agraria, de oficio o a solicitud del ministerio público federal, de la comisión agraria mixta o de los campesinos interesados.

La solicitud o el acuerdo se publica en el periódico oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes, notificandose a los propietarios.

Después de practicadas las diligencias pertinentes y de oír a los interesados, dicha secretaría formula dictamen sometiendo a resolución del presidente de la república, y la cual se publicara en el diario oficial de la federación y en el periodico oficial de la entidad respectiva, y cancelandose las inscripciones de los actos jurídicos declarados nulos.

Ademas es pertinente agregar que la comisión agraria mixta en este procedimiento de carácter administrativo actua no como órgano de jurisdicción o autoridad si no como un organismo colegiado pero no de opinión, ni de consulta ni de dictamen, sino como parte en un procedimiento administrativo para intervenir en la nulidad de un fraccionamiento ilegal de un latifundio. Y al respecto debemos recordar que el artículo 27 constitucional en su parrafo tercero dispone el fraccionamiento de los latifundios. Considerando latifundio aquella superficie que rebasa a la que legalmente pueda tener una persona física o moral. Agregando la Ley Federal de Reforma Agraria que para fraccionar los latifundios se necesita autorización. Y como ya decimos este procedimiento administrativo termina con una resolución del presidente de la república.

## C).- NULIDAD DE ACTOS Y DOCUMENTOS

Lo referente a este punto lo encontramos en el capítulo cuarto en los artículos 407, 408, 409, 411 y 412.

ART. 407.- "El procedimiento de nulidad se iniciara de oficio o a petición de parte interesada, ante la comisión agraria mixta, la que notificara a las contrapartes, por oficio en un plazo de diez días, la solicitud o el acuerdo de iniciación del procedimiento.

Pueden solicitar la nulidad únicamente las personas o los núcleos de población que tengan derecho o interés para hacerlo por el perjuicio que puede causarles el acto o documentos que impugnan.

La nulidad de las asambleas solamente podrá ser promovida por el comisariado ejidal el consejo de vigilancia, o por el veinticinco por ciento de los ejidatarios o comuneros.

art. 408.- La Comisión Agraria Mixta ordenara una investigación exhaustiva en relación con los actos o documentos impugnados y otorgara un plazo de treinta días, a partir de la notificación, para que las partes aporten las pruebas conducentes.

ART. 409.- Las comisiones agrarias mixtas, teniendo en cuenta la situación económica y la preparación cultural de los promoventes y testigos, y la lejanía de los lugares en donde sea necesario practicar diligencias, facilitara la obtención y presentación de pruebas, enviando a un representante que las practique bajo su responsabilidad, o encomendando a peritos o a autoridades municipales, estatales o federales residentes en el mismo, la practica de ellas y de las que estime indispensables para mejor proveer.

ART. 411.- Dentro de los diez días siguientes a aquel en que concluya el período de alegatos la comisión agraria mixta resolvera sobre la procedencia de la nulidad materia del procedimiento, estas resoluciones no seran recurribles.

ART. 412.- Cuando se trate de asambleas ejidales o comunales o de actos o documentos relacionados con las mismas, si la comisión agraria mixta resuelve la anulación, el delegado agrario citara a nueva asamblea general dentro de los quince días siguientes, señalando expresamente que el objeto de la misma es reparar o reponer el acto anulado. En los demas casos, la comisión dictará las ordenes necesarias para dejar sin efectos el acto o sin valor el documento de que se trate". (21)

---

(21) Ley Federal de Reforma Agraria 1985 Arts. 407, 408, 409, 411, y 412.

Esta nulidad cuyo procedimiento no se encuentra regulado en forma especial, se inicia de oficio o por solicitud de parte interesada ante la Comisión Agraria Mixta. A este respecto el maestro Lemus García comenta que "se ha afirmado que todos los actos y documentos, cualquiera que sea su naturaleza y procedencia, la persona o autoridad de donde emanen, por el sólo hecho de violar las leyes agrarias deberán ser objeto de este procedimiento de nulidad y de la exclusiva competencia de las comisiones agrarias mixtas.

El criterio tan general así enunciado es evidentemente erróneo. En efecto, debemos partir de la base de que las comisiones agrarias mixtas son tribunales locales, con jurisdicción territorial limitada a la entidad que corresponde, en consecuencia fuera de su propia circunscripción territorial carecen de facultades para actuar, lo que significa que su jurisdicción para declarar este tipo de nulidad, se constriñe a aquellos actos y documentos realizados, elaborados a los que se trata de aplicar y darles efectos en la circunscripción territorial propia en su jurisdicción, por otra parte, el legislador no se refiere a todo tipo de actos y contratos emanados de cualquier autoridad, únicamente comprende aquellos actos y documentos derivados de la aplicación de las leyes agrarias, cuando dichos actos y documentos en lugar de ajustarse a ellas las contravienen con toda evidencia. Estas consideraciones son importantes, porque se ha llegado a sostener que una comisión agraria mixta tiene facultades para, por

ejemplo, anular el procedimiento ejecutivo de un juez local o federal que remato bienes ejidales o comunales contrariando el artículo 53 de la ley agraria; es obvio que conforme al Sistema General del Derecho Mexicano del que la Rama Agraria es una parte, no es competencia de las comisiones agrarias mixtas esta declaratoria. Ciertamente, con todos aquellos actos o contratos cuyo régimen jurídico es distinto al agrario y se regulan por disposiciones legales de otra naturaleza, cuyo control jurídico y constitucional corresponde a otra jurisdicción. Por las limitaciones que hemos apuntado, también carecen de competencia para declarar la nulidad de actos y documentos derivados del C. Presidente de la República, como Suprema Autoridad Agraria, y de las altas autoridades federales en materia agraria". (22)

Cada uno de los procedimientos de nulidad tienen específicamente determinada su esfera de acción y la secuela procesada.

---

(22) Lemus García Raul.- "Ley Federal de Reforma Agraria (comentada)" Edit. Limsa, México, 1979. 4a. Ed. Pags. 429, - y 430.

D).- EN MATERIA DE SUSPENSIÓN DE DERECHOS AGRARIOS.

La Ley Federal de Reforma Agraria nos señala al respecto, en sus artículos 87, 422, 423 y 425.

ART. 87.- "La suspensión de los derechos de un ajidatario o comunero podrá decretarse cuando durante un año deje de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos de índole comunal o aquellos que le correspondan dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado.

También procede la suspensión respecto del ejidatario o comunero contra quien se haya dictado acto de formal prisión por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

La sanción será aplicada previa comprobación plena de las causas antes indicadas por la Comisión Agraria Mixta, y abarcará, según el caso, un ciclo agrícola o un año.

En estos casos, la unidad de dotación se adjudicará provisionalmente, por el tiempo que debe durar la sanción, al heredero legítimo del ejidatario.

ART. 422.- El procedimiento se iniciará con un escrito ante La Comisión Agraria Mixta en el que se pide la suspen-



sión, al cual se acompañaran el acta de la asamblea correspondiente.

ART. 423.- La comisión agraria mixta enviará copia del escrito a la parte afectada y señalará día y hora para la audiencia de pruebas y alegatos, la que deberá celebrarse no antes de quince días, ni después de treinta.

En tanto que se efectua la audiencia, la comisión podrá reunir de oficio la documentación necesaria y practicar las diligencias que estime conveniente.

ART. 425.- Ocho días después de celebrada la audiencia, la comisión agraria mixta dictara su resolución, la notificara a las partes y se procedera a ejecutarla desde luego.

La resolución que dicte la Comisión Agraria Mixta no sera recurrible". (23)

Acorde con los preceptos que señala el artículo 87 de la Ley en cuestión, la suspensión de los derechos de un ejidatario o comunero podrá decretarse cuando durante un año deje de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos de indole

---

(23) Ley Citada Arts. 87, 422, 423 y 425.

comunal o aquellos que le correspondan dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado o por que se le haya dictado acto de formal prisión por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola, etc. La sanción abarcara según el caso, un ciclo agrícola o un año.

Este procedimiento se lleva a cabo por la comisión agraria mixta; asentandose como requisitos previos al mismo, los siguientes; que se incurra en una de las causales de suspensión de dichos derechos del ejidatario o comunero de que se trate, la Asamblea General a la que debiera asistir un representante de la delegación agraria, que se de oportunidad en la asamblea a los presuntos afectados de defenderse, levantamiento del acta respectiva en la que se acuerde solicitar la suspensión y solicitud por escrito girando a la Comisión Agraria Mixta en el que se pide dicho acto, agregandose el Acta de la Asamblea General Correspondiente.

E).- EN MATERIA DE PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS

La misma ley antes referida, sobre este punto en materia de privación de derechos agrarios, nos señala claramente en el título sexto, capítulo II en los artículos 426, 428 y 431.

ART. 426.- "Solamente la Asamblea General o el Departamento Agrario Respectivo, podran solicitar a la Comisión Agraria Mixta que inicie el procedimiento de privación de Derechos Individuales de un ejidatario y, en su caso, la nueva adjudicación.

ART. 428.- Si del estudio del expediente y de las pruebas aportadas resulta cuando menos las presunción fundada de que se ha incurrido en las causas legales de privación, la Comisión Agraria Mixta citara al comisariado ejidal, al consejo de vigilancia y a los ejidatarios afectados por la posible privación de derechos para que se presenten el día y hora que se señalara al efecto.

ART. 431.- La Comisión Agraria Mixta, dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, valorizara' escrupulosamente las pruebas recabadas y emitirá su resolución sobre la procedencia de la privación de derechos agrarios y, en su caso, sobre las nuevas

adjudicaciones". (24)

ART. 85.- En el artículo 85 prevee las causas por las que puede privar a un ejidatario o comunero de los derechos agrarios, entre las que se encuentran la de no trabajar la tierra personalmente o con su familia durante dos años consecutivos o mas, hubiere adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que quedo sujeto y comprometido para el sostenimiento de mujer e hijos menores de dieciseis años o incapacitados, destine los bienes ejidales a fines ilicitos, etc.

El procedimiento se inicia por la Comisión Agraria Mixta que corresponda de acuerdo a la jurisdicción, unicamente a solicitud del delegado agrario o de la Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros; en este último caso y por lo que respecta al tramite seguido ante la comisión, se siguen las mismas reglas del procedimiento de suspensión de derechos agrarios.

---

(24) Ley Federal de Reforma Agraria Arts. 426, 428 y 431.

F).- LA CONCILIACION Y LA COMISION AGRARIA MIXTA.

Sobre este punto la Ley Federal de Reforma Agraria, nos habla en su titulo septimo, capitulo II del tramite antes las Comisiones Agrarias Mixtas en sus artículos 438, 439 y 440.

ART. 438.- "Cuando alguna de las partes no este conforme con la solución propuesta en los terminos del capitulo anterior podra acudir ante la Comisión Agraria Mixta a fin de que esta resuelva la controversia.

ART. 439.- La Comisión Agraria Mixta notificara a las partes que disponen de un plazo de treinta días para aportar sus pruebas, durante el cual o hasta diez días despues de concluido, podra mandar practicar las diligencias que sean pertinentes para mejor proveer.

Terminado el período de pruebas, las partes dispondran de diez días para alegar lo que a su derecho convenga.

ART. 440.- Terminados los periodos de pruebas y alegatos, La Comisión Agraria Mixta dictará su resolución en el término de quince días. La resolución sera irrevocable y se comunicara a las partes y a la secretaria de la reforma

agraria". (25)

La verdad es que se trata de conflictos entre dos o mas ejidatarios o comuneros con respecto a la posesión de las unidades adjudicadas o sobre el disfrute de los bienes de uso comun por tal razonamiento consideramos que lo correcto es hablar de conflictos internos en los ejidos o comunidades donde interviene la Comisión Agraria Mixta.

Lo anterior es la etapa conciliatoria y compete a los comisariados, ante quienes se deberan presentar los quejosos exponiendo verbalmente su queja, levantandose un acta al respecto; a continuación se llevara a cabo una udiencia y se les propondra una solución, procurando su avenimiento, si las partes aceptan se dara por terminado el conflicto; en caso de que alguna de las partes no este conforme con la solución propuesta por el comisariado, podra acudir ante la Comisión Agraria Mixta para la solución.

"En el título séptimo, dice Lemus García, refiriendose a los procedimientos que en materia agraria regula la ley en cuestión en su Libro Quinto, se sientan las bases de lo que puede llegar a configurar un verdadero sistema de justicia

---

(25) Ley Federal de Reforma Agraria Arts. 438, 439 y 440.

Agraria Descenralizado, que se agota en dos fases, la conciliatoria que se lleva en la propia comunidad y la de controversia que se inicia cuando la conciliación no resuelve el conflicto inter-individual, ante la Comisión Agraria Mixta correspondiente y termina con su fallo inapelable". (26)

---

(26) Lemus García Raúl.- "Panorámica Vigente de la Legislación Agraria Mexicana": Edit. Limsa, México, 1972.- Pags. 50 y 51.

G).- EN-MATERIA DE REPOSICION DE DOCUMENTOS.

En el título octavo capítulo unico artículo 441 la Ley Federal de Reforma Agraria nos señala.

ART. 441.- "Los documentos y actuaciones que se perdieren seran repuestos sumariamente, certificando el funcionario competente la existencia anterior y la falta posterior de aquellos. En el procedimiento de reposición las autoridades agrarias correspondientes estan facultadas para valerse de todos los medios de prueba que no sean contrarios a la moral o al derecho.

Los responsables de la perdida seransancionados en los términos del artículo 458 de esta Ley". (27)

El procedimiento se lleva a cabo en una forma sumaria ante el funcionario competente, quien debe hacer constar previamente la existencia anterior y la falta posterior de los mismos.

En este procedimiento se conceden facultades a las autoridades agrarias para valerse de todos los medios de prueba

---

(27) Ley Federal de Reforma Agraria Art. 441



que nos sean contrarios a la moral o al derecho.

Hemos hecho entonces un breve análisis de los procedimientos en que interviene la Comisión Agraria Mixta, en su Libro quinto; hemos visto la secuela que se sigue en cada uno de ellos y las autoridades que intervienen en los mismos, siendo importante para determinar la naturaleza jurídica de la Reposición de Documentos.

Para dejar mas claro lo que es un documento, consultamos el Diccionario razonado de Legislación y Jursprudencia de Joaquin Escriche y nos dice "Documento es la Escritura o Instrumento con que se prueba o se confirma alguna cosa".  
(28).

---

(28) Diccionario Citado 1974.

CAPITULO VII  
NATURALEZA DE LA RESOLUCIONES DE LA COMISION  
AGRARIA MIXTA

- A) SENTENCIAS DEFINITIVAS EN MATERIA DE ADJUDICACIONES Y RENOVACION DE DERECHOS.
- B) SENTENCIAS EN MATERIA DE GOCE Y USUFRUCTO DE UNIDADES DE DOTACION Y PARCELA.
- C) LA INTERVENCION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.
- D) LA INTERVENCION DE LA JUSTICIA FEDERAL EN LAS RESOLUCIONES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.
- E) JURISPRUDENCIA.

A) SENTENCIAS DEFINITIVAS EN MATERIA DE ADJUDICACIONES Y RENOVACION DE DERECHOS.

La naturaleza de las resoluciones de la Comisión Agraria Mixta.

Para abordar este tema tomaremos como punto de apoyo lo que la Doctora Martha Chávez Padrón nos dice en su obra, el proceso social agrario y sus procedimientos.

"Las Comisiones Agrarias Mixtas. Estos organos agrarios tuvieron como antecedente a las antiguas comisiones locales agrarias ubicadas en cada entidad federativa, tienen su fundamento legal en el Artículo 27 Constitucional, fracción II, inciso c), que señala la creación de 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 terminos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes organicas y reglamentarias determinen. El Artículo 2, fracción II, (C.A. 1942), señala que estas comisiones eran organos agrarios y el Artículo 2, fracción V, de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, transformó el carácter de dichas comisiones dandoles la categoria de autoridad. "Sobre las funciones de las comisiones agrarias mixtas la Doctora Martha

Chávez comenta lo siguiente: "El Artículo 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 cuyo antecedente se encuentra en el Artículo 39 del (C.A. de 1942), señala las atribuciones de estos organos agrarios para substanciar y dictaminar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas, de lo cual se deduce que estos expedientes son de dos instancias: opinar sobre la creación de nuevos centros de población, las expropiaciones de tierras y aguas ejidales; resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que le sean planteados en los terminos de ley; intervenir en las demas cuyo conocimiento le este atribuido, como la nulidad de actos y documentos que contravengon las leyes agrarias, la de suspensión de derechos agrarios y de la inconformidad por conflictos internos de los ejidos y comunidades; y las demas que la legislación agraria les señalen. Su responsabilidad acumulativa se encuentran especificada en los Artículos 465 y 467 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 cuyos antecedentes se encuentran en los Artículos 349 y 351 del (C.A. de 1942)" (29).

Es pertinente aclarar que las comisiones agrarias mixtas además de ser organos agrarios son autoridades. Al respecto debemos recordar que los organos en materia jurídica

---

(29) Martha Chávez Padrón. El proceso social agrario y sus procedimientos, tercera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979 págs. 82, 83 y 84.

o legal, los distingue la doctrina en organos de consulta y organos de autoridad. Y al respecto las comisiones agrarias mixtas en el desempeño de sus labores son por tanto organos de dictamen o de consulta y si se quiere de asesoramiento, como se precisa en la ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo 12 fracciones I, II, y III. Pero tratandose de la fracción IV en lo previsto en la misma las comisiones agrarias mixtas son organos de autoridad, porque se trata de resolver en definitiva las controversias sobre bienes y derechos agrarios que le sean planteados. Cuyos procedimientos estan reglamentados en los Artículos 431, 432 y 433 y otros. En efecto y como ya lo hemos apuntado con anterioridad, los ejidatarios o comuneros que no trabajen la tierra personalmente con su familia durante dos años consecutivos, o deje de realizar los trabajos que le correspondan cuando la explotación ejidal sea colectiva; o no cumpla con las obligaciones de mantener a la familia del titular de la parcela fallecido; o determine los bienes ejidales a fines ilicitos, acapare parcelas ejidales o permita que se siembre en su parcela alguna planta que produzca estupefacientes, dice el Artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria, perdera pues su unidad de dotación.

Pero para resolver esta cuestión agraria como otras que le son planteadas se siguen el correspondiente procedimiento, ya que al respecto se considera que las comisiones agrarias mixtas son parte de los Tribunales Agrarios que en especial

se han creado. A este respecto el maestro José Ramón Medina Cervantes señala, que, la legalidad de como actua la Comisión Agraria Mixtas, se fundamenta en el contenido del Artículo 27 Constitucional y en la ley reglamentaria en materia agraria, como lo es la Ley Federal de Reforma Agraria. Que también claramente diseña la actuación de las comisiones agrarias mixtas, como parte de las autoridades agrarias, ya que "La Magistratura Agraria, integrada por un Presidente de la República, gobiernos y cuerpos colegiados - cuerpo consultivo agrario y comisiones agrarias mixtas- con facultades para decidir los juicios agrarios, y su respectiva ejecución de los mismos. Este ha sido bastante controvertido, de ahí que nos apoyemos:

Artículo 14 Constitucional no exige que el procedimiento de que habla, sea seguido por una autoridad que dependa del poder judicial, sino que se actue con las formalidades de un juicio, por lo que el acto de autoridad que no sea judicial, no es violatorio de garantías si esta fundada en un procedimiento" (30).

Además es pertinente recordar que al expedirse la Ley Federal de Reforma Agraria el 16 de marzo de 1971 trajo innovaciones fundamentales respecto al Código Agrario del

---

(30) José Ramón Medina Cervantes. Derecho Agrario. Editorial Harla, México, 1987. Págs. 411, 412, 459 y 460.

31 de diciembre de 1942, ya que a dichas comisiones agrarias mixtas se les concedió la facultad de autoridad para resolver asuntos interejidales. Todo ello con la finalidad de que en efecto hubiera una real y positiva justicia agraria en favor de los campesinos. Pero la ventaja mas patente la encontramos en la descentralización de la justicia agraria ya que teniendo competencia las comisiones agrarias mixtas en las diversas controversias que se le plantean, se van a encontrar con que ya no se acumulan expedientes a resolver en las oficinas centrales de la reforma agraria, sino que ya van a ser resueltos sus procedimientos en las oficinas de las comisiones agrarias mixtas de cada entidad Federativa, donde ya no va haber acumulación de expedientes ni tampoco necesidad de trasladarse a las oficinas centrales de la Secretaría de Reforma Agraria.

Todo lo que hemos señalado esta relacionado además con lo que disponen los Artículos 87,393,395,405,411 etc. De la Ley Federal de Reforma Agraria.

B). SENTENCIAS EN MATERIA DE GOCE Y USUFRUCTO DE UNIDADES DE DOTACION Y PARCELA

Para abordar este tema en materia de goce y usufructo de unidades de dotación y parcela, daremos la definición del libro, derecho civil mexicano tomo III bienes, derechos reales y posesión; obra de texto del Licenciado Rafael Rojina Villegas. Goce, "Disfrutar una cosa..." Usufructo, es un derecho real, temporal, por naturaleza vitalicio, para usar y disfrutar de los bienes ajenos sin alterar su forma ni sustancia" (31). De lo anteriormente expuesto se puede decir por lo tanto, las sentencias que dicte al respecto las comisiones agrarias mixtas, tratandose del goce y usufructo de unidades de dotación y parcela. Lo hara con el carácter de autoridad agraria.

Es de hacerse notar que en este procedimiento, la comisión agraria mixta, deja de ser un simple organismo auxiliar de tramite y de opinión, para convertirse en una autentica autoridad agraria, la que al emitir sus resoluciones, tienen propiedades de definitivas e irrevocables, contra las que solo podran ser combatidas por los perjudicados con el juicio de amparo, en caso de que se viole alguna garantía individual consagrada en nuestra Carta Magna, y se haya omitido alguna

---

(31) Rafael Rojina Villegas. Derecho Civil Mexicano. Tomo III. Bienes, Derechos reales y posesión. Editorial Porrúa, S.A. México 1976. Pág. 425.



de las formalidades consagradas.

Un ejemplo es cuando los ejidatarios incluidos en la resolución y en los censos, que hayan trabajado en el ejido, aunque en ese momento no lo hagan, siempre y cuando comprueben que se les impidió sin causa justificada, continuar el cultivo de la unidad de dotación o parcela cuyo goce y usufructo les fue concedido en el reparto inicial. Esta preferencia casi nunca es tomada en cuenta por los integrantes de las autoridades internas del ejido, quizá por desconocimiento de la misma.

Otro caso de goce y usufructo lo encontramos, cuando no se reconocen los derechos agrarios de los campesinos que verdaderamente trabajan sus unidades de dotación o parcela en el ejido, desde hace más de dos años, en virtud de tener en ocasiones problemas personales con las autoridades internas del ejido, quienes son los que deberían proporcionar la información correspondiente en muchos casos el acta de la inspección ocular previa a la investigación general del goce y usufructo de las unidades de dotación y parcela, no se agrega al expediente y en otros ni siquiera se levanta, perjudicando así a los verdaderos beneficiarios de los derechos antes referidos, con la sentencia que dicta en definitiva la Comisión Agraria Mixta.

### C) LA INTERVENCION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

En este caso las disposiciones legales dictadas en materia agraria antes de reformarse el Artículo 27 Constitucional en diciembre de 1933, que abroga la ley del 6 de enero de 1915, ya preveían la existencia del cuerpo consultivo agrario; en el inciso B) de la fracción II del Artículo 27 Constitucional reformado, dispuso que se creara "un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serian designadas por el Presidente de la República y que tendrian las funciones que las leyes organicas reglamentarias le fijaran", para los efectos de las disposiciones contenidas en dicho Artículo.

Con fundamento en la fracción II del Artículo segundo en relación con los Artículos 16 y 432 de la Ley en materia, el cuerpo consultivo agrario es un organo consultivo y autoridad agraria.

Se modifico el Artículo segundo referido para considerar al cuerpo consultivo agrario como autoridad agraria, a fin de que con este carácter pueda aplicar la ley con la nueva facultad que le atribuyen los Artículos 16 y 432 reformados para resolver los casos de inconformidad contra las resoluciones que dicte la Comisión Agraria Mixta en los juicios de privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

Otra intervención del cuerpo consultivo agrario, es cuando algún ejidatario no esté de acuerdo con la resolución de privación de derechos agrarios individuales, emitada por la Comisión Agraria Mixta, de conformidad con el Artículo 432 de la Ley Federal de Reforma Agraria, podrá en un termino de treinta días, computados a partir de la publicación de la resolución en el periódico oficial de la entidad correspondiente, recurrir por escrito ante el cuerpo consultivo agrario.

En el escrito, mediante el cual se recurra la resolución de la Comisión Agraria Mixta, deberán señalarse con toda claridad y precisión, las violaciones procedimentales cometidas en su agravio y las pruebas que se dejaron de valorar o que se valoraron incorrectamente, así como presentar algunas pruebas complementarias que sirvan para el mejor conocimiento de la verdad, respecto a los hechos controvertidos ante dicha autoridad agraria.

De lo anterior se desprende que una vez, que el cuerpo consultivo agrario reciba el escrito de inconformidad, formará un expediente que se integrará con el o los casos de los ejidatarios inconformes con la resolución de privación de derechos agrarios individuales emitida por la Comisión Agraria Mixta, y requerira a dicha comisión que le remita el expediente que dio lugar a la resolución que se recurre, mismo que estudiara, valorizando las pruebas aportadas y, emitira su resolución

correspondiente en un termino de treinta días, a partir de la fecha en que se reciba la inconformidad, y quedara firme la resolución respecto de los que no se hayan inconformado.

Las resoluciones emitidas por el cuerpo consultivo agrario en los casos de inconformidad con la resolución de privación de derechos agrarios individuales de la Comisión Agraria Mixta, seran publicadas en el periódico oficial de la entidad de que se trate y en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe señalar, que en muchas ocasiones el periódico oficial de los Estados no es puesto a la venta del público en la fecha que los mismos se señala sino que en algunas ocasiones su venta se a dilatado hasta dos meses, lo cual trae como consecuencia que las inconformidades sean presentadas fuera del termino que para tal efecto señala la ley. Seria conveniente que, oficialmente, se envíe un ejemplar de la publicación de la resolución de la Comisión Agraria Mixta, al poblado interesado, para los efectos legales subsecuentes.

D). LA INTERVENCION DE LA JUSTICIA FEDERAL EN LAS RESOLUCIONES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.

A este respecto el Licenciado en Derecho Raúl Lemus García, nos dice lo siguiente: "A las Autoridades Agrarias que intervienen en el procedimiento, son por naturaleza Administrativas, carácter que conservan desde la ley del 6 de enero de 1915 y que en la actualidad consagra la fracción XI del Artículo 27 de la Carta Magna, por cuanto es el Presidente de la República, como suprema autoridad, los gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaria de la Reforma Agraria, el cuerpo consultivo y las Comisiones Agrarias Mixtas las que basicamente intervienen en la resolución y tramitación de los expedientes agrarios ya se trate de acciones colectivas o individuales.

La planeación procedimientos de cada una de las acciones agrarias, forma parte integral de la Reforma Agraria; significa que termien añejos vicios, tras de los cuales hay duplicaciones o estorbos, así como costosas barreras que obstruyen el esfuerzo.

La revisión del proceso en materia agraria debe ser una acción permanente y sistemática, no debe ser eludida porque es necesario crear nuevas formulas y perfeccionar las existentes para cumplir con toda eficacia con el principio constitu-

cional de otorgar al campesino un sistema de justicia pronta y expedita.

Los procedimientos agrarios presentan variantes de notoria importancia por cuanto abandonan los rígidos principios procesales de las demás ramas del derecho, estableciendo nuevos postulados en función e intereses de la colectividad campesina. En efecto, en todo procedimiento Agrario destaca la clara tendencia de la norma procesal de anteponer el interés social al individual y de tutelar y proteger los derechos sociales de los núcleos agrarios.

Los expedientes agrarios, como regla general, se inician de oficio o a petición de parte; en este último caso la solicitud no requiere de formalidades sacramentales, basta la sola manifestación de los campesinos interesados, para que los órganos del Estado actúen y tengan la ineludible obligación jurídica de tramitar y resolver la petición formulada. Es relevante el precepto, según el cual, cuando se inicia el procedimiento restitutorio, oficialmente se abra expediente de dotación para el propio núcleo agrario, con el objeto evidente de que, en el mejor tiempo posible, y por una u otra vía, los campesinos obtengan tierras indispensable para proveer a su subsistencia. Esta dualidad procesal es una típica característica del proceso agrario que la doctrina conoce como la doble vía ejidal.

Los clásicos procedimientos agrarios, la restitución y la dotación, son biinstanciales por cuanto la resolución dictada en la primera siempre va seguida de una segunda instancia, misma que se ventila ante nuevas autoridades capacitadas para revisar los procedimientos seguidos en la primera, con substanciación bien definida y que se cierra recayendo una resolución definitiva, que no podrá modificarse por ningún concepto dentro de la esfera administrativa" (32).

El mismo autor e su obra panorámica vigente de la legislación Agraria Mexicana: nos dice: "Justicia Agraria. Entre los aciertos mas notables que podemos apuntar en favor de la Ley Federal de Reforma Agraria, se encuentra la institución de un procedimiento específico de Justicia Agraria para resolver los conflictos internos de los ejidos y comunidades, que se regulan en dos instancias, una conciliatoria y la otra que termina con resolución definitiva de la autoridad agraria. En efecto, el título septimo del libro quinto, contiene dos capítulos que tratan, respectivamente, de la conciliación y del trámite ante las comisiones agrarias mixtas. En esta fase conciliatoria, los comisionados ejidales y de bienes comunales conoceran de los diversos conflictos que surjan entre ejidatarios o comuneros sobre la posesión y goce de

---

(32) Raúl Lemus García. Panorámica vigente de la Legislación Agraria Mexicana. Editorial Limsa. México, D.F., 1972. Págs. 59, 60 y 61.

las unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común. Las quejas respectivas deberán presentarse al comisariado ejidal, que levantara el acta correspondiente, citando al quejoso y a la contraparte para una junta que debiera celebrarse dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda. En la junta mencionada el comisariado dara lectura al acta que contiene la queja y otra en seguida a ambas partes, quienes podran exponer todo lo que convenga a sus intereses. Acto continuo, el comisariado, actuando como buen componedor, propondra una solución, promoviendo el avenimiento de los campesinos en conflicto. Si las partes aceptan la solución propuesta, se hara constar y se dara por terminada la controversia de la diligencia, se levantara el acta correspondiente que firmaran los participantes, asi como los miembros del comisariado ejidal. En caso de inconformidad, la parte o partes inconformes podran acudir ante la Comisión Agraria Mixta de la jurisdicción, a fin de que se resuelva en definitiva el conflicto. La Comisión Agraria Mixta, notificara a las partes que dispone de un plazo de 30 días para aportar sus pruebas, durante el cual y hasta 10 días despues de concluido podrá mandar practicar todas las diligencias que estime necesarias para mejor preveer. Las partes dispondran de un periodo de 10 días para alegar lo que a sus derechos convenga, concluido el termino legal a pruebas. En el plazo de 15 días, la Comisión Agraria mixta dictara su resolución, que sera irrevocable y debiera comunicar



Tanto a las partes como al Departamento de asuntos agrarios y colonización. El propósito evidente de la ley que comentamos es descentralizar la administración de la justicia agraria en un campo que afecta en forma directa a los campesinos, por tratarse de conflictos interindividuales por la posesión y usufructo de las parcelas y bienes de uso común, que se han venido generando y multiplicando a medida que pasa el tiempo, en razón del mayor número de ejidos constituidos. Estos conflictos provocan una gran afluencia de comisiones de campesinos de todo el país a la capital de la República, con grave perjuicio de sus labores en el campo y sus escasos recursos. Ciertamente, tanto los comisariados ejidales y de bienes comunales como las comisiones agrarias mixtas, tendrán una gran responsabilidad en estos nuevos trámites que la ley les otorga, porque en la medida en que hagan una aplicación correcta de la nueva legislación, actúen con equidad e impartan justicia, promuevan la paz y seguridad jurídica en relación con la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, lo que redundará en una mayor productividad y en mejores niveles de vida para las familias campesinas" (33).

---

(33) Raúl Lemus García. Jurisprudencia Agraria. México, D.F. 1976. Pág. XVI y XVII.

#### E).- JURISPRUDENCIA.

Para tratar este tema, es muy importante citar al Licenciado Raúl Lemus García con su obra "Jurisprudencia Agraria" y que al respecto nos dice: "Dos son las principales acepciones del vocablo jurisprudencia, una que lo conceptúa como ciencia del Derecho y otra que lo define como Fuente Formal de Derecho.

El término jurisprudencia Etimologicamente deriva del Latin: Juris que significa Derecho y Prudentia que se traduce como sabiduria, aludiendo logicamente a la ciencia del Derecho. Originalmente la jurisprudencia es para los Romanos de la Legendaria Ciudad-Estado. "El conocimiento de las cosas divinas y humanas y ciencia de lo justo y de lo injusto" jursprudencia est divina rum atque humana rum rerum notita, justu atque injustis cientia.

La Jurisprudencia, como fuente formal del derecho, se define, en sentido lato, como el conjunto de fallos de naturaleza jursidiccional dictados por los organos del estado, constituyendo el llamado Derecho Judicial. En sentido estricto la jurisprudencia se conceptua como el conjunto de pronunciamientos jurisdiccionales, uniformes en su criterio, que consti-tuyen precedentes obligatorios legalmente.

La Jurisprudencia tiene como finalidad propia la de unificar la interpretación y aplicación de la Norma Jurídica.

Conforme a las últimas reformas constitucionales, según decreto expedido a los diecinueve días del mes de junio de mil novecientos sesenta y siete, la fracción quinta del artículo 94 del Código Supremo expresa que: "La Ley fijara los terminos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezca los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la constitución. Leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación".

"Las ejecutorias de la sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación Constituyen Jurisprudencia, siempre y cuando lo resuelto en ellas, se encuentra en cinco ejecutorias en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario, y que además, hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros. Esta jurisprudencia es obligatoria para los mismos tribunales que se especifican en el parrafo anterior con excepción del pleno de la corte".

Adentrandonos mas en nuestro tema el mismo autor citado nos dice al respecto "en los diversos procedimientos

que vienen reglamentados en la Ley Federal de Reforma Agraria, se observan con énfasis los principios Constitucionales Ennumerados.

Cada rama del Derecho tiene sus reglas peculiares de interpretación; esta máxima es más rígida en tratándose del Derecho Procesal Agrario. La interpretación en esta disciplina debe atender, especialmente a su carácter preponderantemente social: debe apoyarse en principios racionales y lógicos, económicos y culturales que inspiran y le dan contenido al Sistema Agrario Mexicano". ... sigue diciendo nuestro autor que "del decreto de reformas y adiciones a la ley de amparo (diario oficial de 4 de febrero de 1963) en el que se estructura el "Amparo Agrario", cuyo enunciado esencial había quedado establecido en la adición a la fracción II del Artículo 107 de la constitución Federal, se deduce que configura una institución que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal, o comunal. Tal finalidad específica se infiere del contenido de la exposición de motivos de la Reforma Constitucional, de la que también se advierte que el Amparo Agrario se creó para tutelar "La Garantía Social Agraria" es decir, el análisis de las Reformas de 1963, así como de su exposición de motivos y del proceso legislativo que las originaron, se concluye que por amparo en "Materia Agraria" se entiende el régimen peculiar de carácter tutelar que, modificando algunos princi-

plos reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la susodicha adición a la fracción II del Art. 107 Constitucional ahora bien, si ese instituto tiene por objeto proteger a los ajidatarios, comuneros, núcleos de población ejidal o comunal en sus "Derechos y Regimen Jurídico", en su "propiedad, posesión o disfrute de sus bienes agrarios", en sus "Derechos Agrarios", en su regimen jurídico ejidal", cabe concluir que tiene caracter de "Materia Agraria" cualquier asunto en el que se reclamen actos que de alguna manera afecten directa o indirectamente el regimen Jurídico Agrario que la Legislación de la Materia, es decir, el artículo 27 de la Constitución. El Código Agrario y sus reglamentos, establecen en favor de los sujetos individuales y colectivos antes especificados; ya sea que tales actos se emitan o realicen dentro de algún procedimiento agrario que, por su propia naturaleza, necesariamente estan vinculados con las cuestiones relativas al regimen jurídico agrario mencionado. o bien cuando aun provenientes de cualesquiera otras autoridades, pudieran afectar algún derecho comprendido dentro del aludido Regimen Jurídico Agrario" ...

Sigue diciendo nuestro autor que "del examen congruente de las fracciones XII, XIV y XV del artículo 27 Constitucional y del artículo 33 del Código Agrarios se infiere que, como regla general, es improcedente el juicio de amparo promovido contra un mandamiento de ejecución que pronuncie el gover-

nador de un estado, a fin de que se cumplimente el dictamen de la Comisión Agraria Mixta". (34)

---

(34) Raúl Lemus García. *Jurisprudencia Agraria*. Editorial -- Limsa, México, D.F. 1976, Pag. I, II, III, VII, VIII, 21, 22 y 23.

**CAPITULO VIII**  
**SUGERENCIAS Y COMENTARIOS SOBRE LAS ADICIONES**  
**DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA**  
**A LA COMISION AGRARIA MIXTA**

## SUGERENCIAS Y COMENTARIOS SOBRE LAS ADICIONES DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA A LA COMISION AGRARIA MIXTA

Para abordar este tema, mencionaremos el artículo 27 constitucional con la incorporación de la ley del 6 de enero de 1915, que es la fuente de la primitiva Legislación Agraria, la cual se fue perfeccionando y adicionando ante la necesidad imperiosa de dar solución a los problemas del campo.

La importancia y su trascendencia, tanto social como política y económica de la ley del 6 de enero de 1915, son los elementos que se conjugan para ser elevada al rango de Ley Constitucional por el Artículo 27 Constitucional de 1917, conservando este rango hasta el 10 de enero de 1934 en que se reforma el Artículo de Referencia quedando expresamente abrogada la ley, pero sus mas importantes disposiciones se incorporaron en el texto del citado artículo.

De lo anterior se desprende que, el primer antecedente de las comisiones agrarias mixtas, surge con la promulgación de la ley del 6 de enero de 1915, ley que sin duda es el paso legislativo de mayor importancia en relación a la materia agraria. Esta ley fue expedida por Don Venustiano Carranza y, el Licenciado don Luis Cabrera, el encargado de redactarla, conforme a las ideas que este ultimo habia expresado en su



discurso ante la camara de diputados en los primeros días del mes de diciembre de 1914, en el que se refirió a la reconstrucción de los ejidos de los pueblos. La trascendencia de esta ley no solo fue la justificación del movimiento armado revolucionario sino que da forma al proceso de un real distribución de la tierra, y el criterio que sustenta, es el que todos los pueblos sin tierra, hayan tenido o no ejidos, estos tienen el derecho a poseerlas a fin de satisfacer sus necesidades.

Ahora bien, las funciones mas importantes de las comisiones locales agrarias fueron, en sentido estricto son: A).- como organismo de tramite: B).- Como organismo de consulta. C).- Como organismo de dictamen de los expedientes.

El artículo 27 en su fracción II, incisos B) y C) nos dice: "para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crearán:

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 organicas 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 funcionara en cada estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen". (35)

El cuerpo consultivo agrario, es autoridad porque tienen una atribución que le marca la Ley reglamentaria en su artículo 16 en su fracción V, "Resolver los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones art 432 de la misma ley agraria.

Las actuales funciones con que está investida la comisión agraria mixta. Cuando resuelve el definitiva sobre procedimientos relativos a: Suspensión y privación de derechos agrarios, de sucesión, y de nulidad de actos y documentos, en cuestión de materia agraria, convirtiéndose en un tribunal jurisdiccional, para resolver conflictos entre los campesinos, allí mismo en la entidad correspondiente, donde surjan este tipo de problemas. Suspensión y privación de derechos, de sucesión y de nulidad de actos y documentos.

---

(35) Mexicano esta es tu constitución 1982. Art. 27 constitucional.

Otro comentario sobre las comisiones agrarias mixtas "es que dejan de estar integradas como su antecedente, por miembros nombrados por el ejecutivo del estado de que se trata-se, para conformarse por representantes tanto del gobierno federal como del local, así como por un representante de los campesinos. Con esta transformación, se encontro un equilibrio de las constantes fricciones, que se presentaban entre los miembros de las comisiones locales, con los de la comisión Nacional Agraria. También se logra que la facultad del gobernador en referente al nombramiento de los integrantes de estas comisiones, se empieza a limitar". (36)

En la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en relación a las comisiones agrarias mixtas, se opera un transformación substancial, en esta ley, en virtud de que respetando sus atribuciones tradicionales de cuerpo dictaminador en la primera instancia de los expedientes agrarios, les oroga importantes facultades en materia e justicia agraria, con el objetivo de descentralizar la atención y resolución de muchos problemas que la constitución no reserva al C. Presidente de la República o a la Secretaria de la Reforma Agraria.

---

(36) M. Fabila "Cinco Siglos de Legislación Agraria", Pag. -- 509 y 561.

El artículo 12 de la Ley en Referencia en su Fracción IV, señala como importante atribución de las Comisiones Agrarias Mixtas, el resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios, que le sean planteados en los terminos de esta ley, e intervenir en las demas cuyo conocimiento les este atribuido.

Los artículos 438, 439 y 440 del Citado Ordenamiento, regulan el procedimiento breve y sencillo que termina con una resolución irrevocable de las aludidas comisiones agrarias mixtas, en materia de conflicto sobre la posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre disfrute de los bienes comunes; también resuelve en definitiva todos los expedientes relativos a suspensión de Derechos Agrarios, conforme a los artículos 420, 421, 423, 424 y 425.

Y por último señalaremos el artículo 82 que establece que en caso de conflicto entre dos o más personas que se consideran con derecho a heredar en materia agraria, la Asamblea General opinara quien debe ser el sucesor y la comisión Agraria Mixta resolvera sin ulterior recurso, convirtiéndose estas en autenticos tribunales con jurisdicción en materia agraria, encargados de ventilar y resolver todas aquellas cuestiones que afecten hondamente a los sectores rurales mas urgidos de seguridad jurídica en la posesión, tenencia y disfrute de la tierra en materia ejidal.

Las reformas y adiciones a la ley de reforma agraria, relacionadas con las atribuciones de las comisiones agrarias mixtas, en nuestra ley de referencia vigente, en su artículo 12, se dieron publicadas en el diario oficial de la federación del 17 de enero de 1984, y son las siguientes:

Para mayor claridad transcribiremos ambos artículos primero el de la Ley anterior a las reformas y adiciones de 1984, y luego el mismo artículo vigente en segundo lugar.

"ART. 12.- Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

I.- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas;

II.- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del ejecutivo local;

III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales, así como de los expedientes de inafectabilidad;

IV.- Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que le sean planteados en los terminos de esta ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les este atribuido; y

V.- Las demas que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen". (37)

"ART. 12.- Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas.

I.- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, asi como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

II.- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamiento del ejecutivo local, resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros

---

(37) Ley Federal de Reforma Agraria 1982, Art. 12.

de población y acerca de la expropiación de tierra, 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. •

IV.- Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que le sean planteados en los términos de esta ley, e intervenir en los demás cuyo conocimiento les este atribuido: y

V.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen". (38)

De lo anterior podemos observar con claridad, que las reformas y adiciones hechas al artículo 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria, referente a las nuevas atribuciones de las comisiones agrarias mixtas son en las fracciones I, II y III. A la primera fracción del artículo mencionado se le adicionó lo siguiente: "Así como los juicios privativos de Derechos Agrarios Individuales y Nuevas Adjudicaciones". En la segunda fracción se le adicionó la siguiente": y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales

y nuevas adjudicaciones". En la tercera fracción se le adicionó y comunales , así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables".

Con estas nuevas atribuciones las comisiones agrarias mixtas servirán de apoyo para dar bases más firmes para dar una justicia pronta y expedita para solucionar problemas que muchos campesinos mexicanos tienen pendientes desde hace muchos años. Sirviendo estas nuevas adiciones a la ley de reforma agraria, referente a estas nuevas atribuciones de las comisiones agrarias mixtas, para combatir la deshonestidad y la corrupción en los trámites agrarios.



## CONCLUSIONES

1. A Raíz del movimiento armado de 1910, surgieron las primeras ideas sobre proyectos de ley de carácter agrario, con profundo sentido de justicia social, como posteriormente lo fue la ley del 6 de enero de 1915.
2. al aprobarse el Artículo 27 en la Constitución del 5 de febrero de 1917, la ley del 6 d enero de 1915 adquirió el rango de constitucional, por lo que las comisiones locales agrarias también adquirieron esa categoría de constitucionales.
3. Al reformarse el 10 de enero de 1934 el Artículo 27 Constitucional, considero' a las antiguas comisiones locales agrarias como comisiones agrarias mixtas, ello fue para impedir que los gobernadores de los Estados las manipularan, porque en adelante estas comisiones agrarias se integraron de funcionarios locales y federales por eso se llamarán comisiones agrarias mixtas.
4. Al expedirse el Código Agrario del 14 de marzo de 1934, la actuación de las Comisiones Agrarias Mixtas, quedaron ya reglamentadas en su funcionamiento.

5. La restitución como institución de derecho positivo agrario y como acción procesal tuvo su origen en la ley del 6 de enero de 1915, justificando así plena y ampliamente al movimiento revolucionario, ya que estableció las bases para realizar la justicia social distributiva, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre.
6. La dotación de tierras a los pueblos es otra institución de derecho positivo que establece la ley del 6 de enero de 1915, que tiene por objeto afectar latifundios respetando la pequeña propiedad: y tanto la restitución como la dotación son dos vías clásicas para beneficiar a los pueblos con tierras, aguas y montes que sean indispensables para que aumenten su cultivo y obtengan producción suficiente, no solo para una economía de subsistencia sino de intercambio. Derechos que perduran en la actual Ley Federal de Reforma Agraria.
7. Precisando las anteriores conclusiones se afirma que el Artículo 27 Constitucional es el fundamento legal de las comisiones Agrarias Mixtas.
8. Antes de entrar en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria, las comisiones agrarias mixtas, se concretaban a la tramitación de expedientes agrarios y a emitir opiniones sobre procedencia o improcedencia de las acciones

agrarias.

9. Tres han sido los Códigos agrarios en vigor antes de la Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, pero el primer antecedente de estas leyes lo fue la ley del 6 de enero de 1915, con un profundo sentido de justicia social.
10. Las nuevas atribuciones encomendadas a este cuerpo colegiado "Comisiones Agrarias Mixtas", en materia agraria, desde sus inicios, cuando se le denominaba comisiones locales agrarias, ha sido de vital importancia para llevar a cabo una justa y equitativa distribución de la riqueza pública, apegada a los lineamientos y justa aplicación de la ley del 6 de enero de 1915, misma que le dio origen y la que sustentaba como criterio primordial "El que los pueblos sin tierra, hayan tenido o no ejidos, estos tienen el derecho a poseerlas a fin de satisfacer sus necesidades," las funciones encomendadas a las comisiones locales agrarias por los primeros Códigos Agrarios, lo eran principalmente, la de constituirse en un organismo de tramite, de opinión, consulta y de dictamen de los expedientes en materia agraria.
11. Cabe destacar que las comisiones agrarias mixtas no sufrieron modificaciones substanciales en cuanto al fondo, ya que los distintos Códigos Agrarios, en que se compilo

la, hasta entonces dispersa legislación agraria, se estableció en forma concisa y clara su intervención en los tramites agrarios y su carácter como organo o como autoridad agraria.

12. Con las nuevas reformas y adiciones se enviste a las comisiones agrarias mixtas, como organos de jurisdicción, en los casos de nulidad de fraccionamiento ejidales y nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables, nulidad de actos y documentos. En materia de conciliación, así como en los juicios de privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; y en materia de reposición de documentos.
  
13. Tanto en los Artículos como en las fracciones de la L.F. de R.A. que se modificaron el ejecutivo federal sigue conservando todas las atribuciones fundamentales en la solución de los problemas agrarios: con estricto apego a lo que establece el Artículo 27 Constitucional, sin otorgar nuevas atribuciones en materia agraria a los gobernadores cabe aclarar que ninguna de las modificaciones altera el espíritu de la Ley Federal de Reforma Agraria y mucho menos el de la Constitución de la República, las reformas ya aprobadas son de tipo procesal y orientadas a impartir justicia agraria a los ejidatarios, a las comunidades indígenas y a los autenticos pequeños propie-

tarios.

14. Con respecto al juicio de privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, anteriormente por lo complicado y numeros de sus etapas, hacía que se retardara la resolución, por mas de dos años, generalmente habia que reponer el procedimiento porque cuando por fin llegaba la resolución, la mayor de las veces habían cambiado alguno de los sujetos a quienes debía reconocerse los derechos agrarios.
15. El propósito de las reformas es facultar a la comisión Agraria Mixta, en cada entidad federativa, para resolver en definitiva estos casos y que solamente se admitan en revisión en que los interesados impugnen ante el cuerpo consultivo agrario, quien resolvera lo procedente.
16. El tramite agilizara notablemente el procedimiento y permitira el reconocimiento justo de los nuevos adjudicatarios, e incorporarlos al crédito y a la producción eficiente en beneficio de la nación.

## BIBLIOGRAFIA

- CABALLERO GLORIA Y  
O. RABASA EMILIO
- "MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITU -  
CION" EDITADA POR LA LI LEGISLA  
TURA CAMARA DE DIPUTADOS 1982.
- CHAVEZ PADRO MARTHA
- "EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS  
PROCEDIMIENTOS" TERCERA EDICION  
EDITORIAL PORRUA, S.A.,  
MEXICO, D.F. 1979.
- ESCRICHE JOAQUIN
- "DICCIONARIO RAZONADO DE  
LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA"  
EDITORA E IMPRESORA.  
NORBAJACALIFORNIA 1974
- FABILA MANUEL
- "CINCO SIGLOS DE LEGISLACION  
AGRARIA 1493-1940 EDITADA POR  
LA S.R.A. 1981.
- GARZA MARTINEZ F.
- TESIS "REGLAMENTO INTERNO TIPO  
DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.-  
MEXICO, D.F. 1987.
- HINOJOSA ORTIZ JOSE Y  
GUEVARA DELMAS CRISTOBAL
- "LEYES AGRARIAS DE LA REVOLUCION  
EDICION S.R.A. 1981.
- LEMUS GARCIA RAUL
- "DERECHO AGRARIO MEXICANO"  
1985" EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, D.F. 1985.
- LEMUS GARCIA RAUL
- "LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA  
(COMENTADA) "EDITORIAL LIMSA,-  
MEXICO, D.F. 1979, 4a. EDICION
- LEMUS GARICA RAUL
- PANORAMICA VIGENTE EN LA  
LEGISLACION AGRARIA MEXICANA"  
EDITORIAL LIMSA,  
MEXICO, D.F. 1972.
- LEMUS GARICA RAUL
- "JURISPRUDENCIA AGRARIA"  
EDITORIAL LIMSA,  
MEXICO, D.F. 1976.

MEDINA CERVANTES JOSE RAMON

"DERECHO AGRARIO"  
EDITORIAL HARLA,  
MEXICO, D.F. 1987

ROJINA VILLEGAS RAFAEL

"DERECHO CIVIL MEXICANO  
TOMO III, BIENES, DERECHOS  
REALES Y POSESION"  
EDITORIAL PORRUA, S.A.,  
MEXICO, D.F. 1976.

## LEGISLACION

CODIGO AGRARIO Y LEYES	EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1967 SEXTA EDICION
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	EDITADA POR LA S.R.A. MEXICO, D.F. 1981.
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	EDITADA POR LA SR.R.A. MEXICO, D.F. 1985
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	EDITADA POR LA S.R.A. MEXICO, D.F. 1982.
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, D.F. 1985

## PUBLICACION ESPECIAL

LAS MODIFICACIONES A LA LEY  
FEDERAL DE REFORMA AGRARIA  
DE ENERO DE 1984.