

67
21



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**ATRIBUCIONES Y NATURALEZA JURIDICA DE LAS
COMISIONES AGRARIAS MIXTAS**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JUANA INES CHAVARRIA CASTORENA



ACATLAN, EDD. DE MEXICO

1991

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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

	págs.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I.- ANTECEDENTES.	
a) Revolución Mexicana.	1
b) Reglamento del 6 de enero de 1915	3
c) Artículo 27 de la Constitución de 1917	13
d) Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920	15
e) Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922	18
f) Reforma del 25 de agosto de 1927 y Reforma del 21 de marzo de 1929.	20
g) Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942	21
CAPITULO II.- ESTRUCTURA JURIDICA Y FUNCIONAMIENTO	28
a) Análisis del artículo 4° y 5° de la Ley Federal de la Reforma Agraria.	29
- Requisitos para ser miembro de las comisiones.	34
- Funciones y facultades que desempeña cada uno de los miembros de las comisiones.	37
- Responsabilidades de los miembros.	44
CAPITULO III.- SUS ATRIBUCIONES ENUNCIADOS EN LA PARTE SUSTANTIVA DE LA LEY.	46
a) Artículo 18 de la Ley de la Reforma Agraria	51
b) Artículo 21 de la Ley de la Reforma Agraria	53
c) Artículo 35 y 36 de la Ley de la Reforma Agraria.	54

d)	Artículo 64 de la Ley de la Reforma Agraria	54
e)	Artículo 82 de la Ley de la Reforma Agraria	56
f)	Facultades de las Comisiones Agrarias Mixtas en los Procedimientos de Dotación, Restitución y Aplicación de las tierras y aguas.	58
g)	La Comisión Agraria Mixta en su opinión en el Procedimiento de creación de un centro de población ejidal.	58
h)	La Comisión Agraria Mixta en su opinión en la expropiación de bienes ejidales.	85
i)	La Comisión Agraria Mixta, en las atribuciones, en los procedimientos de nulidad.	89
j)	Nulidad en fraccionamientos de bienes comunales.	89
k)	Nulidad en bienes ejidales.	91
l)	Nulidad en documentos, actas que contengan las Leyes Agrarias.	91
m)	Atribuciones para resolver conflictos internos de los ejidos y comunidades.	100

CAPITULO IV. - NATURALEZA JURIDICA	108
a) Generalidades	109
b) Opiniones	110
c) Criticas	117
CONCLUSIONES.	123

I N T R O D U C C I O N

Aborde este tema de tesis, por la inquietud surgida en mí durante mis clases de Derecho Agrario, y como consecuencia, del interés despertado en esta materia que me pareció tan poco estudiada a diferencia de otras.

Este deseo se acrecentó cuando, del estudio de la Ley Reglamentaria de la Reforma Agraria, encontré algunas lagunas en cuanto a su aplicación.

El tema en sí ha sido poco discutido por la doctrina, y éste se vuelve arduo y difícil cuando la ley no coincide con la realidad, y siendo ésta de orden social no se puede aplicar con rigorismo

Mi principal propósito de estudiar a fondo el tema, es el de expresar mi convicción respecto a este tema, de acuerdo a mis vivencias y a mis escasos conocimientos jurídicos. Esto aunado al hecho de transmitir a mis compañeros una fuente de estudio que puede serles de utilidad e impulsar su deseo de presentar nuevos estudios sobre una de las disciplinas, cuyas raíces son auténticamente Mexicanas, y que tanta polémica ha suscitado y dado de qué hablar de la vida política, social y económica de nuestro país.

Diversas son las opiniones que se han vertido en cuanto a la naturaleza jurídica de las Comisiones Agrarias Mixtas; no pretendo agotar en el presente trabajo todos los proble

mas y soluciones que el estudio de este tema implica, pero sí señalar que ante la confusión ocasionada por la doctrina, ésta debe de quedar resuelta.

En efecto, esta dualidad de funciones en la persona del Delegado Agrario y el Presidente de la Comisión Agraria Mixta no se justifica. Pues como ya lo expusimos anteriormente en el cuerpo del trabajo, llega a convertirse en ocasiones, en juez y parte, rompiéndose con ello nuestro orden normativo.

En consecuencia, considero necesario y prudente, - reformar el Artículo 5º de la Ley Federal de la Reforma Agraria, debiéndose suprimir el primer párrafo del mismo y en su lugar deberá decir: "El Presidente de la Comisión Agraria Mixta será nombrado y removido por el Presidente de la República".

En igual forma, podemos concluir que con las intervenciones que la ley les otorgó a las Comisiones Agrarias Mixtas, a partir de las Reformas publicadas a principios de Enero de 1984, y específicamente sobre el Artículo 12 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, y al contar dichas comisiones con facultades de decisión y ejecución, emite sus resoluciones en -- cuanto a los conflictos previstos por la ley en materia de sucesiones de Nulidad de Bienes Comunales; de Nulidad de Actos y Documentos que contravengan las Leyes Agrarias; en materia de - Suspensión de Derechos Agrarios y en los Conflictos Internos de los Ejidos y Comunidades, convirtiéndose así en autoridad agraria, y por lo tanto, contra sus resoluciones cabe el amparo.

CAPITULO I

ANTECEDENTES:

- a) Revolución Mexicana
- b) Reglamento del 6 de enero de 1915
- c) Artículo 27 de la Constitución de 1917
- d) Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920
- e) Reglamento Agrario del 17 de abril de 1927 y Reformas del 21 de marzo de 1929 de la Ley - de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES:

a) REVOLUCION MEXICANA.

Al triunfo de la Revolución Mexicana, encontramos a las primeras Comisiones Agrarias, pretendiendo dar cumplimiento a las promesas hechas por los líderes revolucionarios, en materia agraria.

Por lo que se intentó restituir tierras a quienes habían sido despojados y dotar a los mismos a quienes nunca las habían poseído, encargándole tan importante atribución a las comisiones agrarias, con el fin de subsanar los resentimientos entre las diversas clases sociales que por esa razón se habían dado enfrentamientos armados.

La primera medida del gobierno revolucionario Carrancista fue la creación de la Comisión Nacional Agraria de 1916, creándose también a la Comisión Local Agraria Mixta.

El Ingeniero Marte R. Gómez en el libro titulado "Comisiones Agrarias del Sur", y en la Conferencia emitida por el Ingeniero Gilberto Fabila Montes de Oca, en el Ateneo Nacional Agronómico, en 1953, se llegó a la conclusión que la Comisión Agraria fue la de Chihuahua, en cuyo lugar el líder re

volucionario mas destacado a nivel nacional era el General -- Francisco Villa.

NOTA: Los integrantes de estas comisiones debían de ser peritos en la materia agraria por lo que se busco primeramente en Facultades, Escuelas, etc.

Ya que en la zona sur, en el cual era dominado -- por el General Emiliano Zapata, todavía no se llevaban a cabo estas comisiones agrarias, ambas organizaciones tanto la del -- sur como la del norte pretendia que Don Venustiano Carranza, -- primer Jefe del Ejercito Constitucionalista, encargado del poder ejecutivo de la Nación pusiera en vigor la Ley del 6 de -- enero de 1915 *

Para aquel entonces, la Escuela Nacional de Agri- cultura, ubicada en el Ex-convento de San Jacinto, en el municipio de Tacuba, D.F., que funcionaba principalmente con internos rigurosamente militarizados, con alumnos de diversos lugares del país, en los primeros meses del año de 1915 se vio -- obligado a cerrar sus puertas por falta de recursos económicos para su subsistencia, por lo cual, de la noche a la mañana los alumnos se encontraron en la calle sin poderse reintegrar a -- sus lugares de origen, por estar en poder de las diversas fac- ciones politicas, por las comunicaciones ininterrumpidas y por

* Luna Arroyo, Antonio. Diccionario de Derecho Agrario, 1era. Edic. Edit. Porrúa, México 1982, p. 129

lo cual no tuvieron otra opción que ponerse a trabajar.

"Así fue como la Escuela de Agricultura de San Jacinto pudo aportar el mayor contingente a las Comisiones Locales Agrarias, que se vinieron a integrar de jóvenes e intrepidos estudiantes que siguieron los pasos de sus compañeros que se alistaron en las filas Revolucionarias, al igual que otros de las diversas facultades de la Universidad Nacional Autónoma de México". **

Por lo que cabe señalar que si bien es cierto que las Comisiones Agrarias del sur en sentido cronológico no fueron los primeros en fundarse, si son los más importantes por los resultados obtenidos ya que a nivel federal, mediante la entonces Secretaría de Agricultura y Colonización del Gobierno iniciaron sus estudios y restituyeron tierras en cada uno de los distritos del Estado de Morelos.

b) REGLAMENTO DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Don Venustiano Carranza, al desconocer el Gobierno de Don Victoriano Huerta, pugnaba por la sustitución del régimen constitucionalista. ("Revolución Constitucionalista").

**Ibid, p. 123

Es aquí donde la guerra civil, que Don Venustiano Carranza expidió la Ley del 6 de enero de 1915, la cual trata sobre la distribución de la propiedad territorial,* "aniquilando el latifundismo como explotación y servidumbre del campesinado"

En su aspecto administrativo esta Ley señala como lo menciona el maestro José Ramón Medina Cervantes.**

"La magistratura agraria se integrará de la siguiente forma:

Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve -- miembros, presidida por el Secretario de Fomento.

Comisión Local Agraria integrada por cinco miembros, que opera en cada Estado o Territorio Federal.

Comité Particular Ejecutivo, compuesto por tres - miembros, el que funcionará como estado territorial o federal.

El Organismo rector será la Comisión Nacional - - Agraria, de la que dependerá la Comisión Local Agraria y, de - ésta; el Comité Particular Ejecutivo, tanto la Comisión Local, como los comités sera nombrado por el Gobernador correspondiente.

* Raúl Lemus García, "Derecho A. Méx., Edic. So. Edit. Porrúa Méx. 1985, pág. 191.

** José Ramón Medina Cervantes "Derecho Agrario. Edic. Edit. Harla, Méx. 1987 p. 136

*** OB Cit. 136

Lo anterior queda establecido en el artículo 4° de dicha Ley.

Ya en su artículo 5° señala:

"Los comités particulares ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria".

En todo lo que se refiera a las comisiones locales agrarias, encontramos que estas fueron creadas por la ley que nos ocupa en su artículo 4° fracción II, los cuales se integraran por cinco personas, debiendo establecerse una en cada Estado o Territorio de la República.

Son pocas las facultades que le otorga la ley del 6 de enero de 1915, a las comisiones locales agrarias, ya que sus funciones se reducian a emitir opinión sobre las solicitudes de reivindicación y las concesiones de tierra para dotar de ejidos, informar a la Comisión Nacional Agraria y elevar a su consideración los expedientes tramitados ante los gobernadores y jefes militares.

Además de las atribuciones concedidas a las comisiones en el Decreto del 6 de enero de 1915, se le adicionó -- una nueva, consistente en fijar el valor real de las tierras -

de cultivo que fueron expropiadas por causa de utilidad pública, de lo anterior se desprende, que se había comenzado a desvirtuar el contenido de la ley y que en algunos estados de la República pretendieron reglamentar la materia agraria concediéndoles a las comisiones, atribuciones que la ley agraria de 1915 no había expresado.

La ley del 6 de enero de 1915 fué abrogada por decreto del 30 de diciembre de 1933, reformando el artículo 27 de la Constitución Política de los E.U.M.

Para la aplicación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y sobre la jurisdicción de las comisiones agrarias del 19 de enero de 1916.

Se dá a conocer un acuerdo firmado por el primer jefe del Ejercito Constitucionalista Don Venustiano Carranza, instrumentó que tuvo como principal propósito continuar una política uniforme en la aplicación de la Ley Agraria de 1915 y hacer del conocimiento de las autoridades locales y primordialmente a las comisiones agrarias de los Estados que para la eficaz aplicación de la citada Ley, tenían que sujetarse a varias disposiciones, entre las que se encuentran las siguientes:

En primer término, se dejó muy claro que las mate
rias que comprende la Ley de 6 de enero de 1915, son de carác
ter Federal, tanto por la disposición de la citada Ley, como
por antecedentes históricos y legislativos, por lo cual las
autoridades de los Estados no podrían por ningún concepto al
terar sus prescripciones ni reglamentarla de manera alguna.

En segundo lugar, se mencionaba que las funciones
de las comisiones agrarias, se concretaban a lo prescrito por
la Ley, por lo cual los trabajos de deberían limitarse a la de
terminación de los perímetros generales de los terrenos por --
reivindicar. También se les prohibió resolver en las cuestio
nes de aguas autorización a la Secretaría de Fomento, Coloniza
ción e Industria.

No debemos pasar por inadvertida la trascendencia
de este documento, pues no se trata en mi concepto, de un sim
ple acuerdo, sino que su contenido va más allá de lo que pudié
ramos captar en su primera lectura. En él se asentó de manera
categórica que la materia agraria es Federal, por lo que por -
ningún concepto las autoridades de los Estados podrán alterar-
sus prescripciones ni reglamentarla. Con ésto se pretendió po
ner fin a cualquier controversia que se originaba con motivo -
de la aplicación de la Ley Agraria.

CIRCULARES (PERIODO DE 1916-1917)

Como se habrá advertido, la Ley de 6 de enero de 1915 fué lacónica en cuanto a su contenido, pues de los doce artículos que la integraban, no pudieron preveer todas las controversias a que daría lugar, ocasionando una verdadera laguna en cuanto a su aplicación, Es por ello que la Comisión Agraria se vió precisada a emitir diversas circulares, mismas que en algunos casos contenían verdaderas disposiciones reglamentarias para resolver las dudas que fueron presentándose en el seno de la propia Comisión, o bien, para solucionar las consultas formuladas por los Gobernadores de los Estados o por las propias comisiones locales agrarias sobre la aplicación de la Ley vigente. Esta es la razón por la cual surgen dichas circulares en los años de 1916 a 1920.

CIRCULAR No. 2, DE 22 DE ABRIL DE 1916.

Esta circular firmada por el entonces presidente de la Comisión Nacional Agraria, Pastor Rouaix, señala claramente la prohibición que tienen las comisiones locales agrarias para conocer de la intervención de bienes de enemigos de la Revolución y de cualquier asunto o controversias que se ventilen entre particulares.

CIRCULAR No. 4, DE 3 DE JUNIO DE 1916.

AL igual que la anterior, está firmada por el presidente antes mencionado de la Comisión Nacional, la cual iba dirigida a todos los presidentes de las comisiones locales - agrarias a fin de indicarles que las mismas no deben tener dependencia con las oficinas del Gobierno local, ni aplicar sus actividades a fines distintos de los que expresamente les han sido destinados por la Ley de 6 de enero de 1915.

CIRCULAR No. 8, de 29 DE JULIO DE 1916.

Esta circular firmada por el presidente de la Comisión Nacional Agraria, Pastor Rouaix, se dirigió a las comisiones locales agrarias para maniferles "Que la les de 6 de enero de 1915 se refirió a restitución y dotación de ejidos. Ello - provino únicamente de la necesidad de establecer la prohibición de que en los Estados se procediera al fraccionamiento de tierras, pero por ningún concepto tales disposiciones tuvieron como objeto limitar el derecho de los pueblos, para solciitar -- restitución de tierras, sea cual fuere el carácter de éstas; - de lo que resulta que los pueblos, rancherías, congregaciones- o comunidades, tienen derecho para solicitar la restitución de tierras, ya sea por el concepto de ejidos o bien como terrenos

(5) fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Secretaría de la Reforma Agraria, 1981, pag. 293

comunales, dando origen su solicitud al procedimiento respectivo ante las comisiones locales agrarias, cuya competencia define claramente la Ley. "

CIRCULAR NO. 10, DE 22 DE AGOSTO DE 1916.

Esta circular la firma el Secretario de la Comisión Nacional Agraria R. Castro, la cual tiene por objeto exigirles a las comisiones locales que conserven copias íntegras y autorizadas de los expedientes que remitan a la Comisión Nacional Agraria.

CIRCULAR No. 12, DE 11 DE DICIEMBRE DE 1916.

De esta circular firmada por el Jefe de la Dirección, auxiliar de la Comisión Nacional Agraria, José Duvallon, cabe señalar que se resolvió lo siguiente:

1.- En los casos en que los terrenos cuya restitución o dotación sea promovida, se encuentren ubicados en jurisdicciones de varios Estados, será competente para el conocimiento y tramitación de dichos expedientes la Comisión Local Agraria del Estado a cuya jurisdicción territorial y política esté subordinado de hecho el pueblo, ranchería, comunidad, etc que pretenda la restitución o dotación, considerando la totalidad de ese terreno comprendido en absoluto dentro de los lin

de ese Estado, sin que con ésto se pretenda alterar los lími -
tes reconocidos entre los Estados. (6)

CIRCULAR No. 14, DE 10 DE ENERO DE 1917.

Firmada por el presidente de la Comisión Nacional Agraria, Eduardo Hay, con esta circular se solicita a las comi -
siones locales que agilicen lo más pronto posible las solicitu
des sobre restitución y dotación de ejidos para que una vez --
que integren el expediente lo remitan a revisión a la Comisión
Nacional Agraria.

CIRCULAR No. 15, DE 24 DE ENERO DE 1917.

Firmada por el Secretario General Interino de la -
Comisión Nacional Agraria, Eduardo Torres, expedida con el fin
de señalar las comisiones los datos que deberían recabar para
la substanciación de los expedientes de dotación de ejidos, y
resolver con entero conocimiento de causa. Estos datos eran:-
censo agrario, censo de población, hacer una clasificación de
los terrenos con que se pretenda dotar al pueblo solicitante, -
extensión de lote que debe corresponder a cada jefe de familia
que tenga el carácter de agricultor, clima del lugar, régimen-
de lluvias, aspecto físico del terreno y vegetación espontánea,

clases de cultivo a los que se puedan dedicar esas tierras, -
distancia a los pueblos inmediatos, propiedades que resulten -
afectadas con la dotación etc.

CIRCULAR No. 16, DE 1° DE FEBRERO DE 1917.

Firmada por el presidente de la Comisión Nacional-
Agraria, Eduardo Hay, por medio de esta circular se ordena a -
las comisiones locales que la restitución o dotación de ejidos
se tramiten en expedientes separados y nunca en el mismo, a --
fin de evitar cualquier confusión en el procedimiento.

Igualmente, se les señala que tratándose de expe-
dientes sobre dotación, las comisiones locales deberán cuidar,
al comenzar la instrucción, de hacer una investigación minucio-
sa por todos los medios y fuentes de información que merezcan-
mayor valor legal y confianza, a fin de cerciorarse y de hacer
constar en el expediente si el pueblo que solicita la dotación
se encuentra realmente comprendido en cualquiera de los casos-
previstos por el artículo 3 de la Ley Agraria.

c) ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917.

En la Ley del 6 de enero de 1915 se les conocia con el nombre de comisiones locales, ya en el artículo 27 Constitucional en la fracción XI inciso c) del año de 1917, se le conoce como comisiones agrarias mixtas y señala:

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

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

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el presidente de la república - y que tendrán las funciones que las leyes organiza reglamentarias le fijen:

c) Una comisión mixta compuesta de representantes- iguales de la federación, de los gobernadores locales y de - un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley Reglamentaria respectiva que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamenta

rias determinen.

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

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

Ya las facultades de dichas comisiones mixtas se localizan en la fracción XII, XIII.

XII.- Las solicitudes de restitución o dotación de tierra o aguas se presentaran en los Estados y Territorios directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas las que substanciarían los expedientes en plazo perentorio y emitirán el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el parrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fija la ley, considerará desaprobado el dictámen de las comisiones mixtas y se turnará expediente inmediatamente al Ejecutivo -- Federal.

•

Por lo que el artículo 27 Constitucional fracción-VII, párrafo tercero, tal como estuvo redactado originalmente por el Congreso Constituyente de Queretaro, escribió lo siguiente:

Se declaran nulas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que haya sido privado, total o parcialmente sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos, en consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto del 6 de enero de 1915, que continúa en vigor como Ley Constitucional (7)

No se dijo nada sobre las comisiones locales agrarias pero al incorporarse el decreto del 6 de enero de 1915 al texto consitucional, se ratificó la creación de tales comisiones agrarias.

d) LEY DE EJIDOS DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1920

Expedida en la época del Lic. Alvaro Obregón en el

7) Constitución Política Mexicana de 1917, artículo 27 Constitucional.

capítulo I Dotaciones y Restituciones, artículo 5° de la Ley de Ejidos.

La necesidad que tiene un pueblo, ranchería, congregación o comunidad de obtener tierras por dotación se dará por suficientemente probada ante la Comisión Local Agraria respectiva, con cualquiera.

En si viene siendo codificación ordenada de las -- principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria. Se le da una gran importancia en esta ley a lo relativo, a las categorías, políticas, pues se decía que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución, serían: los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, siguiendo en parte la letra del artículo 27 -- Constitucional; pero no su espíritu, que no es el de dotar o restituir ejidos a los núcleos de población según sus denominaciones, sino según sus necesidades o sus derechos.

Por lo referente a las autoridades agrarias, éstas iban a permanecer idénticas a lo estipulado en la Ley del 6 de enero de 1915, con excepción de los jefes Militares, a quienes ya no se les concedió intervención alguna, ahora bien, la Organización y atribuciones de las comisiones locales se reglamentó básicamente en el capítulo denominado Autoridades Agrarias,

Esta ley tiene la ventaja de haber mencionado formalmente las atribuciones de las comisiones locales.

ARTICULO 28.- LAS COMISIONES LOCALES TIENE POR --
OBJETO:

I.- Recoger y ordenar todos los elementos necesarios de prueba en los expedientes de dotación y restitución de tierras solicitadas por los pueblos, rancherías y comunidades, de acuerdo con esta ley;

II.- Admitir y tramitar todas las informaciones - que sean útiles para obtener un pleno conocimiento acerca de - la necesidad o conveniencia de dotación de tierras y acerca de los derechos a la restitución solicitada así como, de la naturaleza, condición, descripción, producción etc., de las tierras de que se trata e historia de la propiedad de cada región y cada lugar.

III.- Consultar a la Comisión Nacional Agraria, a instancia de los interesados, la admisión, y tramitación de -- las informaciones de que habla la fracción anterior, cuando a juicio de la comisión local no fueren útiles para el objeto de que la misma fracción indica.

IV.- Formular un dictámen completo, detallado y preciso, sobre la necesidad y conveniencia de la dotación pedida o sobre el derecho de restitución solicitada, así como - sobre la extensión de los terrenos que deban concederse o restituirse.

De este dictámen se enviará copia al Gobierno del Estado y el expediente se remitirá a la Comisión Nacional Agraria, observandose lo dispuesto en el artículo 34 fracción V.

V.- Ser el conducto único para la tramitación de los asuntos agrarios de que trata esta ley, ante las autoridades agrarias superiores, las políticas de los Estados, Territorios y Distrito Federal, así como entre áquellas y los particulares.

VI.- Vigilar los trabajos de los cómites particulares ejecutivos. (9)

Por lo que concluyó por lo manifestado anteriormente se observa cómo todas sus atribuciones se concretaron a substanciar expedientes de dotación y restitución de tierras.

e) REGLAMENTO AGRARIO DEL 17 DE ABRIL DE 1922.

Con este instrumento jurídico se trató de hacer -

* 9) Ibid

más expedita la Reforma Agraria, reduciendo al mínimo los requisitos y los trámites, pero conservó el mismo principio de la Ley de Ejidos en lo referente a la calidad de los núcleos de población como base de su capacidad para obtener ejidos por dotación o por restitución, cuando dice: "Sólo gozarán de los derechos que otorga el artículo anterior, las poblaciones que acrediten debidamente encontrarse en alguna de las categorías- que la misma disposición señala".

En relación al procedimiento restitutorio y dotatorio, se le dió un carácter contencioso, con instancias y recursos, denominándosele juicio administrativo agrario, a los que- generalmente acudían los propietarios afectados, con objeto de retardar la entrega inmediata de las tierras.

"En efecto, el procedimiento que había sido hasta- entonces puramente administrativo, expropiatorio por lo que -- respecta a los propietarios de las fincas afectadas y de sim- ple relación de trámites entre los núcleos de población solicitantes y las autoridades agrarias, se transformó en una verda- dera contienda judicial entre autoridades administrativas".(10

Por lo que corresponde a las Autoridades Agrarias, en especial a las comisiones locales, continuarón subsistiendo añadiéndose a lo ya prescrito por la Ley de Ejidos, que los -

10) Mendieta y Núñez, Lucía. El Problema Agrario de México y la Ley Fed- ral de la Reforma Agraria, 20 Ed. Edit. Po- rruña, Méx. 1986 P.

miembros de las comisiones locales serían un Agrónomo, un Ingeniero Civil, y tres particulares, todos de reconocida honrrabilidad y que no fueran propietarios de tierras que pudieran resultar afectados por alguna restitución o dotación de ejidos. También se les otorgó un plazo improrrogable de cinco meses para que resolvieran lo conducente en los expedientes.

REFORMAS DEL 25 DE AGOSTO DE 1927 Y REFORMAS DEL 21 DE MARZO DE 1929 DE LA LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS.

Reformas del 25 de agosto de 1927, (LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS.)

Debido a las dificultades que presentó en su aplicación la Ley Bassols, en el mes de agosto del mismo año, se publican reformas a dicha ley.

En rigor, conservó las innovaciones substanciales de la ley de abril, concretándose fundamentalmente a modificar las formalidades del procedimiento anterior.

Por lo que se refiere a la estructura de la Comisión, ésta continuó casi igual, solo propuso que por lo menos uno de sus integrantes fuera agrónomo o ingeniero civil. Esto se va ha justificar porque era necesario contar con una persona capacitada en cuestiones de Topografía, que fuera responsable

de todos los trabajos técnicos e informativos que se realizaban después de la presentación de una solicitud. Además, se amplió la facultad de substanciar expedientes de dotación de aguas a la de restituirlas.

Reformas del 21 de marzo de 1929 (LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS.)

En el periodo presidencial provicional, del Lic. Emilio Portes Gil, a un año siete meses de haber entrado en vigor la Ley de Dotación y Restitución de tierras y aguas, se promulgó en el mes de marzo de 1929, una tercera ley con la misma denominación a las anteriores.

En cuanto a la integración y facultades de las comisiones locales no se presentó ninguna novedad, ya que esta reforma tuvo por objeto hacer más breve los plazos y términos en los procedimientos

CODIGOS AGRARIOS DE 1934, 1940 y 1942.

-Código Agrario de 1934

Código Agrario del 22 de marzo de 1934m fungiendo como presidente sustituto el Lic. Alberto L. Rodríguez, quien promulgó el código agrario en la ciudad de Durango, publicado-

posteriormente en el Diario Oficial con fecha 3 de julio de 1934, constando de 178 artículos y 7 transitorios.

El código agrario de 1934, vino a constituir un intento de compilación de la legislación expedida a partir de la Constitución de 1917, en materia agraria.

Por lo que es necesario integrar las disposiciones vigentes en un solo ordenamiento legal, por lo que se expidió el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

El código señalaba que en cada entidad federativa funcionaría una Comisión Agraria Mixta que se van a considerar como autoridades agrarias local para la aplicación de la Ley Agraria así mismo señalaba la forma de su integración: Sería por cinco miembros.

a) El presidente que vendría siendo el Delegado del departamento agrario .

b) Dos representantes de la federación.

c) Dos representantes del gobierno local.

d) Un representante de los campesinos.

Los requisitos para ser miembros de las comisiones locales era, entre otros; Ser personas de reconocida honorabi

lidad y con experiencia en materia agraria y no fueron propietarios de una extensión mayor que la fijada por la pequeña -- propiedad.

Este código sigue substancialmente la técnica de la última Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas en cuanto a la intervención de la ahora Comisión Agraria Mixta, en la tramitación en primera instancia de los expedientes de Restitución y Dotación de Tierras y Aguas y ampliación de ejidos, interviniendo directamente mediante personal de su adscripción en la elaboración de los trabajos censales y técnicos informativos, así como en los fallos de gobernadores. Resoluciones que él código reciben denominación de mandamientos, verdaderas sentencias de autoridades agrarias con carácter provisional con que se culmina la primera instancia del procedimiento agrario.

Así el código crea una nueva acción agraria para constituir, nuevos centros de población agrícola cuando no se dispone de tierras afectables para fincar una dotación ejidal, de manera que la intervención de la Comisión Agraria Mixta, en el trámite se concreta a emitir opinión, a este tipo de acción al no existir un mandamiento del gobernador, se le considera como una acción agraria unistancial, que culmina con la resolución presidencial correspondiente.

CODIGO AGRARIO DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940

Gracias al proyecto elaborado por el entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Lic. Lázaro Cardenas, el congreso de la unión expidió un nuevo código agrario, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1940.

El código agrario consta de 334 artículos y 6 transitorios, constituye un gran logro dentro de la codificación de la legislación agraria, emanada de la Constitución de 1917, elaborando con mayor técnica jurídica por lo que sus disposiciones legales se ajustan a la extraordinaria velocidad que adquirió el reparto agrario es por lo que el libro primero distinguió entre autoridades agrarias y órganos agrarios encuadrando a las comisiones locales agrarias mixtas, como órganos en virtud de que estos no tienen poder de ejecución.

En este ordenamiento se enviarón las atribuciones de las comisiones en un sólo artículo, las cuales ya no sólo se concretan a substanciar y dictaminar expedientes de dotación y restitución de tierras y aguas, agregándosele la de opinar sobre la creación de nuevos centros de población y explotación de tierras y aguas ejidales, quedando facultado para la aplicación de las normas consistentes en este código.

Las comisiones agrarias mixtas se integraron de -
la siguiente manera:

- Un Presidente
- Un Secretario
- Tres Vocales
- a) Un vocal de la federación y;
- b) Dos vocales representantes del gobierno local
- Un representante de los campesinos

CODIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942

Siendo presidente de la República Mexicana el Lic.
Manuel Avila Camacho.

Este ordenamiento reprodujo los lineamientos del -
código anterior en cuanto a la distinción hecha de autoridades
y órganos agrarios por ejemplo:

El cuerpos consultivo agrario, viene a substituir-
a la Comisión Nacional Agraria como organismo colegiado a con-
sultas del presidente de la República; cuyas resoluciones se -
consideran inmodificables siguiendo el criterio sustentado por
los Comités Ejecutivos Agrarios que dejen de ser órganos agrari-
os, para quedar reducidos a simples representantes de los nú-
cleos de población promoventes, ampliación de ejidos, dotación
de aguas y creación de nuevos centros de población.

La Comisión Agraria Mixta se eleva a la calidad de órganos consultivos de ejecutivos locales en la ampliación de dichos ordenamientos legales quedando integrada por cinco miembros:

- Un Presidente.- Delegado del Departamento Agrario.
- Un Secretario.- Designado por el Ejecutivo local.
- Tres Vocales.

a) 1er. Vocal por el Jefe del Departamento Agrario.

b) 2do. Vocal por el ejecutivo local

c) 3er. Vocal por el Presidente de la República - en una terna presentada por la liga de comunidades agrarias oyendo la opinión del ejecutivo local.

El secretario y los vocales de las comisiones deberán reunir los mismos requisitos exigidos por el código anterior para ser miembros de ellas, agregándosele el requisito de no desempeñar cargo alguno de elección popular, y al representantes de los campesinos se le exigió como requisito el ser miembro de un ejido provisional o definitivo; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, y saber leer y escribir.

De lo anterior expuesto se concluye que independientemente de ser órgano o autoridad, notamos que sus intervenciones son las mismas.

CAPITULO II

ESTRUCTURA JURIDICA Y FUNCIONAMIENTO

- a) Análisis del Artículo 4° y 5° de la Ley Federal de la -
Reforma Agraria.

- b) Requisitos para ser miembro de las comisiones agrarias
mixtas.
 - Funciones y facultades que desempeñan cada uno de sus
miembros de las comisiones.
 - Responsabilidad de sus miembros.

CAPITULO II ESTRUCTURA JURIDICA Y FUNCIONAMIENTO.

a) Ley Federal de la Reforma Agraria, artículos -
4° y 5°.

Son básicamente los que señalan la estructura de -
las comisiones agrarias mixtas, por lo cual nos remitiremos a
su contenido:

"Artículo 4° Las comisiones agrarias mixtas se in-
tegrarán por un Presidente, un Secretario y tres Vocales y ten-
drán las atribuciones que se determinen en esta Ley"

Por su parte el artículo 5° del citado ordenamien-
to en su primera parte dispone lo siguiente:

"Artículo 5° el presidente de la Comisión Agraria-
Mixta será el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria-
que resida en la capital del Estado de que se trate, o en el -
Distrito Federal.

Como lo manifesté anteriormente en los primeros or-
denamientos legales, sólo se dijo que las comisiones las inte-
graban cinco miembros, de los cuales uno era el Presidente, --
otro Secretario y tres vocales. Pero no fué sino hasta el - -

Código Agrario de 1934, cuando se estableció por primera vez - que el cargo de Presidente debería recaer en el Delegado del - Departamento Agrario. Aseveración que se ratificó en los subsecuentes ordenamientos legales. Ahora bien, es clara la aberración jurídica que presenta el Artículo 5° de la Ley Reglamentaria, en virtud de que origina una dualidad de funciones - en la persona del Delegado Agrario y el Presidente de la comisión Agraria.

El vocablo dualidad proviene del latín "Dualitas, atis", que significa existencia simultánea de dos caracteres - distintos o también la facultad de algunos cuerpos de cristalizar en dos figuras geométricas diferentes o es la condición de reunir dos caracteres distintos en una misma persona o cosa.

Dicha dualidad se patentiza más en el procedimiento de privación de Derechos Agrarios y Nuevas Adjudicaciones de unidades de dotación, al señalarse en los Artículos 426 y - 431 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, lo siguiente:

"Artículo 426.- Solamente la asamblea general o el Delegado Agrario respetivamente, podrán 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".

"Artículo 431.- La Comisión Agraria Mixta, dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos valorizará 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".

Así como también esta dualidad se manifiesta en el procedimiento de nulidad de actos y documentos, en los que haya intervenido el Delegado Agrario, es decir, su propio Presidente.

Considero que al darse esta situación de "Juez y - Parte", la Comisión Agraria, en la cual interviene su Presidente, no goza de autonomía, debiendo entenderse lo anterior como la libertad de gobernarse por sí misma sin dependencia de otra Institución. En consecuencia, las resoluciones que emita con esta particularidad pueden estar viciadas de imparcialidad, ya que el presidente tiene voto de calidad en caso de empate.

Me parece importante por lo antes expuesto, cuestionar la forma en que se integran las comisiones, porque de -- las investigaciones que realice personalmente en algunas de -- ellas, pude constatar la burla de que son objeto.

Si bien es cierto que se trata de una misma perso-

na, con funciones diferentes tanto en su carácter de Presidente de la comisiones agrarias y de delegado agrario, según se refiere en los Artículos 12 y 13 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, también es cierto que de ninguna manera se justifica dicha dualidad, pues en primer término, son Dependencias totalmente diferentes y también son diferentes las funciones que la propia ley de la materia les encomienda; consecuentemente al ser autoridades independientes, ni una deriva de la otra, como tampoco ninguna de las señaladas presupone la existencia y creación de la otra; por lo que en esas condiciones, resulta inexplicable que en una misma persona recaigan atribuciones totalmente diferentes entre sí.

El tema en cuestión obedece a que el Presidente de la Comisión Agraria Mixta, al ser a la vez Delegado Agrario, muchas veces ordena la reforma en que han de tramitarse los -- conflictos o indica el sentido de las resoluciones, pretendiendo imponer no solo su criterio, sino que además, corrompe la -- administración de la justicia.

Por último, cabe señalar que esta dualidad de funciones en la misma persona trajo como consecuencia la ineficacia de las comisiones agrarias mixtas porque en la práctica se puede constatar fehacientemente cómo las delegaciones agrarias han relegado a las referidas comisiones a un segundo término, --

restándole inclusive la fuerza política con la que deberían contar. Tan es así, que en la mayoría de los estados de la República, las comisiones se encuentran ubicadas físicamente en el mismo edificio de la delegación correspondiente e incluso el sueldo de sus miembros los cubre en un 50% la misma delegación.

En este orden de ideas, me parece necesario y urgente se reforme el Artículo 5° de la Ley Federal de la Reforma Agraria con objeto de subsanar las fallas señaladas, pues el Presidente de la Comisión Agraria debe de ser una persona ajena e independiente de la delegación agraria, en virtud de que este último generalmente llega a ocupar su cargo por recomendaciones de tipo político, y de esa forma, las resoluciones emitidas por las comisiones se ven influenciadas por el mencionado funcionario.

Expuesto lo anterior, ¿Quién debería ser el Presidente de la Comisión Agraria Mixta?.

Partiendo de la base de que, conforme a la Ley Reglamentaria el Presidente de la comisión representa a la Federación, propongo que sea el propio Presidente de la República por conducto del propio Secretario de la Reforma Agraria, quien lo designe pero sin recaer en la misma persona del dele-

gado agrario.

En consecuencia, se suprimiría el contenido del -- primer párrafo del Artículo 5° de la Ley Federal de la Reforma Agraria y en su lugar debería decir:

"El Presidente de la comisión agraria mixta deberá ser nombrado y removido por el Presidente de la República".

Por otra parte, se continúa diciendo en el Artículo 5° segundo párrafo:

"El primer vocal será nombrado y removido por el - Secretario de la Reforma Agraria; el Secretario y segundo vocal lo serán por el Ejecutivo Local, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, será designado y sustituido por el Presidente de la República, de una terna que presente - la Liga de Comunidades y Sindicatos Campesinos de la Entidad - correspondiente".

b) REQUISITOS PARA SER MIEMBROS DE LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS.

Actualmente, para ser Presidente de la Comisión -- Agraria Mixta, se requiere los mismos requisitos exigidos pa-

ra formar parte del cuerpo consultivo agrario, los cuales se encuentran enunciados en el artículo 15° de la Ley de la Reforma Agraria.

" I. Ser de reconocida honorabilidad, titulados en su profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República Mexicana.

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

III. No desempeñar cargo alguno de elección popular.

Me parece que a dicho artículo debieron de hacer una pequeñas modificaciones para poder clarificarlo.

I. Ser Mexicano por nacionalidad, mayor de veinticinco años, de reconocida honorabilidad.

II. Tener título de la Licenciatura en Derecho.

III. Tener experiencia en la materia a juicio --

del Presidente de la República.

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

V. No desempeñar cargo alguno en elección popular.

La razón principal por la que convendría que el -- Presidente fuera Licenciado en Derecho radica en que cuando me nos uno de sus miembros debe serlo, y que mejor que el Presidente, porque, el tener voto de calidad en caso de empate, las resoluciones que dicte la Comisión recaigan en una persona con capacidad jurídica reconocida, a fin de evitar que, entre otras cosas, sus resoluciones sean combatidas por las violaciones le gales en el procedimiento.

Para el cargo de Secretario y el primer y segundo vocal.

1.- Primeramente deben ser peritos en la materia agraria.

2.- No poseer extensiones mayores de los predios rústicos a los que delimita la ley.

3.- No desempeñar cargo alguno en las organizacion

nes campesinas y patronales.

Cargo para el 3er vocal representante de los ejidatarios.

- 1.- Sepan leer y escribir.
- 2.- Sean miembros activos de un ejido en posesión provisional o definitivo de las tierras.
- 3.- No desempeñar cargo alguno de elección popular.
- 4.- Esté en pleno goce de sus derechos agrarios - civiles y políticos y durará en su cargo 3 años.

FUNCIONES Y FACULTADES QUE DESEMPEÑAN CADA UNO DE LOS MIEMBROS DE LAS COMISIONES.

Atribuciones de la comisiones agrarias mixtas estarán designados en la misma Ley Federal de la Reforma Agraria, en la que estudiaran, conciliar y resolver los conflictos que surgen en la tenencia individual de la tierra; por ello, considero trascendente delimitar las funciones que corresponden a cada uno de sus miembros, no sin antes aclarar que por regla general, éstas se definen en el reglamento interno que se formula para cada comisión.

A este respecto, en el Primer Seminario de Subdelegados y Secretarios reunidos en el año de 1972, en la ciudad de México, se discutió en una mesa redonda acerca de los integrantes de la comisión. habiéndolo establecido al final de dicho debate, que las funciones que desempeñaba cada miembro quedaba de la siguiente manera:

"El Delegado. Tiene la importante emisión de -- orientar los trabajos, nombrar comisiones, exigir el cumplimiento de la Ley y con su voto de calidad resolver en definitiva los asuntos a debate.

Lleva la representación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y del C. Presidente de la República. Con sus decisiones, además de normar la conducta de este Cuerpo Colegiado, imprime a los actos agraciados la política del Gobierno Federal y la tónica del Jefe del Departamento".⁹

Cuando a su juicio no estén completos los informes o antecedentes; o estime que los grupos o elementos en discordia deban de aportar mayores datos o pruebas, ordenará nuevos estudios escuchando a las cortes y tratará de conciliarlas para reafirmar su criterio y fundamentar sus decisiones, las cuales llevará al tenor de la discusión a efecto de que se aprue-

⁹ Publicación del Primer Seminario de Subdelegados y Secretarios reunidos en la Ciudad de México en el año de 1972.

be la más justa.

Para recabar datos y ratificar pruebas, la Comisión y el Delegado cuentan con los Jefes de Zona y el personal adiestrado al efecto, que ayudan a la verificación en el campo de -- convocatorias, asambleas, actas, investigaciones etc., y así la Comisión tiene bases suficientes para dictaminar.

"El Secretario.- Como su nombre lo indica, ordena y gobierna todos los actos de la oficina, girá órdenes y comisiona al personal que debe ejecutarlas; además representa y es hombre de confianza del C. Gobernador de la Entidad". 10

La persona del secretario, escriben cinco tesis pronunciadas por el Tribunal Colegiado del noveno circuito en el - mismo sentido, que confirma el criterio de que el Secretario de la Comisión Agraria Mixta tiene como principal función la de ordenar y autorizar actos administrativos, sin entrar mucho al estudio de las resoluciones que los mismos emitan.

Así mismo paso a transcribir las siguientes teorías que concluyeron Jurisprudencia.

"Agrario.- Comisión Agraria Mixta. Integración de -
Ira."

* 10 Ibidem, pag. 2

Si de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 4° y 5°, de la Ley Federal de la Reforma Agraria, las comisiones agrarias mixtas estarán integradas por un Presidente y -- Vocales y un Secretario; sus resoluciones deben ser emitidos y firmadas por lo menos por el Presidente y dos vocales, a fin de que puedan constituir mayoría, pues ha de entenderse que el Secretario no resuelve, sino sólo autoriza y da fé "11

"El primer vocal.- Este cargo lo debe ocupar de - preferencia un profesionista (abogado), nombrado por el Secretario de la Reforma Agraria y tener amplia experiencia en materia ". 12

"El segundo vocal.- Debe de ser un técnico (ingeniero) para calificar los trabajos topográficos y aceptarlos o de secharlo ordenando su rectificación y recabar con cuidado toda la información en el campo" 13

"El tercer vocal.- Que representa a los campesinos, debe tener las funciones de procurador de los pueblos, vigilando y propugnando porque se aplique todo aquello que favorezca al campesino". 14

* 11 Tesis pronunciada por el Tribunal Colegiado del Noveno Circuito

* 12 Primer Seminario de Subdelegados y Secretarios, op. cit., pag 2

* 13 y 14 Loc. Cit.

FACULTADES.

Las cuales, al igual que sus funciones, se señalan en el reglamento interno que rige a cada Comisión, mismo que será expedido según lo previene el artículo 6° de la Ley de la materia, por el Gobernador de la entidad respectiva previa opinión de la Secretaria de la Reforma Agraria.

SECRETARIO:

I.- Representar a la Comisión cuando el Presidente en su sustitución así lo designe.

II.- Formular el proyecto anual de gastos administrativo de la Comisión Agraria Mixta.

III.- Elaborar la orden del día relativa a las sesiones y ponerlas a consideración del Presidente, así como las convocatorias para las asambleas extraordinarias.

IV.- Asistir a las sesiones formulando las actas y asentándolas en el libro correspondiente.

V.- Admitir las promociones y registrarlas en

un libro especial que se lleve al efecto y disponer que se --
abran los expedientes respectivos y dar cuenta en cada caso a
los miembros de la Comisión.

VI.- Distribuir ante los miembros de la Comisión-
los expedientes que se encuentren en estado de resolución, si-
guiendo un riguroso turno para la formulación del proyecto de-
opinión, dictámen o resolución que deban ser sometidos al cono-
cimiento y acuerdo de la propia Comisión.

VII.- Vigilar que se hagan con toda oportunidad -
las notificaciones y publicaciones que durante la secuela pro-
cedan conforme a la Ley y hacer el cómputo de los términos le-
gales.

VIII.- Recibir e integrar los expedientes resolu-
tivos, todos los documentos que segun presentados por las par-
tes.

IX.- Vigilar que todas la diligencias que tengan-
carácter probatorio, se realice conforme a la Ley.

X.- Vigilar que las audiencias de pruebas y alega-
tos que deban realizarse en las oficinas de la Comisión, se --

efectúen el día y la hora fijados.

XI.- Expedir y certificar copias conforme lo previene el artículo "X" del Reglamento.

XII.- Llevar y conservar bajo su estricta responsabilidad el libro de actas, el de registro de expedientes y el archivo general, de expedientes, planos, leyes y disposiciones que se expiden en materia agraria. No permitirá que salgan de las oficinas los expedientes, los cuales sólo podrán mostrarse dentro de ellas, a las partes que tengan debidamente acreditada su personalidad.

XIII.- Llevar el inventario de los muebles y útiles de la Comisión, cuidando de su conservación y seguridad.

LOS VOCALES:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones ordinarias y extraordinarias a las que tendrán derecho a voz y voto.

II.- Aplicar estrictamente los preceptos de la Ley Federal de la Reforma Agraria y las disposiciones del Reglamento.

III.- Cumplir con las comisiones que les sean en-

mendadas, dentro de sus atribuciones.

IV.- Presentar los proyectos de resolución, que les sean encomendados dentro de los plazos estipulados por la Ley.

RESPONSABILIDAD DE LOS MIEMBROS:

Un individuo es responsable, cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido la responsabilidad presupone un deber a quien debe responder el cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. Por lo que, es lógico que los ordenamientos legales señalen los casos en que un servidor público incurra en responsabilidad -- por el cual desempeñó de su función pública y en que consistirá esta, así como por la Comisión de ilícitos.

En efecto, tanto la Ley Federal de la Reforma Agraria y al reglamento interno que rige a cada Comisión, son en primer término los ordenamientos legales competentes para prever los supuestos en que los miembros de las comisiones agrarias puedan dar origen a ser sancionados, toda vez que hubiesen incurrido en responsabilidad y en las que dichas sanciones puedan tener desde un carácter administrativos como civiles e-

estando integrados por:

1. Un Presidente
- 2.- Un Secretario
3. Tres Vocales

Que iban a ser nombrados por el gobierno local, --
prohibiéndoles principalmente a estos miembros:

a) "Ningún miembro de la Comisión Local debería de
sempeñar otro empleo público.

b) No podría ser propietario de más de 50 hectá--
rias de terreno, ni ser empleado o patron o quien lo posea.

Así como poseer los siguientes requisitos:

- a) Ser mexicanos por nacimiento
- b) No haber servido a gobiernos ilegales
- c) Disfrutado de una decorosa remuneración." 8)

* 8) Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920

CAPITULO III

SUS ATRIBUCIONES ENUNCIADOS EN LA PARTE SUSTANTIVA
DE LA LEY.

- a).- Artículo 18 de la Ley de la Reforma Agraria.
- b).- Artículo 21 de la Ley de la Reforma Agraria.
- c).- Artículos 35 y 36 de la Ley de la Reforma Agraria.
- d).- Artículo 64 de la Ley de la Reforma Agraria.
- e).- Artículo 82 de la Ley de la Reforma Agraria.
- f).- Facultades de las Comisiones Agrarias Mixtas en los Prodecimientos de Dotación, Restitución y Aplicación de las tierras y aguas.
- g).- La Comisión Agraria Mixta en su opinión en el procedimiento de creación de un centro de población ejidal.
- h).- La Comisión Agraria Mixta en su opinión en la expropiación de bienes ejidales.
- i).- La Comisión Agraria Mixta, en las atribuciones, en los procedimientos de nulidad.
- j).- Nulidad en fraccionamientos de bienes comunales.
- k).- Nulidad en bienes ejidales.
- l).- Nulidad en documentos, actas que contengan las le-yes Agrarias.
- m).- Atribuciones para resolver conflictos internos de los ejidos y comunidades.

CAPITULO III

"SUS ATRIBUCIONES ENUNCIADOS EN LA PARTE SUSTANTIVA DE LA LEY"

Se puede decir que ya no fue la misma que había tenido en ordenamientos legales anteriores, pues una de las principales innovaciones que presentó dicha ley, fue presisamente la transformación que sufren estas comisiones en cuanto a su actuación dentro del procedimiento agrario.

No fue sino con el objeto de hacer más fácil y expedita las resoluciones que emiten dichas comisiones y procurando obtener una mayor descentralización en la admisión de la justicia agraria, una de las principales causas por las que se otorgaron nuevas facultades a tales comisiones, a fin de resolver cualquier controversia en la que legalmente tuvieron competencia concretamente, se redacto en el artículo 12 de la Ley - de 1971, cuales eran las atribuciones de las comisiones, habiéndo quedado de la siguiente manera:

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 en los expedientes de inafectabilidad.

IV.- Resolver las controversias sobre bienes y de rechos agrarios que les 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 otros reglamentos les señala.

Innovaciones que presenta esta Ley respecto a sus atribuciones.

Básicamente, se les encomendo no solo las atribuciones, entre las que destacan la opinión acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales, así como en los expedientes de inafectabilidad, sino que adquieran, en mi concepto, otro carácter al otorgárseles facultades para resolver controversias sobre bienes y derechos agrarios que les fueran planteados en los términos de dicha Ley.

Con fecha 17 de enero de 1984 se publican en el -

Diario Oficial de la Federación, reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria, entre las cuales se modificó el artículo - 12 citado anteriormente, habiéndose manifestado lo siguiente:

"Artículo 12.- Son atribuciones de las comisiones agrarias mixtas".

I.- Substanciar los expedientes de restitución do tación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así 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, y resolver los - juicios privativos de derecho agrario individuales y nuevas adjudicaciones:

III.- Opinar la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y - - aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en periodo afectable y en - los expedientes de inafectabilidad:

IV.- Resolver las controversias sobre bienes y de

chos agrarios que les sean planteados en los términos de esta Ley e intervenir en las demás cuyo conocimiento les este atribuido: y

V.- Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

De la lectura de este artículo se derivan importantes y serios problemas en cuanto a la exacta observancia de -- ciertos procedimientos agrarios sin embargo, habremos de reflexionar en cuanto al estudio de cada atribución con el fin de lograr una mejor comprensión.

De ahí que resulte conveniente para nuestro estudio, dejar asentado nuevamente, en forma clara y precisa, que innovaciones sufre tan importante artículo. Por lo que cabe destacar, que a partir de esta reformas, se les encomiendan a las comisiones agrarias mixtas, la atribución no sólo de substanciar expedientes sino también se les extiende la facultad al extremo de resolver juicios privativos de Derechos Agrarios Individuales y nuevas adjudicaciones en primera instancia puesto que contra -- las resoluciones de las referidas comisiones cabe el recurso de inconformidad.

Así como también con las nuevas reformas se le --

agregó la facultad de opinar en los expedientes de localiza -
ción de la pequeña propiedad en predios afectables.

Finalmente, cabe subrayar que pueden plantearse -
múltiples formas de estudio respecto a sus atribuciones, por -
lo que generalmente al referirse a ellas, los estudiosos del -
Derecho Agrario exponen la intervención que desempeñan en los
procedimientos regulados por la ley de la materia. No obstan -
te lo anterior, y por razones de orden práctico, se analizará -
primeramente las facultades que se les conceden a las comisio -
nes agrarias mixtas en la parte sustantiva de la Ley, para con -
tinuar en los diversos procedimientos agrarios.

III.- Sus atribuciones enunciados en la parte sus -
tantiva de la Ley.

a).- Artículo 18 de la Ley de la Reforma Agraria.

Se encuentra comprendido en el libro segundo "El -
Ejido", de la representación y autoridades internas de los nú -
cleos agrarios, capítulo I El Comité Particular Ejecutivo.

Artículo 18.- Los Comités Particulares Ejecutivos
estarán integrados por un Presidente, un Secretario y un Vocal
con sus respectivos suplentes miembros del grupo solicitante,-

quienes serán electos en la Asamblea General del núcleo a la que deberá concurrir un representante de la Comisión Agraria Mixta, preferentemente el vocal representante de los campesinos, o de la Secretaría de la Reforma Agraria, según el caso, quedando a cargo de las autoridades la expedición de los nombramientos y credenciales correspondientes, en el término de quince días.

Para el inicio de un expediente de restitución, dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación del ejido o de creación de un nuevo centro de población se creará un Comité Particular Ejecutivo.

El Comité Particular Ejecutivo es un órgano que se encarga de el inicio del expediente de restitución, dotación de tierras, bosques y aguas, ampleación del ejido o de la creación de un nuevo centro de población.

Este Comité se integrará por:

- a) Un Presidente
- b) Un Secretario
- c) Un Vocal
- d) Con sus respectivos suplentes.

En donde seran electos en la Asamblea General del núcleo donde deberá de estar un representante de la Comisión Agraria Mixta que será preferentemente el Vocal representante de los campesinos o de la Secretaría de la Reforma Agraria que será el encargado de la legalidad de la expedición de los nombramientos y crédenciales de los mismos limitándolos en la entrega de dichos documentos en un término de 15 días.

Esta atribución es clara y precisa en cuanto a su redacción, no obstante, que el alcance de su contenido se refleja en el artículo 272 del mismo ordenamiento legal, ya que en ambos existe una relación inmediata ya que el artículo 272- sí el Ejecutivo Local no expide los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo designado por el núcleo solicitante, puede hacerlo la Comisión Agraria Mixta, y que mejor que lo haga una autoridad con conocimiento de la causa.

Artículo 21.- El representante de la Comisión Agraria Mixta que concurra a la Asamblea General tendrá por objeto remover a alguno de los miembros del Comité Particular Ejecutivo por no cumplir con las obligaciones y les señala la Ley como por ejemplo:

No representar legalmente a los núcleos o grupos de población durante los trámites de sus expedientes agrarios.

No convocar mensualmente a asamblea a los miembros

del grupo.

Artículos 35 y 36. DE LA LEY DE LA REFORMA AGRARIA

Art. 35.- Toda acta que se levante en las Asambleas-Generales deberá estar legalmente respaldada por la firma del-representante de la Comisión Agraria Mixta además de poner su huella digital debajo de donde este escrito su nombre.

Esta obligación que nos señala la Ley, la hemos en-cuadrado previamente dentro del estudio de las facultades y --obligaciones de los vocales en su fracción II.

Art. 36.- Todo lo que se refiera a la localidad de las convocatorias la validez de la Asamblea General y la fidelidad de las actas será resuelta por la Comisión Agraria Mixta como autoridad. Si se llegará a cometer un delito en el transcur-so del procedimiento se le dara vista al Ministerio Público.

Artículo 64.- Que a la letra dice:

" Si el núcleo de población beneficiado con una reso-lución presidencial que le conceda tierras y aguas, manifieste-re ante el Delegado Agrario, con plena libertad que no quiere- recibir los bienes objetos, por decisión tomada en Asamblea --con una asistencia de cuando menos el 90% (noventa por ciento)

el Ejecutivo Federal declarará pedido el derecho del núcleo a las tierras o aguas que se le asignaron, quedando las mismas a su disposición sólo con el fin de acomodar a campesinos con derechos a salvo. Para llevar a cabo este acomodo, se prefiera a quienes quedaron sin tierra en los ejidos de la Entidad Federativa correspondiente, y ante ello a los que habitaran los núcleos de población más cercanos.

Cuando después de haber recibido las tierras o -- aguas concedidos, un núcleo de población desaparezca o se ausente el noventa por ciento o más de sus integrantes, se observará lo dispuesto en el párrafo, previa comprobación del hecho por la Comisión Agraria, la cual lo hará constar en el acta que al efecto levante.

En los casos anteriores se establecerá, con los nuevos beneficiados, el régimen ejidal en los términos de esta Ley respetando las superficies de la minoría que sí aceptó las tierras.....

La Comisión Agraria Mixta se encargará de comprobar qué parte de un grupo que fué beneficiado por una resolución -- presidencial dotatoria ha desaparecido o se ha ausentado. Dicha comprobación tendrá lugar para el efecto de que los bienes objeto de la resolución queden a disposición del Ejecutivo Fe-

ral, solo con el fin

Artículo 82.- Cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados -- pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se tramitarán de acuerdo con el siguiente orden de -- preferencia:

- a) A cónyuge que sobreviva
- b) Con la persona con que hubiera hecho vida marital y procreado hijos.
- c) A uno de los hijos del ejidatario
- d) A la persona con la que hubiera hecho vida marital durante los dos últimos años, y

e) A cualquiera otra persona de las que dependan económicamente de él.

En los casos que se refieren los incisos b), c) y e), si el fallecimiento de los ejidatarios resultan dos o más personas con derecho a heredar, la Asamblea opinará quién de entre ellas deba ser el sucesor, quedando a cargo de la Comisión Agraria Mixta la resolución definitiva, que deberá de emtir en el plazo de treinta días.

Si dentro de los 30 días siguientes a la resolución

de la Comisión, el heredero renuncia formalmente a sus derechos, se procederá hacer una nueva adjudicación, respetando -- siempre el orden de preferencia establecido en el artículo.

Una vez asentados los presupuestos generales que se requieren para solicitar dotación de tierras, continuaremos con el estudio de los presupuestos que se exigen para que opere la restitución y ampliación ejidal, a fin de proceder posteriormente al análisis de sus procedimientos.

FACULTADES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA EN LOS
PROCEDIMIENTOS DE DOTACION, RESTITUCION Y AMPLIACION
DE LAS TIERRAS Y AGUAS.

Requisitos previos para el ejercicio de la acción de
restitución:

Estudio de los presupuestos que se exigen para que
la restitución y ampliación ejidal, a fin de proceder poste-
riormente al análisis.

- a) Que exista un núcleo de población comunero
- b) Propietario de tierras y/o aguas
- c) Que dicha propiedad se encuentra acreditada -
con sus respectivos títulos
- d) Que hayan sido despojados por alguno de los -
actos enumerados en el artículo 27, fracción VII de la Consti-
tución
- e) Que sea probado la fecha y formas del despo-
jo de los bienes reclamados y;
- f) Que no se encuentre en el supuesto estableci-
do en el último párrafo de la fracción VIII del artículo 27 --
Constitucional

AMPLIACION EJIDAL

Nuestra Ley nos establece la forma de ampliación -

ejidal:

- a) Un núcleo de población haya sido beneficiado por dotación de tierras;
- b) Que carezca de tierras suficientes para satisfacer sus necesidades;
- c) Que exploten sus tierras de cultivo y las de uso común que posean;
- d) Que las superficies de las unidades de dotación concedidas sean inferiores al mínimo establecido en la Ley;
- e) Que existan tierras afectables dentro del radio legal;
- f) Que no pruebe que el núcleo de población petionario tiene más de diez ejidatarios carentes de unidad individual de dotación.

En igual forma se ampliará el ejido, cuando el núcleo de población por acuerdo de su asamblea general, adquiere tierras con recursos propios o créditos para incorporarlos al régimen ejidal.

Las acciones anteriores están estrechamente relacionadas con las dos primeras fracciones que enuncia el artículo 12 de nuestra Ley Federal de la Reforma Agraria y que resu-

miéndolas, las hace consistir en la substanciación y dictaminación de expedientes de restitución, dotación y ampliación.

Por lo que substanciar significará:

Se entiende formar el pleito o causa hasta ponerlo en estado de sentencia* 1

Concepto utilizado frecuentemente en materia agraria, entendiéndolo como la tramitación de los expedientes promovidos por los campesinos desde su inicio hasta dejarlos en condiciones de ser dictaminados.

La Comisión Agraria Mixta tiene la facultad de tramitar diversos procedimientos agrarios en los cuales deberá -- realizar todos los actos procesales que la ley de la materia -- le señale.

En el libro Quinto Título primero, capítulo primero, se regulan las disposiciones comunes para la tramitación de los procedimientos agrarios de restitución, dotación y ampliación de tierras bosques y aguas los cuales se inician con la presentación de la solicitud respectiva ante las autoridades agrarias en cuya jurisdicción se encuentre localizado el núcleo de población peticionario. Las formalidades que exigen para su presentación son : que consten por escrito, dirigidos-

*1 Luna Arroyo "Diccionario Jurídico de Derecho" Edit. Porrúa P.809

al Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente y entregar una copia de la misma a la Comisión Agraria Mixta. Señalado en el artículo 272 primer párrafo.

Una vez presentada la solicitud y dentro de las --
setenta y dos horas siguientes, el Ejecutivo Local mandará com
probar si el núcleo de población solicitante reúne los requisi
tos de procedencia.

Si de las investigaciones realizadas dan como re-
sultado que no se reúnen los requisitos exigidos, se les comu
nicará a los interesados sobre la improcedencia de la acción -
advirtiéndoles que toda vez que se cumplan con los requisitos-
legales podrán intentar nuevamente su acción artículo 272 se-
gundo párrafo.

Si por el contrario, resulta que el núcleo peticio
nario reúne los requisitos legales, dentro de los diez días si
guientes, se mandará publicar la solicitud en el periódico - -
oficial de la entidad remitiéndole original de la misma a la -
Comisión Agraria Mixta, y se expedirá los nombramientos de los
integrantes del Comité Particular Ejecutivo (Artículo 272 ter-
cer párrafo).

En el último párrafo del artículo 272 se transcri-

be lo siguiente, "Si el ejecutivo local no realiza estos actos la Comisión Agraria Mixta, previa investigación de la capacidad del núcleo de población solicitante, iniciará el expediente con la copia que le haya sido entregada, hará de inmediato la publicación correspondiente en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad, la que surtira idénticos efectos a la publicación en el periodico oficial, expedirá los nombramientos del Comité Particular Ejecutivo y notificará el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria"

De este artículo se va ha derivar responsabilidad del Gobernador por violaciones tanto al máximo ordenamiento legal de la República Mexicana la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como a una Ley Federal, por lo tanto si este presupuesto se dá, este podrá ser consignado a las autoridades competentes, de acuerdo a lo previsto por los artículos 458 y 459 fracción II, de la Ley. Asimismo, considero prudente que se reforme el artículo citado, exigiéndole a la Comisión Agraria Mixta, a que denuncie estos hechos ante las autoridades competentes pues de lo contrario, también incurrián sus miembros en responsabilidad.

En el artículo 273, cuando una solicitud sea poco-explicita sobre la acción agraria que se intente el expediente debe tramitarse por la vía de dotación.

Es frecuente que a pesar de todas la dificultades que implica tramitar el procedimiento de restitución, no prospere esa acción, por lo que el mismo núcleo de población se encontrará en la necesidad de intentar la acción dotatoria debido a que carecen de tierras para satisfacer sus necesidades.

De ahí que para evitar esta pérdida de tiempo y recursos sobre el particular, el artículo 274 señala que en caso de que la solicitud sea de restitución, además de iniciar el expediente por esta vía la Comisión Agraria Mixta debe acordar de oficio, que simultáneamente se siga el procedimiento dotatorio, previniendo el caso de que la restitución se declarase im procedente. La publicación de la solicitud surtirá efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento.

Cuando la Comisión Agraria Mixta haya dispuesto la publicación de una solicitud, o bien ha acordado de oficio la iniciación de un expediente, deberá el mismo día notificarlo por escrito al Registro Público de la Propiedad, mediante oficio que se remita por correo certificado, a fin de que se hagan las anotaciones marginales preventivas. Asimismo, les informarán de lo anterior a los propietarios de tierras o aguas afectables, por medio de un oficio dirigido a los cascos de las fincas.

Igualmente, deberá notificar a los presuntos afec-

tados el hecho de que los solicitantes pidan restitución antes de que se hubiere dictado resolución presidencial sobre su solicitud original de dotación.

ATRIBUCIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE RESTITUCION

"Dentro de un plazo de 45 días, contados a partir de la fecha de publicación de la solicitud, los vecinos del -- pueblo solicitante deben presentar a la Comisión Agraria Mixta los Títulos de Propiedad y la documentación necesaria para -- comprobar la fecha y la forma de despojo de las tierras, bosques o aguas reclamadas; y los presuntos afectados deben exhibir los documentos en que funden sus derechos". (Artículo 279, primer párrafo).

Notificar a los presuntos afectados, cuando la solicitud enumere los predios o terrenos que sean objeto de la demanda. En caso contrario, la Comisión Agraria Mixta practicará la investigación que corresponda y, una vez identificados, harán la notificación por escrito a sus propietarios.

Una vez realizado lo anterior, se enviará a la Secretaría de la Reforma Agraria toda la documentación mencionada, a fin de que, en un plazo improrrogable de treinta días, -

se devuelva a la Comisión con un dictámen paleográfico y una opinión fundada acerca de su autenticidad.

Como lo dispone el Artículo 281 de la ley, si del estudio practicado aparece que la restitución es procedente, - por ser auténticos los títulos exhibidos y estar comprobada la fecha y la forma del despojo, la Comisión Agraria Mixta deberá:

- a).- Suspender la tramitación dotatoria que se hubiere iniciado de oficio;
- b).- Identificar los linderos y el terreno cuya - restitución se solicita y levantar los planos en que aparezcan las propiedades inafectables, si las hubiere conforme a la ley;
- c).- Formar el censo agrario correspondiente, constituyendo la junta censal con representantes de la propia Comisión y del núcleo de población solicitante; y
- d).- Formular por escrito, un informe con todos - los datos anteriores, que incluya un capítulo especial en que se precise la extensión y la clase de los bienes que se reclaman. Si hubiere fracciones que hayan pasado a formar parte de ejidos o Nuevos Centros de Población, se hará constar así en el informe.

Si la opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria es que no procede la restitución, la Comisión Agraria Mixta deberá de continuar de oficio los trámites de dotación.

"La Comisión Agraria Mixta, con vista a las constancias del expediente, formulará su dictámen dentro de un plazo de 10 días contados a la fecha en que se concluyan los trabajos, y los someterá desde luego a la consideración del Ejecutivo Local, quien deberá dictar su mandamiento en un plazo que no excederá de 5 días". (Artículo 283, primer párrafo).

Podría decirse que en el párrafo antes citado, se concretiza la atribución más importante en la que intervienen las referidas Comisiones, por lo que respecta a los procedimientos de restitución, dotación y ampliación ejidal, y que consiste en emitir un Dictámen, y la señalo como la más importante, porque al rendir su Dictámen para cada procedimiento respectivo se está culminando con la realización de los trabajos desarrollados. Por ello, sería conveniente reflexionar sobre ¿Qué es un dictámen desde el punto de vista jurídico?.

Dictámen.- "Es una opinión que se apoya en razones capaces de producir en nosotros convicción". (S)

Este antiguo concepto dado por Platón tiene aplicación en la materia agraria pues en nuestra opinión, entendemos al dictámen que la Comisión Agraria Mixta dicta como una opinión que ese cuerpo colegiado emite apoyándose en diversas razones jurídicas (entre las que comprenden tanto a los resulta-

(S) Platón. Diálogos de Platón, Edit. Porrúa.

dos de los trabajos técnicos informativos realizados como la - fundamentación legal), los cuales producen convicción en un - determinado sentido, y es tal su trascendencia, que el Ejecuti vo local dá su mandamiento, la mayoría de las veces, en base - a ese Dictámen.

Por otro lado, continúa diciendo el artículo en co mento, que: "Si el Ejecutivo Local no dicta su mandamiento en el plazo indicado, se tendrá por desaprobado el Dictámen y la Comisión Agraria Mixta deberá recoger el expediente dentro de los cinco días siguientes para turnarlo de inmediato al Delega do Agrario, quien, a partir de este momento continuará el trá- mite del expediente.

Cuando la Comisión no emita dictámen dentro del -- plazo señalado, el Ejecutivo Local recogerá desde luego, el ex pediente de la Comisión Agraria Mixta, dictará el mandamiento- que juzgue procedente en el término de cinco días y ordenará - su ejecución. Una vez resuelto, lo enviará al Delegado Agrario para que éste continúe con el trámite del expediente" (Artículo 283, párrafos tercero y cuarto).

A este respecto, considero que su redacción tiene -- cierta semejanza con el Artículo 272, último párrafo, pues en - mi opinión prevee el supuesto de que el Ejecutivo Local o las -

Comisiones Agrarias no cumplan con lo preceptuado por la ley, de ahí, que nos remitimos a nuestros comentarios manifestados en cuanto al Artículo 272 de la ley en comento, para lo que corresponde al párrafo de este artículo en análisis.

Confirmando lo anterior, cabe apuntar: "Si el Ejecutivo Local no dicta su mandamiento Afirmando, estamos a -- una responsabilidad del citado Ejecutivo, por lo que puede ser consignado por la autoridad competente. El mismo criterio se aplicaría para el caso de que quien incurra en responsabilidad sea la Comisión Agraria. Además, considero que para ser congruentes con la justicia agraria, no sólo habría que exigirseles responsabilidad, sino el cumplimiento de su obligación.

Finalmente, dentro del capitulado de restitución, encontramos como facultad de la Comisión Agraria Mixta el tramitar de oficio un expediente de dotación complementaria cuando los terrenos de labor o laborables restituidos no sean suficientes para que todos los individuos con derechos obtengan -- tierras en extensión igual a la unidad de dotación.

ATRIBUCIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE DOTACION.

La dotación, al igual que la restitución, son pro-

cedimientos agrarios biinstanciales, es decir, que se desarrollan en primera instancia ante las autoridades agrarias de las entidades federativas y en segunda instancia ante autoridades federales.

Como lo manifestamos en páginas anteriores, para que proceda esta acción, se requiere que se hayan cumplido con los requisitos de capacidad individual y colectiva, que existan tierras afectables y que no hayan sido dotados en otra resolución presidencial. Así como también, les son aplicables todo lo dicho en la parte relativa a disposiciones comunes y doble vía ejidal.

Por lo que corresponda a este procedimiento y de conformidad con el artículo 286, la Comisión Agraria Mixta -- efectuará, dentro de los ciento veinte días siguientes a la publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación de oficio, los trabajos que a continuación se mencionan:

1) Realización del censo agrario del núcleo de población solicitante y recuento pecuario; investigaciones que corresponden a una Junta Censal que se integra con un representante de la Comisión Agraria Mixta, quien es el Director de -- los Trabajos, y un representante de los campesinos peticionarios, quien será designado por el Comité Particular Ejecutivo.

El censo contendrá un listado de todas las personas con derecho a recibir tierras, "especificando sexo, estado civil, y relaciones de dependencia económica dentro del núcleo familiar, ocupación u oficio, nombres de los miembros de la familia, -- etc., y las superficies de tierras, el número de cabezas de ganado y los aperos que posean. " (Artículo 288)

2) Levantamiento de un plazo del radio legal de afectación que contenga los datos indispensables para conocer: la ubicación del núcleo principal de éste; las zonas de terrenos comunales; el conjunto de las propiedades inafectables; -- los ejidos definitivos o provisionales, y las porciones afectables de las fincas. (Artículo 286, fracción segunda)

3) Informa por escrito que complementa el plazo con amplios datos sobre ubicación y situación del núcleo petionario; sobre la extensión y calidad de las tierras planificadas; sobre los cultivos principales, consignando su producción medida y los demás datos relativos a las condiciones agrológicas, climáticas y económicas de la localidad. Este informe aludirá también a la propiedad y extensión de las fincas -- afectables en favor del núcleo solicitante; examinará sus condiciones catastrales o fiscales e irá acompañado de los certificados que se recaben del Registro Público de la Propiedad o de las oficinas fiscales.

Concluidas las investigaciones anteriores, la Comisión pone a la vista de solicitantes y propietarios los trabajos censales, para que en el término de diez días formulen sus objeciones con las pruebas documentales correspondientes. Si resultan fundadas las objeciones al censo, la Comisión Agraria Mixta procederá a rectificar los datos objetados dentro de los diez días siguientes.

"Cuando, durante la tramitación de esta primera -- instancia se plantee un problema relativo a la nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad, la Comisión Agraria Mixta antes de emitir su dictámen, informará a la Secretaría sobre el problema proporcionándole todos los datos de que disponga para que, conforme al procedimiento establecido en esta ley, (9) resuelva lo procedente". (Artículo - 290).

Del artículo transcrito se derivan ciertas cuestiones importantes que ameritan algunos comentarios:

Primero.- En mi concepto, considero desafortunada la redacción de este artículo porque la invalidez de un acto, siguiendo a la doctrina clásica de las nulidades (derecho --- civil), comprende tanto a la inexistencia como a la nulidad absoluta y relativa. Sin embargo, en materia agraria no existen

grados de nulidades, la ley solo contempla a la inexistencia - nulidad.

Segundo.- Ahora bien, el problema de división o fraccionamiento a que hace referencia el citado artículo es el que regula la ley, fundamentalmente en sus artículos 210, 211 y 212, y en los cuales se determinan en qué casos no se producen efectos jurídicos y en qué otros si son válidos esos actos (10)

Tercero.- Por lo anterior, propongo que se reforme este artículo en los términos siguientes:

Cuando durante la tramitación de esta primera instancia, se plantee un problema relativo a la división o fraccionamiento de una propiedad que traiga como consecuencia la nulidad o inexistencia de estos actos, denunciará estos hechos ante la Secretaría de la Reforma Agraria, proporcionándole todos los datos de que disponga, para que conforme al procedimiento-prescrito en esta ley, se resuelva lo procedente.(11)

Una vez que se integra el expediente (con los documentos y pruebas aportadas por los interesados, así como con las constancias de los informes recabados) y dentro de los quince días siguientes, la Comisión Agraria Mixta emitirá su dictámen sobre la procedencia o improcedencia de dotación, so-

(11) Dr. Manuel Rufz Daza. Revista de Investigación Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, Núm. 8, T-II, 1985.

metiendo a la consideración del Ejecutivo Local para que éste dicte su mandamiento en un término que no excederá de quince días y se comunicará sobre el envío del dictámen a la delegación agraria. (Artículo 290, 292 y 296)

Si la Comisión Agraria Mixta no cumple con la obligación anterior, en el término prescrito por la ley, se faulta al Ejecutivo Local para recoger el expediente, dictaminando en el término de cinco días el mandamiento que juzgue procedente, ordenará su ejecución y lo turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite correspondiente. (Artículo 294)

En mi opinión no estoy de acuerdo con el contenido del artículo transcrito ya que el Ejecutivo Local no está tan empapado del asunto como para emitir el dictámen, pues es la Comisión Agraria Mixta quien se encarga de substanciar los expedientes, por lo que muchas veces, los Gobernadores emiten -- sus mandamientos sin tener pleno conocimiento del fondo del -- asunto. Es por ello que la citada Comisión Agraria debería -- ser la única autoridad local que imitiera el dictámen.

En relación a este punto, se dice que: "Cuando el Ejecutivo Local dicte su mandamiento sin que haya dictámen de la Comisión Agraria Mixta, la Delegación Agraria en caso nece-

sario, recabará los datos que falten y practicará las diligencias que procedan dentro del plazo de treinta días, formulará 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'. (Artículo 295)

Si el Ejecutivo Local no emite mandamiento dentro del término que se establece, se presume que lo hace en sentido negativo y la Comisión Agraria Mixta dentro de los tres días siguientes deberá turnar el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria para que continúe su trámite (Artículo 293)

Si en el mandamiento no se conceden tierras, se procederá a notificar al núcleo solicitante y a los propietarios que hubieren intervenido en el procedimiento y ordenará que se publique la resolución en el periódico oficial de la entidad (Artículo 298, último párrafo)

En caso contrario, es decir, que la resolución en primera instancia sea positiva, el Gobernador del Estado enviará, dentro del término de cinco días, el expediente a la Comisión Agraria Mixta para su ejecución, la cual se realizará mediante una diligencia de posesión que deberá efectuarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de expedición del mandamiento, se citará a los propietarios afectados y al núcleo de

roblación beneficiado para darles a conocer el contenido del mismo. Se procede a deslindar los predios y se nombrará al Comisariado Ejidal para que reciba los bienes y la documentación correspondiente y se asignen provisionalmente las unidades de dotación que correspondan a cada ejidatario. (Artículo 289, --tercer párrafo, y 299)

Si al verificarse la diligencia de posesión se encuentran dentro de los términos, cosechas pendientes de levantarse, la Comisión Agraria Mixta, de conformidad con lo dispuesto por los Artículos 302 y 303, les concederá a los propietarios afectados los siguientes plazos para recogerlas:

a).- En términos generales, cuando la ley señala un plazo específico, queda a criterio de la Comisión Agraria Mixta fijarlo, tomando en cuenta que será el necesario para levantarlas de acuerdo a la época de las cosechas en la región y que nunca alcanzará el siguiente ciclo agrícola. El plazo señalado se notificará expresamente y se publicará en las tablas de avisos de las oficinas municipales a que corresponda el núcleo de población beneficiado.

b).- Respecto a los terrenos de agostadero, treinta días como máximo, excepto que se presenten circunstancias previstas por el Artículo 312 de la ley.

c).- En cuanto a los terrenos de monte en explotación, la posesión será inmediata, pero se concederá el plazo necesario para extraer los productos forestales ya elaborados que se encuentren dentro de la superficie concedida:

d).- Tratándose de aprovechamiento de aguas, los plazos se fijarán con la amplitud necesaria para que se conserve el uso de las mismas en cultivos pendientes de cosechar, siempre y cuando las estuvieren utilizando para el riego en la fecha de posesión. Este plazo no será menor que el tiempo faltante para la terminación del periodo de riego, en cultivos anuales, excepto en los casos de la Fracción III del Artículo 249 el plazo será hasta por un año, salvo el de plantaciones de caña de azúcar, el cual podrá ampliarse hasta que se efectúe el segundo corte. *

Una vez concluida la diligencia de posesión, la Comisión Agraria Mixta mandará el documento para su publicación en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente y turnará el expediente a la Delegación Agraria, iniciándose así la segunda instancia del procedimiento. El cual ya no comentaremos por rebasar el ámbito del presente trabajo.

Finalmente, de conformidad a lo expresado por el Artículo 307 de la ley, Fracción III, es obligación de la Comi

sión Agraria Mixta, publicar en la Gaceta o periódico oficial del Estado las resoluciones presidenciales que concedan tierras por restitución, dotación, ampliación o creación de un -- nuevo centro de población. Dicha publicación deberá realizarse en cuanto reciban las copias respectivas.

Para concluir el estudio de este procedimiento, -- quisiera hacer énfasis en el criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a los dictámenes que emiten las Comisiones Agrarias Mixtas, mismo que a continuación transcribo:

COMISION AGRARIA MIXTA. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO AL RENDIR DICTAMEN SOBRE PROCEDENCIA DE DOTACION DE TIERRAS.

No reviste la característica de ser acto de autoridad para los efectos de juicio de amparo, el dictámen que rinden las Comisiones Agrarias Mixtas sobre la procedencia o im procedencia de una dotación de tierras, de conformidad con los Artículos 237 del Código Agrario y 291 de la Ley Federal Agraria, porque constituyen una simple opinión que tales órganos -- someten al Ejecutivo Local, la cual puede adoptarse o rechazarse por el Gobernador del Estado en resolución que dicte de conformidad con los Artículos 238 del Código Agrario y 292 de ley

Federal Agraria; por lo que al actuar las Comisiones Agrarias-Mixtas en cumplimiento de la citada función, no tienen el carácter de autoridades para los efectos del juicio de amparo.

Ejecutorios Visibles. Semanario Judicial de la Federación, 3a. Sala, Sexta y Séptima Época, Tercera Parte, Año-1970.

DOTACION DE AGUAS

Es facultad de la Comisión Agraria Mixta tramitar las solicitudes de dotación de aguas, siguiendo las reglas establecidas para la dotación de tierras en todo lo que le sean aplicables.

Corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos opinar si existen aguas disponibles para satisfacer las necesidades del núcleo solicitante. En caso afirmativo, el Ejecutivo Local ordenará a la Comisión Agraria la substanciación del expediente.

Esta solicitará de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que practique una inspección a fin de investigar:

I.- La posibilidad de realizar el riego de las --

tierras, ejidales o comunales de los solicitantes;

II.- La localización de los aprovechamientos exis-
tentes que puedan ser afectados y las fuentes de éstos;

III.- El aforo en las corrientes y de los diferen-
tes aprovechamientos afectables, y los datos técnicos del sis-
tema de riego;

IV.- El coeficiente de riego para los cultivos de
la región y la fecha y forma en que suministran los riegos a-
los diferentes cultivos;

V.- Las superficies de riego, gastos y volúmenes-
que correspondan a las propiedades afectables;

VI.- La extensión de las tierras de riego de los
aprovechamientos inafectables;

VII.- Las servidumbres impuestas y las que deban
imponerse a las obras ya establecidas, o a los terrenos que --
deban ocupar las que se proyecten para el pueblo solicitante;

VIII.- La extensión y la calidad agrológica de -
las tierras y las condiciones climatológicas de la región, en
relación con los aprovechamientos afectables; y

IX.- Las obras hidráulicas abandonadas y la posi-
bilidad de su aprovechamiento.

Una vez que la Comisión Agraria Mixta reciba el in-
forme que contenga los datos anteriores, pedirá a las Secreta-
ría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, según corresponda,-

que informen acerca de la propiedad de las aguas y los derechos confirmados o confirmables de los presuntos afectados. -- (Artículo 321)

"Los mandamientos pronunciados por los Ejecutivos- Locales en materia de aguas, después de ejecutadas, se notificarán a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos -- por la Comisión Agraria Mixta, a fin de que se dé cumplimiento al reajuste provisional de los aprovechamientos y la expedición de los reglamentos respectivos y para que se ordene la ejecución de las obras limitadoras de carácter provisional que permitan realizar los aprovechamientos otorgados". (Artículo - 322).

ATRIBUCIONES EN MATERIA DE AMPLIACION - EJIDOS.

En cuanto al procedimiento, éste se rige por los mismos lineamientos que la ley dispone para el de dotaciones, por lo que me remito a todo lo escrito con anterioridad a este respecto.

Cuando el estudio de una materia ha sido poco abordada por los estudiosos del derecho, como lo es el estudio de las Comisiones Agrarias Mixtas, considero de gran relevancia contar con el conocimiento de lo que han dicho nuestros órganos

jurisdiccionales en esta materia, por lo que en seguida cito - el criterio del Tribunal Colegiado del Décimo Segundo, en cuanto a los anteriores procedimientos.

AGRARIO, RESTITUCION, DOTACION O AMPLIACION DE TIERRAS O AGUAS, PROCEDIMIENTOS AGRARIOS DE SU SUBSTANCIACION ES OBLIGATORIA Y NO DISCRECIONAL.- De los Artículos 272 y 273 de la Ley Federal de la Reforma Agraria se desprende que las atribuciones - que en ellos se señalan para la substanciación y resolución de los expedientes de restitución, dotación o ampliación de tierras, bosques o aguas, no constituyen facultades discrecionales sino verdaderas obligaciones para las autoridades y órganos agrarios respectivos, dado el interés público de dichas disposiciones; por consiguiente, los actos negativos o de abstención de las autoridades responsables estrañan una violación de dichos preceptos, puesto que ninguna disposición legal las autoriza para no mandar publicar las solicitudes de ampliación - de ejido, para no expedirles a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos los nombramientos correspondientes para - impedir la iniciación del procedimiento agrario relativo y su consiguiente tramitación.

Amparo en revisión 2918/80. Comité Ejecutivo de - San José Teacalco, Npio. de Tzompantepec, Edo. de Tlaxcala 24 de septiembre de 1980-5 votos.- Ponente: Eduardo Cargle Marti-

nez. Srío. José Luis Gómez Molina.

Informe 1980- Segunda Sala Núm. 2. Pág. 92.

EMITE SU OPINION EN EL PROCEDIMIENTO DE -
UN NUEVO CENTRO DE POBLACION EJIDAL.

Esta acción agraria, al igual que las anteriores, tiene su fundamentación legal tanto en nuestra Constitución Política como en la Ley Federal de la Reforma Agraria. De acuerdo con esta última, para que proceda la creación de un Nuevo Centro de Población se requiere: a).- Que lo soliciten grupos de veinte o más individuos que reúnan los requisitos de capacidad individual establecidos en el Artículo 200 (el cual ya explicamos en líneas anteriores), aún cuando pertenezcan a diversos poblados; b).- Cuando las necesidades del grupo solicitante no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros ejidos (Artículo 244); c).- Cuando en el ejido al que pertenecen no haya parcelas vacantes, ni tierras disponibles del radio legal de afectación, pero si existen en otras regiones (Artículo 243); d).- Que expresen su conformidad de trasladarse al lugar de donde sea posible establecer dicho centro. (Artículo 326)

En los términos del Artículo 245 de la ley, se establece que estos centros de población se constituirán en tie-

rras que por su calidad aseguren rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de sus componentes y con una superficie igual a la unidad individual de dotación. Sin embargo, en la práctica la creación de estos centros de población no -- han resultado del todo provechosos como se esperaba, pues en -- ciertos lugares han sido un fracaso por las causas que mencioné al principio de este capítulo.

Por otra parte, este procedimiento se desarrolla en única instancia, la cual se inicia mediante la solicitud que -- presentarán los interesados ante el Delegado Agrario de cuya -- jurisdicción sean los vecinos solicitantes, o bien, de oficio -- (Artículo 327). Además, manifestarán su conformidad de trasladarse al lugar donde se encuentren fincas afectables y sea posible acomodarlos, para que junto con un estudio pormenorizado -- por el Delegado Agrario, se envíe a la Secretaría de la Reforma Agraria, a fin de que sea ésta quien determine mediante un informe qué posibilidades existe de crear un nuevo centro de población.

De ahí que los estudios y proyectos formulados por la propia Secretaría de la Reforma Agraria, se envíen al Ejecutivo Local y a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de quince días expresen su opinión.

¿Qué fuerza o importancia puede tener la opinión --

de la Comisión Agraria Mixta, en este tipo de procedimientos?.

Ante todo considero conveniente explicar qué enten demos por opinar.

"OPINION".- Es un parecer, un concepto, un juicio, un dictámen acerca de alguna cosa o asunto. (14)

Ahora bien, ¿Cual es el objeto para que la Comisión Agraria emita su opinión en este procedimiento?.

En primer lugar, afirmo, a fin de que no se empalmen dos expedientes distintos, como podría ser el de un nuevo centro de población ejidal y el de dotación de tierras por un grupo de campesinos.

Y segundo, porque como es en su jurisdicción donde se pretende formar el centro de población, es esa la autoridad local que tiene mayor conocimiento sobre la situación que guardan las tierras que pudieran ser factibles de afectación agraria.

Supongamos que la Secretaría de la Reforma Agraria no solicita la opinión de la Comisión Agraria o del Gobernador y se resuelve crear un nuevo centro de población en tierras --

(14) Cabarellas Guillermo Diccionario de Derecho Usual, Tomo II Letras N-R 11a. Edic. Edit. Heliasta S.R.L. Buenos Aires Ar gentina 1976 Pág. 165.

que se encuentran en posesión de otro núcleo de población ¿Cómo se ojecutaría la resolución Presidencial con la que se cree un Nuevo Centro de Población Ejidal?

Por lo anterior, considero importante se solicite su opinión a la Comisión Agraria Mixta en este procedimiento, para que, de omitir la obligación señalada, pueda exigírseles responsabilidad a sus miembros por los perjuicios que la citada omisión puede causar.

El criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido el de que las Comisiones Agrarias Mixtas intervienen en este procedimiento, emitiendo una opinión -- técnica que establece la ley, por lo que no debe de considerársele como una autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, ya que en este supuesto actúa únicamente como órgano auxiliar de carácter técnico, careciendo de imperio para hacer cumplir sus determinaciones.

OPINION EN LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES.

Por disposición del Artículo 12 fracción III y 344 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Comisión Agraria Mixta tiene facultad para emitir también su opinión respecto -

solicitud de expropiación de bienes ejidales que se presente y, previa petición de la Secretaría de la Reforma Agraria la cual deberá rendirse en un plazo de treinta días, transcurrido el lapso sin que haya respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites.

En la práctica, la Secretaría de la Reforma Agraria se ve en algunas ocasiones imposibilitada por razones de exceso de trabajo, a realizar los trabajos técnico informativos y verificar los datos consignados en la solicitud con la certeza que se requiere, por lo que representa una gran ayuda, tanto el Ejecutivo Local como la Comisión Agraria Mixta, puedan emitir su opinión en este tipo de procedimiento, pues para hacerlo practican previamente una investigación sobre los terrenos que pretenden expropiarse, los cuales al encontrarse físicamente dentro de su jurisdicción, son de su entero conocimiento la situación que guardan dichas tierras, bosques y --- aguas.

En mi concepto, la importancia de esta facultad radica en que si se elabora y se funda debidamente la opinión de la Comisión Agraria, puede llegar a tener tanta fuerza legal que incluso sería capaz de influir notablemente en la decisión de la Secretaría de la Reforma que sobre este aspecto emita.

FACULTAD PARA SUBSTANCIAR EXPEDIENTES DE
AFECTACION DE PROPIEDADES.

La Ley Federal de la Reforma Agraria en su Libro - Quinto, Título Tercero denominado "Determinación de las Propiedades Inafectables", en un capítulo único regula los efectos - de dos procedimientos distintos; uno determinando las propieda - dades que pueden ser afectadas, y en el otro, señalando cuales son inafectables. Por lo tanto, podemos concluir que la deno - minación correcta de ese título debería ser: "De las Propieda - des Inafectables y Determinación de las Afectables".

La ley previó un procedimiento en el que se deter - minará la propiedad como inafectable tomando en consideración - lo dispuesto por los Artículos 249 y 250, el cual inicia pre - sentando la solicitud ante el Delegado Agrario, a fin de que - se expida al propietario el certificado de inafectabilidad co - rrepondiente.

La otra variante, y que es la que nos interesa pa - ra nuestro estudio, es a la que se refiere el Artículo 350, en el que los propietarios de fincas susceptibles de afectación -- agricola o ganadera en explotación desea que se localice den - tro de las mismas la superficie que deba considerarse inafecta - ble, para lo cual presentarán en la Comisión Agraria Mixta, la

documentación siguiente: el título de propiedad debidamente -- agreditado y un plano topográfico de su propiedad afectable, y dentro de ésta cual es la escogida.

Una vez instaurado el expediente comisionar al personal capacitado para que, en un plazo de treinta días, localice y ratifique sobre el terreno el señalamiento de la pequeña-propiedad, y rinda bajo su responsabilidad un informe respecto de la extensión real de la superficie fijada por el peticionario como inafectable, y las diversas calidades y fracciones -- que la componen, así como las condiciones de explotación en -- que se encuentren:

Una vez que conste en su poder la información anterior, notificará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes para que en un plazo de veinte días expongan lo que a su derecho -- convenga. Transcurrido ese plazo, formulará un resúmen del caso con su opinión fundada, misma que se enviará junto con el -- expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de -- los quince días siguientes (Artículo 352), a fin de que esta -- última determine lo que proceda conforme a derecho.

COMENTARIO.

Entiendo que el espíritu del legislador, al regular y provenir procedimiento fué el de otorgarle una oportuni

dad al propietario para señalar él mismo y por su propio derecho, qué fracción de tierras dentro de aquellos terrenos que fuesen afectables, deseaba conservar como inafectable, pues al no hacer uso de ese derecho, puede pasar a la autoridad correspondiente para hacer el señalamiento respectivo.

ATRIBUCIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE NULIDAD.

En ninguna parte de la ley se establece un concepto de nulidad ni tampoco se menciona cuando un acto jurídico agrario debe considerarse nulo. Sin embargo, señala diversos procedimientos para diferentes casos de nulidad como son los siguientes:

NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS DE BIENES - COMUNALES.

Procede cuando la división de reparto se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio. Serán nulos también los actos realizados sobre bienes cuya propiedad deriva de un repartimiento nulo.

El procedimiento sobre nulidad de un fraccionamiento de bienes comunales, se inicia cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posición de --

una cuarta parte de los terrenos materia de la división o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

La solicitud se presentará ante la Comisión Agraria Mixta de la entidad Federativa correspondiente, la cual contendrá los requisitos que a continuación se indican: a) Nombre de los solicitantes y proporción del área comunal que posean; b)- Nombre de la comunidad o núcleo de población de que se trate;- c) Y si los hubiere, los títulos que amparen la propiedad de los terrenos.

Con fundamento en lo dispuesto por los Artículos - 392 y 393 de la Ley Adjetiva en vigor, la Comisión convocará - a una junta General de Adjudicatarios de los terrenos cuyo - - fraccionamiento pretenda nulificarse, en la que oirá a los pe- ticionarios y a las partes afectadas con la nulidad que se so- licita, y recibiendo en ese acto las pruebas que le presenta- - rán ambas partes. Asimismo, las partes disponen de un término de noventa días para recibir pruebas y alegatos.

Finalmente, en uso de esta atribución la Comisión- Agraria Mixta se convierte en verdadera autoridad agraria, al- resolver si es de declararse o no la nulidad del fraccionamien- to o repartimiento de que se trate y, en su caso, la forma en

que deberá hacerse el nuevo repartimiento de las tierras, materia de la controversia.

NULIDAD DE BIENES EJIDALES

Procede cuando la asignación definitiva de las parcelas individuales se ha hecho en contravención a lo dispuesto por la ley.

Dándole este supuesto, la ley dispone que el o los perjudicados podrán iniciar, a petición de parte, el procedimiento para declarar nulo dicho parcelamiento.

Dentro de los treinta días siguientes el parcelamiento ilegal, deberá interponerse la solicitud escrita de nulidad ante la Comisión Agraria Mixta de la Entidad Federativa correspondiente; dicha Comisión dispondrá de un plazo de noventa días para integrar el expediente con la documentación relacionada con la posesión de las parcelas, las investigaciones necesarias y la recepción de pruebas y alegatos de los interesados. - Fecido este término, emitirá su resolución en un plazo improrrogable de quince días, comunicándola a las partes y a la Secretaría de la Reforma Agraria. (Artículo 397 y 398 Ley Federal de la Reforma Agraria).

NULIDAD DE ACTOS Y DOCUMENTOS QUE CONTRAVENGAN LAS LEYES AGRARIAS.

La comisión Agraria Mixta es competente para insta-

urar el procedimiento que declare la nulidad de todos áque--
llos actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, -
siempre que dicho procedimiento no esté sujeto a una regulación
especial. Tal es el caso de acuerdos que se hayan tomado en -
asambleas de ejidatarios en forma distinta a lo previsto por -
la ley. Para este caso en concreto, la ley prevee que la nuli
dad de asambleas solamente podrá ser promovida por el Comisis
ariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia, o por el veinticinco -
por ciento de los Ejidatarios o Comuneros.

¿Quienes pueden solicitar este procedimiento?

Unicamente las personas o los núcleos de población
que tengan derecho o interés para hacerlo por el perjuicio que
pueda causarles el acto o documento que impugnan.

Una vez iniciado el procedimiento, la Comisión Agra
ria Mixta notificará a las contrapartes por oficio, en un pla
zo de diez días, la solicitud o el acuerdo de iniciación del -
procedimiento.

La Comisión Agraria Mixta ordenará realizar una in
vestigación exhaustiva en relación con los actos o documentos-
impugnados y otorgará un plazo de treinta días a partir de la
notificación para que las partes aporten las pruebas conducen
tes. Asimismo puede encomendar a persona competente para que-
realice las diligencias que estime indispensables para mejor -
proveer. (Artículos 408 y 409.

Transcurrido el término probatorio, a través de un

oficio, se les hace saber a los interesados, que disponen de quince días hábiles a partir de la notificación para alegar lo que a su derecho convenga. Dentro de los diez días siguientes a que concluyan los alegatos, la Comisión Agraria Mixta resolverá sobre la procedencia de la nulidad materia del procedimiento.

Estas resoluciones no son recurribles. (Artículo - 410 y 411)

Por regla general, la Comisión Agraria deberá dictar las órdenes necesarias para dejar sin efecto los actos o -- sin valor el documento de que se trate; pero excepcionalmente, -- si la anulación recayó sobre actos o documentos relacionados -- con asambleas ejidales o comunales; éstos tendrán que ser reparados o repuestos mediante una Nueva Asamblea General que será convocada por el Delegado Agrario dentro de los quince días siguientes a la anulación del acto. (Artículo 412).

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la - Nación, en lo que toca a este procedimiento ha dicho lo siguiente:

"COMISIONES AGRARIAS MIXTAS. SON COMPETENTES PARA LA NULIDAD DE ASAMBLEAS EJIDATARIAS EN QUE SE ELIJA A LOS COMITES EJECUTIVOS AGRARIOS O A LOS COMISARIADOS EJIDALES DE LOS POBLADOS.

Conforme a lo dispuesto por el Artículo 12, frac-- ción V. de la Ley Federal de Reforma Agraria en relación con el Artículo 407, tercer párrafo, del mismo ordenamiento, las Comi-

siones Agrarias Mixtas de las entidades federativas son competentes para conocer de la nulidad de las asambleas de ejidatarios en que se elija a los comités ejecutivos agrarios o a los comisariados ejidales de los poblados, ya que independientemente de que se satisfagan o no los requisitos de procedibilidad de las acciones de nulidad el último de los mencionados conceptos faculta a las referidas comisiones para conocer del procedimiento de nulidad respectivo."

Suprema Corte de Justicia de la Nación 3a. Sala. - Séptima Epoca, Tercera Parte. Vols. 139-144 pág. 14 A.R. 7377/79 Antonio Hernández Vázquez y otros.

Unidad de 4 votos. Vols 151-156, pág. 51 A.R. 1600/81. María de Jesús García viuda de Moreno y otros. Unanimidad de 4 votos.

ATRIBUCIONES EN MATERIA DE SUSPENSION Y - PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS.

Las facultades que la Ley Federal de la Reforma Agraria otorgó a las Comisiones Agrarias Mixtas, revisten evidente importancia social, ya que a este Cuerpo Colegiado le compete instruir procedimientos para resolver y opinar en todos aquellos casos en que un ejidatario o comunero amerite ser suspendido o privado de sus derechos agrarios, cuando haya incurrido en las causas que en su caso establece la citada ley en sus Artículos 87 y 85, respectivamente. Individualmente que el espíritu del legislador fué la de legalizar estos procedimientos -

en los que a los interesados se les otorga la oportunidad de ser oídos en defensa de sus intereses y aportar todas las pruebas que estimen necesarias, para satisfacer el requisito de audiencia y legalidad que consagran los Artículos 14 y 16 Constitucionales. Por tal razón, a las Comisiones Agrarias Mixtas les corresponde vigilar que dentro de los procedimientos se observen las formalidades esenciales, analizar y valorizar escrupulosamente las pruebas que se ofrezcan, para que estén en condiciones de resolver u opinar con absoluta equidad.

SUSPENSION DE DERECHOS AGRARIOS

La Ley Federal de la Reforma Agraria introdujo este nuevo procedimiento para dar trámite a las suspensiones provisionales de derechos agrarios a que se refiere el Artículo 87 y al que ya hicimos referencia al principio del capítulo.

Para que la Comisión Agraria Mixta pueda iniciar el procedimiento de suspensión de derechos agrarios contra un ejidatario, es necesario que le sea presentada una solicitud por escrito, acompañándola del acta de la Asamblea General en que se haya acordado formular la petición, según lo previene el Artículo 422 de la ley.

La Comisión remitirá una copia del escrito a la parte afectada y señalará día y hora para la celebración de la -

Audiencia de Pruebas Alegatos la que deberá realizarse no antes de quince días ni después de treinta. Simultáneamente podrá reunir, de oficio, la documentación necesaria para normar su criterio y practicar las diligencias que estime convenientes.

La Comisión se reunirá el día señalado para la Audiencia y, como lo previene el Artículo 424 de la ley, se dará lectura al escrito inicial, se informará a las partes sobre las pruebas recabadas de oficio y se oirán sus alegatos, levantándose un acta que deberán firmar todos los que hubieren intervenido.

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 425 de la ley, la Comisión Agraria Mixta deberá dictar su resolución dentro de los ocho días siguientes a la audiencia. Una vez notificada a las partes, si fuere condenatoria, se procederá a ejecutarla desde luego. Dicha resolución no será recurrible.

PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS.

De conformidad con lo establecido por el Artículo 426 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, la solicitud de Privación de Derechos de un ejidatario se presentará por escrito ante la Comisión Agraria Mixta respectiva, acompañando todos los elementos de prueba que funden los hechos en que se apoya la acción.

Cuando una solicitud provenga de una Asamblea General, se cuidará que se hayan satisfecho los requisitos del Artículo 420, ésto es, que se trata de una Asamblea General Extraordinaria en los términos del Artículo 32; cuando la solicitud sea promovida por el Delegado Agrario, ésta debe de ser -- fundada y motivada adjuntando las pruebas correspondientes que hagan presumir la comisión de la infracción.

COMENTARIO:

Este es otro claro ejemplo de dualidad de funciones pues la ley prevee que el Delegado Agrario pueda iniciar este procedimiento. Por tanto, se convierte nuevamente en Juez y - Parte, rompiéndose con ello nuestro orden jurídico.

En cumplimiento a lo dispuesto por la ley, la Comisión Agraria Mixta estudiará los datos y pruebas que le hayan sido presentados y si se encuentra, cuando menos, la presunción fundada de que se ha incurrido en las causas legales de privación de derechos, citará por medio de oficio al Comisariado -- Ejidal, al Consejo de Vigilancia y a los Ejidatarios Afectados, para una audiencia de pruebas y alegatos.

Si el o los ejidatarios afectados por la posible - privación de derechos se ausentaran del ejido, dejando abandonadas sus parcelas, se hará constar el hecho en un acta que se levantará ante cuatro testigos ejidatarios. La notificación - sobre la audiencia se hará por medio de avisos que se fijen en

las oficinas públicas más cercanas y en los lugares más visibles del poblado.

Dentro de los diez días siguientes de celebrada la audiencia de alegatos, la Comisión Agraria Mixta emitirá su resolución acerca de la procedencia o improcedencia de la privación solicitada, señalando con toda claridad quienes deben ser privados y quienes son propuestos como nuevos adjudicatarios; la resolución será analizando todos y cada uno de los casos materia del juicio privativo, así como las pruebas aportadas por los presuntos privados.

En caso de inconformidad con la resolución de la Comisión Agraria Mixta, la parte directamente interesada podrá en un término de treinta días, computados a partir de su publicación recurrir por escrito, ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el que deberá dictar la resolución correspondiente en un término de treinta días a partir de la fecha en que se reciba la inconformidad.

El expediente de inconformidad se integrará con el o los casos de los campesinos interesados para los efectos del párrafo anterior y quedará firme la resolución de la Comisión Agraria Mixta, respecto a los que no se inconformen. (Artículo 432

Las resoluciones dictadas por las Comisiones Agrarias Mixtas serán publicadas en el Periódico Oficial de la entidad federativa correspondiente y las que emita el Secretario

de la Reforma Agraria se publicarán además del Periódico Oficial de la entidad de que se trate, en el Diario Oficial de la Federación, y deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional a fin de que, al ejecutarse, conste el cambio de titular en la parcela y se cancele el antiguo certificado o título agrario y se expidan nuevos.

COMENTARIO:

En mi opinión, es imprescindible que aborde el tema de las resoluciones que emite la Comisión Agraria Mixta, sobre todo, porque es en mi concepto, esta facultad que tienen de resolver lo que les da a las Comisiones, la categoría de auridad agraria.

En primer término, debemos señalar que toda resolución de la Comisión Agraria Mixta debe de contener todas las firmas de sus integrantes, tal y como pues lo exigen los Artículos 4 y 12 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, pues de lo contrario resultaría evidente que la resolución no reúne los requisitos esenciales que toda resolución debe de contener y así no podría considerarse como legalmente aprobada.

Por otra parte, la Comisión Agraria Mixta no debe limitarse a enunciar las pruebas exhibidas por las partes y a señalar los preceptos aplicables a las diversas fases procesales, sino ante todo, debe valorizar sus probanzas en las que funden sus resoluciones. Puesto que aun cuando la Ley Federal de la Reforma Agraria no contiene disposiciones expresas - - -

que ordenen como deben de valorarse las pruebas en todo procedimiento y resolución que en los mismos se pronuncien, tiene aplicación el Artículo 16 Constitucional, en cuanto dispone -- que nadie puede ser molestado en su familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente y funde y motive la causa legal del procedimiento.

ATRIBUCIONES PARA RESOLVER CONFLICTOS INTERNOS
DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES.

Etapa Conciliatoria.

el ejidatario o comunero que confronte un conflicto sobre posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común, deberá - ocurrir primeramente ante el Comisariado y le expondrá verbalmente su queja, levantándose un acta que contenga concretamente la queja y a continuación el Comisariado citará al quejoso y a su contra parte a una junta, que se celebrará dentro de los tres días siguientes. (Artículo 434 y 435)

El día y la hora señalada para la junta, el Comisariado dará lectura al acta de la queja, escuchando primeramente al quejoso y en seguida, a su contraparte, procurando ante todo lograr un advenimiento entre las partes, por lo que deberá de exhortarlos a fin de que lleguen a un arreglo que ponga

fin a su controversia; de esta junta se levantará el acta respectiva que contendrá el resultado de la misma, firmando los que en ella intervengan, y poniendo además sus huellas digitales.

Si las partes aceptan la proposición hecha por el Comisariado, se hará constar en el acta y se dará por terminado el conflicto. (Artículo 137)

INTERVENCION DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.

La intervención de la Comisión Agraria Mixta tiene lugar cuando algunas de las partes no está conforme con la solución propuesta y acude ante la Comisión para que resuelva la controversia.

Antes de continuar nuestro estudio sobre este procedimiento, es necesario reflexionar y analizar sobre las condiciones que se requieren que sean cubiertas previamente para que pueda entenderse que las Comisiones tienen facultades de intervenir en esta fase de controversia.

Una vez manifestado lo anterior, partimos de la base de que para que las comisiones intervengan en esta fase, se requiere en primer término, que se haya agotado la fase conciliatoria en los términos antes descritos. Por lo que si en el acta conciliatoria que levantó el Comisariado Ejidal correspondiente no intervino una de las partes contendientes, resultaría

incuestionable que la Comisión Agraria no tendría facultad para conocer y resolver dentro de un procedimiento contencioso - referente a la posesión o goce de las unidades de dotación ejidal y sobre el disfrute de los bienes comunes.

Sostener lo contrario, implicaría un procedimiento viciado desde su origen y la resolución que se pronunciara, estaría violando las garantías individuales, por encontrarse impedida jurídicamente para conocer y resolver ese conflicto.

En conclusión, podemos afirmar que la etapa de conciliación es obligatoria, y no discrecional.

Una vez asentado nuestro criterio, e iniciado el procedimiento previsto por la Ley, la Comisión Agraria Mixta - notificará a las partes que disponen de un plazo de treinta días para aportar sus pruebas, durante el cual o hasta diez días después de concluido, podrá mandar practicar las diligencias que sean pertinentes para mejor proveer. (Artículo 439)

Ahora bien, este artículo nos habla de un plazo de treinta días para presentar pruebas y aunque no nos dice si son hábiles o comunes, nos remitimos a las disposiciones generales que en la parte final de la Ley en comento reglamenta los plazos y términos, estableciendo que éstos deben de entenderse por días naturales, con excepción de los que esa Ley limite a días hábiles.

De la revisión de innumerables expedientes sobre este tipo de procedimiento, me llevé una gran decepción al - -

darme cuenta de que para ofrecimiento de pruebas otorgan treinta días hábiles. Esto implica, en mi concepto, una violación a la Ley Federal de la Reforma Agraria de las que no sólo se les puede exigir responsabilidad, sino que también rompe con el espíritu del legislador, quien ha pretendido otorgar una pronta y expedita justicia a través de estas comisiones y lo que en realidad sucede es que alargan los procedimientos. La mayoría de las veces, lo es porque las comisiones no cuentan con el suficiente personal, ni recursos económicos que les permitan agilizar su trabajo, por lo que optan por la salida más fácil y que es la de alargar los procedimientos, pero cuya situación en ningún momento se justifica, pues va en perjuicio de nuestros campesinos.

El Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito ha dicho en una tesis respecto al ofrecimiento de pruebas, lo siguiente:

"AGRARIO. PRUEBAS EN LOS CONFLICTOS PARCELARIOS. -
TERMINO PARA OFRECERLAS.

De acuerdo con el artículo 439 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los conflictos parcelarios que se encuentren en trámite ante las Comisiones Agrarias Mixtas, las partes sólo pueden ofrecer pruebas durante el plazo de treinta días que al efecto se les conceda, y durante ese lapso o hasta diez días después de concluido, la Comisión Agraria Mixta puede mandar practicar las diligencias que sean pertinentes - - -

para mejor proveer, y no puede aceptarse lo contrario con base en lo dispuesto por los artículos 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles pues desde el momento en que la Ley Federal de Reforma Agraria existe disposición expresa sobre los plazos en que las partes pueden ofrecer sus elementos de convicción y la Comisión Agraria Mixta mandar practicar diligencias para mejor proveer no son aplicables supletoriamente los artículos 70 y 80 del Código invocado, en cuanto establecen que los Tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de pruebas que juzguen indispensables y para decretar la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, pues de aceptarse lo contrario, quedaría sin efecto lo dispuesto por el artículo 439 de la Ley Federal de Reforma Agraria, alterándose el procedimiento establecido para substanciar los conflictos parcelarios" (15)*

En seguida, nos dice el artículo que las Comisiones podrán mandar practicar las diligencias que sean pertinentes para mejor proveer. A este respecto, existen algunas tesis pronunciadas por diversos Tribunales Colegiados de Circuito y que hacen referencia a la práctica de las diligencias para mejor proveer, a continuación mencionó algunas de ellas:

"AGRARIO. DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER, ANTE LA COMISION AGRARIA MIXTA, EN UN CONFLICTO PARCELARIO.- Si bien es cierto que el Artículo 439 de-

*15 Seminario Judicial. Séptima Epoca, Volúmen 133-138 Enero-Junio de 1980. Sexta Parte. Tribunal Colegiado. Pág. 18

la Ley Federal de la Reforma Agrario establece que la Comisión Agrario Mixta "podrá" mandar practicar las diligencias que estime pertinentes para mejor proveer, ello no significa que esté obligada a realizar la práctica de dichas diligencias, --- cuando a su juicio no se hace necesaria esa práctica."

"AGRARIO. DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. OPORTUNIDAD PARA ORDENAR SU PRACTICA.-

Si bien el artículo 439 de la Ley Federal de la Reforma Agrario otorga a la Comisión Agraria Mixta facultades para que mande practicar diligencias para mejor proveer, también lo es que ello no puede ocurrir en cualquier momento, pues esa facultad se limita a dos supuestos: a).- Que se verifiquen durante el plazo de treinta días de que disponen las partes en conflicto para aportar sus pruebas; y b).- Hasta diez días -- después de concluido aquel periodo'.

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

Y una vez concluidos los periodos de pruebas y alegatos, la Comisión Agraria Mixta dictará su resolución en el término de quince días. La resolución será irrevocable y se comunicará a las partes y a la Secretaría de la Reforma Agraria. (Artículo 440)

A mayor abundamiento sobre este tema, cabe anotar que las resoluciones que aquí emite la Comisión Agraria Mixta, la convierte en verdadera autoridad agraria y no con el carácter

ter de órgano de consulta, puesto que al pronunciar sus fallos en este tipo de conflictos que no son recurribles, el ejidatario solo tiene como medio de impugnación el Amparo.

Por otra parte, cabe mencionar que la ley no provee como procederá a ejecución esta tipo de resoluciones, constituyendo una verdadera laguna en cuanto a los actos procesales que habrán de seguirse para su ejecución.

La Ley Federal de la Reforma Agraria clasifica las resoluciones agrarias en Provisionales y Definitivas, señalando como se ejecutan, y cuales son los requisitos de las resoluciones presidenciales, pero en ningún momento se refiere a las resoluciones que dicten las Comisiones Agrario Mixtas. Es por ello que ante la necesidad de ejecutar sus resoluciones, ésta prácticamente inventa los actos procesales que deben seguirse para llevarla a cabo, o simplemente actúa por analogía o mayoría de razón. Y en vista de que estos actos procesales no se encuentran reglamentados en la ley respectiva, podría en un momento determinado violarse el principio de legalidad.

Por lo antes expuesto, considero necesario y urgente, se reglamente en la ley correspondiente, los actos procesales que deban realizarse para la ejecución de las sentencias - que dicte la Comisión Agraria Mixta, ya que ésto es en beneficio de los campesinos, pues de lo contrario, es bien sabido -- que la justicia tardía no es justicia.

Finalmente, propongo que se adicione un nuevo capí

tulo en la ley que se denomine "Ejecución Forzosa de las Resoluciones que emitan las Comisiones Agrarias Mixtas", y en las que se reglamente su ejecución. Inclusive, este tema bien puede ser objeto de estudio en otra tesis.

CAPITULO IV.

NATURALEZA JURIDICA

a).- Generalidades

b).- Opiniones

c).- Crítica

Conclusiones

CAPITULO IV
SU NATURALEZA JURIDICA

GENERALIDADES.

Considero que las Comisiones Agrarias Mixtas no -- han sido del todo comprendidas por los estudiosos del derecho, y es que el tema de por sí ha sido poco abordado por ellos, ya que no se les ha dado, ni reconocido la importancia que debentener no sólo por nuestros autores mexicanos, sino también por las autoridades agrarias jerárquicamente superiores a ellos en cuanto a sus funciones.

Determinar la naturaleza jurídica de las Comisio-- nes Agrarias Mixtas, no será cosa fácil, puesto que quizás habrá quien opine lo contrario, sobre todo porque estas Comisio-- nes conservaron durante muchos años ciertas características y atribuciones propias de un órgano consultivo auxiliar en materia agraria. Sin embargo, es ineludible en el presente trabajo abordar su estudio para poder comprender su importancia y - transcendencia dentro de nuestro sistema agrario.

A continuación me concretaré exclusivamente a expo-- ner las opiniones que imperan dentro de nuestra doctrina, y en relación con la figura jurídica objeto de este estudio.

ANGEL CASO: (1) Derecho Agrario Edit. Porrúa-Méx. 1950 p. 289-294.

Al respecto dice: "Que el Código distingue las que llama autoridades de los que conceptúa órganos, fijando estos conceptos fundamentales, con relación a cada grupo:

Las Comisiones Agrarias Mixtas. En esa inútil división entre autoridades y órganos, que el Código hace, habiendo quienes participan de una y otra calidad, las Comisiones mencionadas resultan ser órganos agrarios".

Continúa diciendo en otras líneas que: "La competencia de las Comisiones Agrarias Mixtas es la substanciar, en primera instancia, los expedientes ejidales, presentando el dictámen correspondiente al Ejecutivo Local; también opinan sobre la creación de Nuevos Centros de Población Agrícola, y sobre las expropiaciones ejidales (Artículo 39). Así pues, las Comisiones Agrarias Mixtas, de las que existen una en cada Entidad, hacen las veces del Departamento Agrario, ante los Ejecutivos Locales".

ANTONIO DE IBARROLA: Derecho Agrario"El Campo Base Patria, 2a. Edic. Edit. Porrúa Méx. 1985 pág. 290-296.

"El Código de 1942 en el Capítulo I del Libro Primero mezclaba a las autoridades con los órganos agrarios y ejidales. Hizo notar Mendieta y Núñez que tal distinción, sobre-

carecer de interés, favorecía confusiones innecesarias. La exposición, de motivos no fué lo suficientemente convincente. - Persiste en el dicho Código y en la actual legislación el propósito de servirse del campesino y no de elevar al campesino".

"La ley actual, también en los tres capítulos que integran el Libro Primero habla de autoridades agrarias y del Cuerpo Consultivo Agrario. Ya no denomina órganos agrarios y ejidales a quienes administran y dirigen a los núcleos agrarios y ejidales a quienes administran y dirigen a los núcleos agrarios y comunales. De ellos se ocupa en los tres capítulos -- constituyentes del Libro Segundo".

Continúa diciendo: "Nuestro Artículo 2 (C.A.) señala a qué autoridades está encomendada la aplicación de una ley cuyo "contenido es de interés público y de observancia general en toda la República (Art. 1, nuevo). Son las mismas que antño, salvo que ahora se incluye a las Comisiones Agrarias Mixtas y ya no se menciona el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas".

"Ya el Artículo 2 fracción II, señalaba como simple órgano agrario a las Comisiones Agrarias Mixtas. En la actualidad se las cataloga (Art. 2 fracc. V), como autoridades.- Las consideró el Art. 9)C.A.) como órganos consultivos de los Ejecutivos Locales para la aplicación del Código. Si establecemos paralelo entre nuestro Artículo 12 y el 39 C.A, encontramos que hoy se agrega entre las atribuciones tan sólo una nue-

va fracción que las faculta a resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que le sean planteadas en los términos de esta ley, e intervenir en los demás cuyo conocimiento - le esté atribuido".

RAUL LEMUS GARCIA: Panorámica Vigente de la Legislación Agraria Mexicana, Referencia Especial, Ley Federal de Aguas, Edit. Limusa, Méx.

Para este autor son autoridades agrarias quienes - tienen facultades de decisión y potestad para ejecutar sus resoluciones . De ahí que "Las Comisiones Agrarias Mixtas dejan de ser exclusivamente órganos consultivos de los Gobernadores de los Estados y Territorios y del Jefe del Departamento del - Distrito Federal, para asumir atribuciones de Autoridades Agrarias".

"Habla del procedimiento de posesión, uso y disfrute de los bienes de uso común. El propósito de la ley es descentralizar la administración de 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, en razón del mayor número de ejidos constituidos. Estos conflictos provocan una gran - afluencia de las Comisiones de campesinos de todo el país a la capital de la República, con perjuicio en sus labores del cam-

po y escasos recursos".

Para este autor, las Comisiones Agrarias Mixtas adquirieron una nueva responsabilidad en los trámites que la ley les otorga porque actuando con equidad e impartiendo justicia, promoverán la paz y seguridad jurídica en relación con la tenencia de la tierra en ejidos y comunales.

Asimismo, apunta que: "las autoridades agrarias -- que intervienen en el procedimiento, son por naturaleza administrativas, carácter que conservan desde la ley de 6 de enero de 1915".

ANTONIO LUNA ARROYO: Derecho Agrario Mexicano, 1a. Edic. Edit. Porrúa. Méx. 1978
pág. 54-55.

El maestro Antonio Luna Arroyo al referirse a este manifiesta: "Que el capítulo primero presenta algunas llamadas innovaciones que no lo son tanto y, además, no tienen una forma del todo jurídica. Empezaremos por decir que el título suprime a los órganos agrarios de que hablaba el Código Agrario de 1942. El Anteproyecto de Nuevo Código Agrario de Lucio Menéndez y Núñez y Luis Alcérreca publicado por el Centro de Investigaciones Agrarias, D.F. 1964, en su página 13 dice: "se suprime la distinción entre autoridades y órganos agrarios, -- que no tenía objeto y se prestaba a confusiones".

No es pues innovación alguna, sino un error tomado del texto - antes citado. Y decimos que se trata de un error porque en De recho Administrativo y el Código Agrario lo es en esencia- se distingue- sin confusión alguna lo que es una autoridad y un - órgano o dicho de otra manera, en atención a la división de -- competencia entre los órganos de la administración en razón de la naturaleza de las facultades que le son atribuidas, pueden separarse en dos categorías; unas que tienen el carácter de au toridades y otros que tienen el carácter de órganos auxiliares. Los primeros concentran en sus facultades las de decisión y -- las de ejecución, excepción hecha del caso en que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano se redu cen a darle competencia para auxiliar a las autoridades a pre- parar los elementos necesarios a fin de que esta puedan tomar- sus resoluciones (el caso típico, el Cuerpo Consultivo Agrario) entonces se tiene -segunda categoría- el concepto de órganos - auxiliares".

"De aquí se desprende que no se trate de una inno- vación y de que subsisten en la flamante Ley Federal de Refor- ma Agraria- Aunque no se tipifiquen los órganos agrarios".

"Que el Artículo 12 de la Ley Federal de la Refor- ma Agraria presenta una innovación valiosa, pues faculta a las Comisiones Agrarias Mixtas para resolver en la instancia con- troversias sobre bienes y derechos agrarios".

MENDIETA Y NUÑEZ. LUCIO El Problema Agrario, -
7a. Edic. Edit. Porrúa
Méx., pág. 203-204.

Por su parte, el Licenciado Mendieta y Núñez, - sostiene: "Que el Código Agrario y entre autoridades -- agrarias y autoridades ejidales. "La primera distinción, en nuestro concepto, carece de interés y favorece a confusiones innecesarias; en cuanto a la segunda, nunca ex plico sus notas caracterísiticas.

CHAVEZ PADRON, MARTHA: El proceso Social Agra-
rio, y sus Procedimien-
tos. 2a. Edic. Edit. Po
rrúa 1986, pág. 58.

En términos generales, la Doctora Martha Chávez Padrón, hace una exposición metódica de cuando, como y por que se crearon las autoridades y órganos agrarios, como evolucionaron. Pero en síntesis, apuntó entre -- otras cosas lo siguiente: "La Ley Federal de la Reforma Agraria, modificó la concepción anterior de la magistratura agraria haciendo desaparecer la distinción que hubo entre autoridades y órganos agrarios. Los representantes campesinos de esa ley, consideraron en un pri mer término dicha distinción como perjudicial al campesino porque el juicio de amparo no procede cuando se --

interpone contra un órgano que carece de autoridad; como en la práctica los campesinos erróneamente interponían Juicio de Amparo en contra del órgano Cuerpo Consultivo Agrario, en lugar de la autoridad responsable, y obviamente perdían el juicio -- por no tratarse de una autoridad ejecutiva, sino de un órgano de consulta, las organizaciones campesinas pidieron la desaparición de dicho criterio distintivo".

Continúa apuntando: "Que la distinción entre órganos y autoridades es necesaria, desde el punto de vista material o cuantitativo, para diferenciar una autoridad singular, de un todo orgánico administrativo; por ejemplo, el capítulo de responsabilidades agrarias se establece no sólo en función de la principal autoridad responsable, sino también de todas las personas que forman parte del órgano agrario, o sea, de todos los empleados y funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria; en otras palabras, no porque la ley omita mencionar como órgano a la Secretaría, ésta deja de existir material, administrativa y legalmente".

Concluye la Doctora Chávez Padrón, señalando: "que las Comisiones Agrarias Mixtas fueron órganos agrarios que tu vieron como antecedentes a las Comisiones Locales Agrarias ubi cadas en cada Entidad Federativa. Enfatizando que en el Artículo 2, Fracción II Código Agrario (1942), se señalaron a las Comisiones como órganos agrarios, y el Artículo 2, Fracción VI

de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, transformó el carácter de dichas Comisiones dándoles la categoría de autoridades".

C R I T I C A S

Antes de concluir sobre cual es la naturaleza jurídica de las Comisiones, y en vista de ser éste uno de los temas centrales del presente trabajo, considero prudente retomar algunas ideas expuestas anteriormente, a fin de ser claros y precisos en nuestros conceptos.

En tales condiciones, hemos visto que hay estudiosos del derecho agrario, quienes opinan que las Comisiones -- Agrarias Mixtas son órganos agrarios, como también existen -- quienes las consideran como autoridades agrarias.

En mi concepto, y entiéndase como mi criterio personal respecto a este punto de la tesis, la Comisión Agraria - Mixta, es una AUTORIDAD AGRARIA. De ahí que una de mis principales motivaciones para escribir este trabajo, es la de no permitir que se continúe con esta confusión suscitada en la doctrina. Y parte de que la confusión tiene su origen en la doctrina, porque nuestros autores mexicanos, no han ahondado en su estudio, ya que de las manifestaciones vertidas por ellos -- mismos en sus obras y resumidas en líneas anteriores, puede -- verse que se han concretado, la mayoría de ellos, a señalar --

unos que de acuerdo al Código Agrario de 1942 las Comisiones - Agrarias son órganos y otros, que, de conformidad con lo que - dispone la Ley Federal de la Reforma Agraria, es una autoridad

Sin embargo, considero que si me adhiero lisa y -- llanamente a la posición de cualquiera de ellos, este análisis carecería de toda validez, puesto que, si bien es cierto coincido con aquellos autores quienes le dan a las Comisiones Agrarias Mixtas la categoría de autoridades, también es claro que existe la necesidad de precisar por que lo son, y con fundamento en qué razonamientos se afirma que son autoridades.

De ahí que pasemos enseguida a analizar en que circunstancia se puede decir que estamos ante una autoridad y cuando ante un órgano.

Dice el Maestro Burgoa, que la palabra "autoridad, en su primera acepción, equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo, y referida al Estado, - como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está invertido, superior a todos -- los que en él existan o puedan existir, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni nadie le es dable desobedecerlo o desatarlo, en una palabra es el poder de imperio, - emanado de la soberanía, cuyo titular real es el pueblo".

BURGOA IGNACIO: Derecho Constitucional Mexicano,
Edit. Porrúa Méx.

Continúa diciendo el Lic. Burgoa que en estricto - Derecho Público, por "autoridad" se entiende jurídicamente - - aquel órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto el concepto de "autoridad" ya no implica una determinada potestad, sino que - se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegiado, - que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio, tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo 41 Constitucional. En este sentido, por tanto, podemos aseverar que es el Estado el que crea sus propias autoridades, - mediante los diversos ordenamientos legislativos en los que se consigna su formación, organización y funcionamiento, encauzado por las bases y reglas que él mismo establece normativamente".

BURGOA IGNACIO: El Juicio de Amparo, Décima quinta Edic. Edit. Porrúa, Méx. 1989.
pág. 188

Asimismo, señala que es de explorada doctrina que las autoridades están invertidas con facultades de decisión y ejecución, es decir, que se refuta a autoridad a aquel órgano-

de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de - - producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones concretas o abstractas, particulares o generales, - públicas o privadas, que puedan presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por - la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente".

Por su parte, el Lic. Gabino Fraga a este respecto, sostiene que "cuando las facultades otorgadas a un órgano impli can el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad", agregando posteriormente, "los órganos de la administración que tienen el carácter de autoridades, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; y en este caso se les conoce con el -- nombre de órganos ejecutivos, pero también puede suceder que só lo tengan facultades de decisión y que la ejecución en sus terminaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente".

FRAGA GABINO: Derecho 2a. Edic. Edit. Porrúa Méx.-
1984, pág. 126

La Suprema Corte de Justicia ha dicho que para determinar la procedencia del Juicio de Amparo, el carácter de -

autoridad no deriva de que reúna determinados requisitos legales o formales legales para su existencia, sino simplemente -- que dicte, ordene o ejecute el acto reclamado y de que disponga de la fuerza pública, para hacerlo cumplir.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. INFORME 1978, TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRUITO . TESIS 54 PAG. 115.

Siguiendo este orden de ideas, podemos concluir que la autoridad es aquel órgano estatal, investido de facultades - de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, - produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales jurídicas o prácticas, dadas dentro del-Estado", mientras que para estar frente a un órgano estatal, se requiere que se desempeñe a propósito o en relaciones de supra-subordinación, es decir, en aquellos que se entablan entre sujetos colocados en planos diferentes.

BURGOA IGNACIO op. Cit. pág. 190

Luego entonces, esto aplicado a la materia agraria, nos induce a afirmar que las Comisiones Agrarias Mixtas, al concedérseles las atribuciones correspondientes a suspensión de - derechos agrarios, se convirtieron en autoridades, de conformi

dad en lo dispuesto por el Artículo 425 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, al señalar que ésta ordenará, dictará la resolución, y al no admitirse ningún recurso contra su propia resolución, procede a ejecutarla. De igual manera, sucede en la privación de derechos agrarios, con excepción de que en este procedimiento la parte directamente interesada tiene el recurso de inconformidad, pero que si lo hace valer, dicha resolución queda firme, procediéndose enseguida a su ejecución. Finalmente, al intervenir dentro de un procedimiento tan importante como lo es el de posesión y goce de las unidades de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común, y tal como lo dispone la ley de la materia que en su Artículo 440, dicta la resolución en los términos de ley, misma que es irrevocable por otra autoridad agraria, por lo que sólo cabe el amparo ya que esta autoridad ordena y ejecuta.

En consecuencia, por los razonamientos expuestos con antelación, podemos concluir que durante muchos años las Comisiones Agrarias fueron de acuerdo a las facultades que se les otorgaron, órganos agrarios que por su relación de subordinación hacia otras autoridades agrarias, se concretaron a sustanciar, dictaminar y opinar en los procedimientos que al efecto les señalaba la ley, pero con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de Enero de 1984, se transformaron de órganos a verdaderas autoridades agrarias.

C O N C L U S I O N E S

Como se desprende de la lectura del presente trabajo, las ideas, conceptos, opiniones e inclusive las conclusiones y apreciaciones más importantes, ya se han vertido con anterioridad. Sin embargo, no está por demás enunciar las conclusiones más trascendentes que arroja nuestro estudio.

En primer término, debemos señalar que no fué sino a partir de la Ley de 6 de Enero de 1915, cuando surgieron por primera vez las Comisiones Agrarias bajo la denominación de Comisiones Locales Agrarias, las cuales tuvieron por objeto ser los órganos auxiliares y de consulta de los Gobernadores y Jefes Militares (por las razones históricas ya señaladas), otorgándoseles exclusivamente facultades de mera dictaminación. Habiendo obedecido su denominación de Comisiones Locales, a que la ley facultaba al Gobernador o Jefe Militar de cada región a designar a sus integrantes.

Pero con las reformas publicadas en Enero de 1934, se suprimieron tales Comisiones Locales del Artículo 27 de la Constitución, apareciendo en su lugar las Comisiones Agrarias Mixtas. La trascendencia de la Reforma en este punto, debe buscarse entre otras cosas, en el hecho de que se pretendió romper así la preeminencia política que los Gobernadores tenían --

sobre las Comisiones Locales. Además, se les dió el carácter de Mixtas porque están integradas tanto por los Representantes de la Federación, como en igual número por Representantes de los Estados, así como por uno de los campesinos; esto aunado a que sus elementos son cubiertos en un porcentaje por la Federación como por los Estados, y de acuerdo al Convenio que al efecto celebren y finalmente, debido a que se pensó unificar el criterio de las autoridades Federales con el de las Locales en materia agraria.

Por otra parte, cabe subrayar que desde el Código Agrario de 1934, se estableció que el Delegado Agrario debería presidir a la Comisión Agraria Mixta. Esta dualidad de funciones ha permanecido vigente en todos los ordenamientos legales subsecuentes, ocasionando que estas Comisiones no gocen de plena autonomía, característica que debe de existir en toda autoridad que imparta justicia.

En consecuencia, propongo que se reforme el Artículo 8° de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en virtud de -- que las Resoluciones Presidenciales son modificables, entre - otras autoridades, por las Comisiones Agrarias Mixtas.

Asimismo, sugiero que dentro de la Ley Federal de la Reforma Agraria, se incluya un nuevo capítulo dentro de la parte adjetiva de la ley, que se denomine: "Ejecución Forzosa de las Resoluciones", a fin de que se regulen los actos procesales que deben realizarse para la ejecución de sentencias.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- CABANELLAS, Guillermo Diccionario de Derecho Usual, Tomos I, II y IV, Letras A-D, N-R, O-P, 11a, Edit.- S.R.L. Buenos Aires, Argentina. 1976.pp.762
- 2.- BURGOA. Ignacio. El Juicio de Amparo; Décima Quinta Edición. Edit. Porrúa. Méx. 1980.
- 3.- - - - - Derecho Constitucional Mexicano; Edit. Porrúa. México.
- 4.- CASO. Angel. Derecho Agrario. Edit. Porrúa. México 1950.
- 5.- CHAVEZ PADRON, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. 5a. ed., Edit. Porrúa, Méx. 1986.
- 6.- - - - - El Derecho Agrario en México. 7a. ed., Edit. Porrúa, México 1983.
- 7.- DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal. 1a. ed., Edit. - Porrúa, México 1983. pp. 699.
- 8.- DIAZ RODRIGUEZ, Homero. El Artículo 53 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Tesis Profesional E.L.D.-- 1983.
- 9.- FABILA, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria - en México. Secretaría de la Reforma Agraria, 1981.
- 10.- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán. La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. 2a. ed., -- Fondo para la difusión Escuela Libre de Derecho. Méx. 1987.
- 11.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 21a. ed. Edit. Porrúa México, 1979.
- 12.- CLENDER DIAZ, Rita Arabella. Análisis Jurídico de los Certificados de Inafectabilidad Agraria. Tesis Profesional E.L.D. México 1985.
- 13.- GOMEZ MARTE R. Las Comisiones Agrarias del Sur.México, CEHAM, 1985. pp. 85.
- 14.- GONZALEZ HINOJOSA, Manuel. Derecho Agrario. Añutes - para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano. 1a. ed. Edit. Jus. México 1975.
- 15.- IBARROLA, Antonio de. Cosas y Sucesiones. 5a. ed., -- Edit. Porrúa, México 1981.
- 16.- - - - - Derecho Agrario. El Campo Base de la Patria. 2a. ed., Edit. Porrúa, Méx. 1983.

- 17.- LEMUS GARCIA, Raúl. Panorámica Vigente de la Legislación Agraria Mexicana, Referencia Especial Ley Federal de Aguas. Edit. Limsa. México 1972.
- 18.- LUNA A. Antonio y ALCERREGA, Luis G. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. 1a. ed. Edit. Porrúa, Méx. 1982.
- 19.- MADRAZO CASTELAZO, Javier Alejandro. La Naturaleza Jurídica del Ejido. Tesis Profesional E.I.D. 1986.
- 20.- MANZANILLA SCHAFFER, Victor. Reforma Agraria Mexicana, 2a. ed., Edit. Porrúa, Méx. 1977.
- 21.- MARQUEZ MURO, Daniel. Lógica. 12a. ed. Edit. E.C.I.A.C. S.A. México 1983.
- 22.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El sistema Agrario Constitucional. 5a. ed., Edit. Porrúa, México 1980.
- 23.- - - - - -El Problema Agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria. 20a. ed. Edit. Porrúa. México 1986.
- 24.- PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 6a. ed., Edit. Porrúa. México 1970. pp. 877.
- 25.- ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. T. 11, 2a. ed., Edit. Porrúa, Méx. 1980.
- 26.- Ruiz DAZA, Manuel. Simulación Agraria, en: Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho, año VIII, No. 8 México 1984.
- 27.- - - - - Inexistencia Agraria, en: Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho - año IV, No. 4, México, 1984.
- 28.- - - - - Estudio Jurídico de los cuatro movimientos de soberanía en Oaxaca, en: Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho, 1a. parte. año 6, Número 6. México 1986.
- 29.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 20 ed., Edit. Porrúa, México 1983.
- B.- Extranjeras.
- BALLARIN MARCIAL, Alberto. Derecho Agrario. 2a. ed., - Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid. 1978.