

INCONSTITUCIONALIDAD FUNCIONAL Y ORGÁNICA DE LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS

Por el doctor Ignacio BURGOA ORIHUELA
Profesor de la Facultad de Derecho
de la UNAM

El permanente contacto con la temática y problemática del amparo en materia agraria al través de sus múltiples y diversificados aspectos, nos ha brindado la ocasión de plantear un problema jurídico que consideramos de gran trascendencia en torno a las facultades jurisdiccionales con que la actual Ley Federal de Reforma Agraria inviste a las Comisiones Agrarias Mixtas. Tales facultades desembocan en la declaración de nulidad de actos y documentos que pudieren contravenir las leyes agrarias previo el procedimiento que se prevé en los artículos 406 a 412 de la citada ley. En el presente estudio pretendemos demostrar la inconstitucionalidad de los referidos preceptos legales y, por ende, la del funcionamiento jurisdiccional de las Comisiones Agrarias Mixtas. La formulación de las consideraciones que integran el contexto de dicho estudio no tienen otro propósito que el de formar conciencia, de ser posible, sobre la mencionada inconstitucionalidad para que, en aras de la respetabilidad de la Constitución de la República, se deroguen las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria que la contrarían al otorgar atribuciones jurisdiccionales a las aludidas comisiones, con notoria extralimitación de la órbita competencial que les demarca el artículo 27 del Código Supremo del País.

I

Antecedentes histórica de las Comisiones Agrarias Mixtas

Según lo asevera el distinguido maestro doctor Lucio Mendieta y Núñez en su conocida obra intitulada *El problema agrario de México*, las Comisiones Mixtas equivalen a las antiguas Comisiones Locales Agrarias (página 252). Estas comisiones locales se crearon en la Ley de 6 de enero de 1915, cuyo artículo 4o., fracción II, establecía que se componían de cinco personas por cada Estado o Territorio de la República.

Las atribuciones de las referidas Comisiones Locales Agrarias consistían simplemente en emitir su parecer "sobre la justicia de las reivindicaciones

y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos”, conforme lo prevenía el artículo 7o., del propio ordenamiento. Como se ve, dicha ley sólo otorgó a tales Comisiones Locales Agrarias facultades de mera dictaminación y no de resolución de ninguna cuestión agraria, ya que eran los gobernadores o los jefes militares las autoridades a quienes incumbía emitir las resoluciones provisionales, mismas que eran revisadas en segunda instancia por la Comisión Nacional Agraria, cuyas decisiones debían estar precedidas por el dictamen que a su vez rindiere el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, según se dispuso en los artículos 8o. y 9o. del propio ordenamiento legal.

Es bien sabido que la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 fue elevada a la categoría de Ley Constitucional por el primitivo artículo 27 de la Carta de Querétaro. Por consiguiente, las facultades de las Comisiones Locales Agrarias subsistieron, en los términos de la propia ley, hasta que el invocado precepto de la Constitución se reformó substancialmente en diciembre de 1933, y cuyas modificaciones se publicaron en el “Diario Oficial de la Federación” el día 10 de enero de 1934.

Son muy abundantes los acuerdos y circulares girados por la Comisión Nacional Agraria en relación con las facultades simplemente dictaminadoras de las Comisiones Locales Agrarias, corroborando lo dispuesto en los ya señalados preceptos de la ley de 6 de enero de 1915, y que en obvio de fatigosas citas nos abstenemos deliberadamente de mencionar, no sin indicar que tales acuerdos y circulares se encuentran compilados en la importante obra de Manuel Fabila intitulada *Cinco siglos de legislación agraria en México*, tomo 1, páginas 280 a 295. Además, los diferentes ordenamientos que en materia agraria rigieron durante la vigencia del primitivo artículo 27 constitucional reafirmaron las facultades dictaminadoras de las Comisiones Locales Agrarias, sin habérseles concedido funciones resolutorias de las múltiples cuestiones inherentes a la expresada materia, y mucho menos con carácter definitivo, pues siempre se estimó como suprema autoridad agraria al Presidente de la República.

Fácilmente se advierte que de acuerdo con la multicitada Ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 constitucional, antes de la reforma esencial que se le practicó en diciembre de 1933, las Comisiones Locales Agrarias eran organismos meramente dictaminadores de carácter exclusivamente local, pues las cinco personas que las componían eran designadas en su totalidad por las autoridades administrativas de los Estados.

Al reformarse el aludido precepto de la Constitución se crearon diferentes organismos agrarios en los términos de su fracción XI y los cuales son los siguientes:

1. Una dependencia directa del Ejecutivo Federal, que es el actual Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización establecido según Decreto Presidencial de 16 de enero de 1934.

2. Un Cuerpo Consultivo Agrario compuesto de cinco personas designadas por el Presidente de la República.
3. Una Comisión Mixta integrada por representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos.
4. Comités Particulares Ejecutivos de cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios y
5. Comisariados Ejidales para los propios núcleos.

II

Facultades constitucionales de las Comisiones Agrarias Mixtas

El artículo 27 constitucional vigente, en lo que atañe a las Comisiones Agrarias Mixtas, les señala las siguientes facultades:

a) La substanciación de los expedientes que se formen con motivo de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas, y las cuales deben presentarse directamente ante los gobernadores de los Estados (fracción XII).

b) La emisión del dictamen que corresponda sobre tales solicitudes.

En estrictos términos constitucionales las facultades apuntadas son las únicas que tienen las Comisiones Agrarias Mixtas, las cuales, por su integración, han dejado de ser organismos de índole local.

La órbita de atribuciones de las propias comisiones, compuesta por las referidas facultades, es la única que da validez jurídica a su actuación en materia agraria, ya que son dichas facultades las que expresamente les adscribe el artículo 27 de la Constitución, sin que ninguna ley secundaria pueda ampliar o ensanchar su competencia mediante la imputación de facultades distintas, pues ni el Congreso de la Unión, y mucho menos las legislaturas de los Estados, pueden alterar la esfera competencial de ningún organismo público demarcada constitucionalmente.

La anterior conclusión se corrobora si se toma en cuenta lo dispuesto por la misma fracción XI del artículo 27 constitucional que señala los órganos agrarios. Así, tratándose de las Comisiones Agrarias Mixtas, éstas se crearon "para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan". La locución "para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo" (es decir en el artículo 27 constitucional) denota claramente que las propias Comisiones sólo pueden realizar los actos para los que el mismo precepto les da competencia y los cuales ya quedaron señalados. La expresión "para los efectos de las leyes reglamentarias que se expidan" implica que el funcionamiento de tales comisiones, normado y normable en dichas leyes reglamentarias, debe siempre ajustarse a las facultades constitucionales de los propios órganos. Así, toda ley reglamentaria de las disposiciones contenidas en el artículo 27 constitucional evidentemente debe ajustarse a las propias dis-

posiciones, es decir, no debe alterarlas, modificarlas o violarlas. Por ende, si las Comisiones Agrarias Mixtas, en los términos del artículo 27 constitucional, sólo tienen las atribuciones que este precepto les otorga y que ya quedaron puntualizadas, ninguna ley reglamentaria de sus disposiciones puede ampliar la órbita competencial de los multicitados organismos. Es bien sabido que toda ley que reglamente algún precepto constitucional debe ceñirse a los límites fijados en éste, sobre todo si se trata de la competencia de las autoridades del Estado, cuya extensión constitucional debe estrictamente ser respetada. Sería inaceptable que el Congreso de la Unión, a pretexto o con motivo de reglamentar alguna disposición constitucional en materia de competencia, ensanchara a ésta de tal modo que atribuyese facultades al órgano de que se trate que no estuviesen demarcadas en la Constitución. Reglamentar un precepto constitucional implica pormenorizarlo normativamente para su mejor observancia en la realidad, pero jamás supone alterar su extensión dispositiva.

III

Inconstitucionalidad de la Ley Federal de Reforma Agraria por alterar la órbita competencial constitucional de las Comisiones Agrarias Mixtas

Aplicando las anteriores ideas al caso de las Comisiones Agrarias Mixtas, se concluye que si éstas sólo tienen competencia constitucional para substanciar expedientes de restitución o dotación de tierras o aguas y para emitir dictámenes sobre las solicitudes respectivas ante los gobernadores de los Estados, tal competencia no puede ser alterada por ninguna ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, como es la actual Ley Federal de Reforma Agraria, cuyos artículos 406 al 412, al conferir facultades a dichas Comisiones que rebasan su competencia constitucional, contravienen el invocado precepto del Código Supremo, especialmente sus fracciones XI y XII.

Efectivamente, conforme a las disposiciones invocadas de dicha ley reglamentaria, las Comisiones Agrarias Mixtas están facultadas para declarar la nulidad de todos aquellos actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, según lo dispone su artículo 406, siguiendo el procedimiento que establecen y regulan los artículos 407, 408, 409, 410 y 411 del mismo ordenamiento. Claramente se advierte que estos preceptos secundarios confieren atribuciones jurisdiccionales a dichas comisiones mixtas, convirtiéndolas en jueces agrarios para dictar resoluciones en que declaren la nulidad de actos y documentos que en su concepto infrinjan la propia ley.

La concesión de las referidas facultades jurisdiccionales por los preceptos de la Ley Federal de Reforma Agraria que se han señalado contraría las disposiciones contenidas en las fracciones XI y XII del artículo 27 cons-

titucional, pues no solamente ensancha o amplifica la órbita competencial que estas disposiciones demarcan en favor de tales órganos, sino que la altera substancialmente. En otras palabras, el Congreso de la Unión, al incluir en dicha ley secundaria los preceptos citados, se apartó notablemente de la esfera competencial que el artículo 27 constitucional delimita para las Comisiones Agrarias Mixtas, esfera que se integra únicamente con facultades de substanciación y dictaminación en los casos ya apuntados. Dicho de otra manera, conforme a la Constitución de la República las multicitadas comisiones no tienen facultades jurisdiccionales ni nunca las tuvieron dentro de la estructura organizativa de la materia agraria desde la Ley de 6 de enero de 1915.

No pueden considerarse a los preceptos ya señalados de la Ley Federal de Reforma Agraria como reglamentarios de las disposiciones constitucionales que se refieren a las tantas veces aludidas comisiones, por la sencilla razón de que no sólo no reglamentan las facultades constitucionales de estos organismos, sino que varían substancialmente su esfera competencial al otorgarles indebidamente atribuciones de carácter jurisdiccional.

Independientemente del anterior aspecto de inconstitucionalidad que ostentan los artículos 406 al 412 de la mencionada ley, los mismos preceptos también violan el artículo 27 de la Constitución de la República al contravenir lo dispuesto en su fracción XIII por las razones que a continuación se exponen.

Esta fracción XIII considera al Presidente de la República como suprema autoridad agraria, o sea, como órgano máximo para dirimir todas las cuestiones de índole administrativa y jurisdiccional que se susciten con motivo de la reforma agraria que preconiza el mismo precepto constitucional. Atendiendo a su carácter de suprema autoridad agraria el Presidente de la República no puede estar sometido a ninguna autoridad administrativa y mucho menos a las Comisiones Agrarias Mixtas. Suponer que éstas, en ejercicio de las facultades con que las invisten los preceptos ya señalados de la Ley Federal de Reforma Agraria, puedan declarar la nulidad de actos y documentos en que haya intervenido o que haya expedido dicho alto funcionario de la Federación, implica un tremendo e ingente despropósito.

Las anteriores aberraciones se confirman si se toma en cuenta la hipótesis de que las resoluciones que dicten las Comisiones Agrarias Mixtas sobre nulidad de actos y documentos que según ellas contravengan la legislación agraria, sean definitivas y no deban ser revisadas por el Presidente de la República. En esta hipótesis este funcionario dejaría de ser autoridad suprema, al no poder confirmar, modificar o revocar tales resoluciones. Este último fenómeno se auspiciaría por los ya aludidos preceptos de la mencionada Ley de Reforma Agraria, pues no establecen ningún recurso al través del cual sus decisiones materialmente jurisdiccionales sobre nulidad puedan ser revisadas por el Presidente de la República.

Nos permitimos enfatizar que es a este alto funcionario, como depositario del Poder Ejecutivo de la Federación y como suprema autoridad agraria, a quien compete realizar todos los actos inherentes a la reforma agraria y emitir las decisiones sobre las múltiples y variadas cuestiones que su desarrollo provoque. Por consiguiente, es al Presidente de la República y no a las Comisiones Agrarias Mixtas a quien, conforme al artículo 27 constitucional, incumbe la declaración jurisdiccional sobre nulidad de todos los actos y contratos que contravengan la legislación agraria, competencia que se infiere claramente de su carácter de representante de la Nación Mexicana y de autoridad agraria suprema en los términos del párrafo tercero y de la fracción XIII del tantas veces invocado precepto constitucional.

La competencia del Presidente de la República en los términos que se acaban de señalar se deduce nítidamente del citado tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución. Según las disposiciones contenidas en él, con el objeto de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidado de su conservación, la Nación tiene el derecho de que en su nombre se decreten las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola y para lograr los demás objetivos que en dicho párrafo se indican. Ahora bien, en la esfera administrativa la representación de la Nación Mexicana corresponde al Presidente de la República como depositario del Poder Ejecutivo Federal. Por consiguiente, las finalidades de la Reforma Agraria apuntadas en dicho tercer párrafo del artículo 27 constitucional se pueden y deben realizar al través de cualesquiera actos administrativos o jurisdiccionales cuya índole signifique el medio idóneo para configurarlas. Así, si se pretende la creación de nuevos centros de población ejidal o la dotación o ampliación de tierras y aguas y demás bienes agrarios en favor de los poblados que necesiten estos elementos para su subsistencia, incumbe al Presidente de la República, como suprema autoridad agraria y como representante de la Nación, decretar jurisdiccionalmente la nulidad de cualesquiera actos, contratos o documentos que impidan la obtención de dichas finalidades.

Para encauzar normativamente las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia agraria, es el Congreso de la Unión el competente para expedir la legislación respectiva. Esta competencia es de carácter implícito y se contiene en lo prevenido por la fracción xxx del artículo 73 constitucional que inviste a dicho organismo legislativo para dictar todas las leyes que sean necesarias tendientes a hacer efectivas todas las facultades concedidas por la Constitución a los poderes federales. Por ello, está constitucionalmente justificado que dicho Congreso haya consignado en favor del Presidente de la República y en la Ley Federal

de Reforma Agraria atribuciones para declarar la nulidad de contratos y concesiones y la nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad; pero el propio Congreso de la Unión infringió el artículo 27 constitucional en lo que atañe a las facultades legales concedidas a las Comisiones Agrarias Mixtas, al través de los artículos 406 al 412 de la multicitada ley, no sólo al haber alterado substancialmente la órbita de competencia de dichas comisiones según se ha afirmado, sino al marginar, soslayar o preterir al expresado alto funcionario de la Federación en lo que atañe a la declaración de nulidad de actos y documentos que puedan contravenir las leyes agrarias, es decir, al consignar esta atribución en beneficio de tales comisiones.

IV

Inconstitucionalidad de la Ley Federal de Reforma Agraria por alterar la composición orgánica de las Comisiones Agrarias Mixtas

Conforme a la fracción xi, inciso c) del artículo 27 constitucional las Comisiones Agrarias Mixtas se deben componer por representantes paritarios o iguales de la Federación y de los gobiernos locales y por un representante de los campesinos. En otras palabras, es la Federación la que debe designar a dos de los componentes de dichas comisiones.

La Federación es el mismo Estado Federal Mexicano, y si se quiere, heterodoxamente, la Nación Mexicana misma. Ahora bien, quien representa a la Federación, al Estado Federal Mexicano o a la Nación Mexicana es la esfera administrativa es el Presidente de la República, según se aseveró. Por consiguiente, es el Presidente quien, en nombre de la Federación, debe designar a dos de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas en los términos de la disposición constitucional ya señalada.

El artículo 5o. de la Ley Federal de Reforma Agraria establece en su segundo párrafo que el primer vocal de dichas comisiones será nombrado y removido por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, debe designar a dos de los miembros de las Comisiones Agrarias presenta a la Federación como persona moral, a pesar de que sea autoridad federal, lo que es distinto. Por tanto, si dicho artículo 5o. de la mencionada ley secundaria faculta al aludido Jefe del Departamento Agrario para nombrar y remover al primer vocal de las Comisiones Agrarias Mixtas, dicho precepto, al otorgarle la citada facultad, está en oposición con lo prevenido en el inciso c) de la fracción xi del artículo 27 constitucional, pues el aludido jefe, que es un mero colaborador del Presidente de la República, no representa a la Federación ni, por ende, puede designar a ningún individuo que integre ninguna Comisión Agraria Mixta.

De lo que se acaba de exponer se infiere que todas las Comisiones Agrarias Mixtas que funcionan en el país adolecen del vicio orgánico consistente en no estar integradas como lo manda la disposición constitucional invocada, puesto que su primer vocal no ha sido nombrado por la Federación, sino por el jefe del Departamento Agrario con apoyo en un precepto legal, como es el artículo 5o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, que viola el mandamiento ya señalado de la Constitución Federal.

Al no estar debidamente compuestas dichas comisiones como lo ordena la disposición constitucional citada, todos sus actos carecen de validez formal, pues provienen de organismos cuya composición no se ajusta al artículo 27, fracción xi, inciso c) del Ordenamiento Supremo y Fundamental de México.

Por otra parte y en los términos del mismo artículo 5o., el presidente de las Comisiones Agrarias Mixtas es el delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Este precepto, al través de esta otra prevención, también contraviene el mandamiento constitucional tantas veces invocado, por la sencilla razón de que dicho delegado tampoco representa a la Federación. Además, es absurdo que tal delegado sea al mismo tiempo presidente de las mencionadas comisiones, ya que éstas son órganos distintos del departamento aludido. Dicho absurdo se patentiza si se toma en cuenta que de acuerdo con sus facultades inconstitucionales las Comisiones Agrarias Mixtas pueden declarar la nulidad de actos y documentos en los que haya intervenido el delegado de Asuntos Agrarios y Colonización, es decir, su propio presidente.

La imposibilidad constitucional de que los delegados agrarios sean simultáneamente presidentes de las Comisiones Agrarias Mixtas se deduce de la misma fracción xi del artículo 27 del Código Fundamental de la República. En efecto, esta fracción instituye, en su inciso a), a una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, siendo tal dependencia, como es bien sabido, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, del que forman parte los mencionados delegados. La misma fracción xi del artículo 27 constitucional, en su inciso c), establece a las Comisiones Agrarias Mixtas, las cuales no pueden considerarse como dependencia del citado Departamento de Estado, ya que su composición se integra con individuos o miembros que no forman parte de la organización administrativa del propio Departamento, según se ha afirmado con antelación.

Lo anterior corrobora la inconstitucionalidad del artículo 5o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, pues convierte al delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en presidente de las Comisiones Agrarias Mixtas, sin que tal delegado sea representante de la Federación, ni de los gobiernos locales ni de los campesinos.

V

Medio jurídico para suscitar la incompetencia constitucional de las Comisiones Agrarias Mixtas

Aunque desde el punto de vista formal las Comisiones Agrarias Mixtas y el Presidente de la República no son "tribunales federales" en el concepto tradicional y clásico que suele frecuentemente utilizarse, sin embargo, tomando en cuenta un criterio material, sí tienen ese carácter en lo que respecta a sus funciones jurisdiccionales en materia agraria. En otras palabras, por lo que atañe a la decisión de las controversias que se susciten con motivo de la nulidad de actos, documentos, fraccionamientos, concesiones y certificados de inafectabilidad que pudieren o no contravenir la legislación agraria, dichas comisiones y el citado alto funcionario deben estimarse como órganos jurisdiccionales que aplican ordenamientos federales, como son los integrantes de dicha legislación. En otros términos, tanto las Comisiones Agrarias Mixtas como el Presidente de la República, tienen a su cargo la impartición de lo que suele denominarse "justicia agraria" y esta función los convierte, desde el punto de vista material, en tribunales agrarios.

Teniendo tales comisiones y el Presidente facultades jurisdiccionales en los casos a que se refieren los artículos 406 a 419 de la Ley Federal de Reforma Agraria y siendo los procedimientos en que dichas facultades se ejercitan de índole federal, es lógico que, a falta de disposición expresa en la mencionada ley, se aplique a ellos el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ahora bien, como entre las Comisiones Agrarias Mixtas, por una parte, y el Presidente de la República por la otra, pueden suscitarse cuestiones de carácter competencial con motivo del desempeño de la función jurisdiccional con que lo inviste la Ley Federal de Reforma Agraria, tales cuestiones deben plantearse y substanciarse conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles, que es, según dijo, el ordenamiento aplicable a falta de las disposiciones conducentes en la ley aludida.

El citado Código Adjetivo Federal dispone que las cuestiones competenciales pueden plantearse por declinatoria o inhibitoria, asumiendo la substanciación respectiva el carácter de incidente, lo que no amerita ulterior comentario.

VI

Conclusiones

De las consideraciones anteriormente expuestas se pueden deducir los puntos conclusivos siguientes:

a) Conforme a su competencia constitucional, las Comisiones Agrarias Mixtas carecen de facultades jurisdiccionales.

b) Los preceptos de la Ley Federal de Reforma Agraria que confieren a dichas comisiones atribuciones para decidir controversias son contrarios al artículo 27 de la Constitución por ampliar indebidamente la órbita competencial que ésta les asigna.

c) Incumbe al Presidente de la República, como suprema autoridad agraria, la decisión de todas las controversias que se susciten con motivo del cumplimiento de la legislación agraria, a falta de verdaderos tribunales agrarios que es necesario establecer.

d) La incompetencia constitucional de las Comisiones Agrarias Mixtas puede plantearse en la vía incidental por declinatoria o inhibitoria en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles.