

24  
276



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

REESTRUCTURACION DE LA  
COMISION AGRARIA MIXTA



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR  
EXAMENES PROFESIONALES

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

**Epifanio García Salas**

MEXICO, D. F.

1986



## **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.

## I N D I C E

Introducción .....	8
CAPITULO I.	
ANTECEDENTES JURIDICOS Y CONCEPTO DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.	
1. Antecedentes legales .....	11
2. Concepto .....	37
3. Naturaleza jurídica. Su concentración y --- descentralización .....	40
4. Personalidad jurídica .....	58
CAPITULO II.	
INTEGRACION DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.	
1. El Presidente: Su doble función.....	66
2. El Secretario.....	74
3. Los Vocales .....	79
4. Reglamentación de sus funciones .....	82
5. Jurisprudencia .....	87
CAPITULO III.	
FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.	
1. Como Organo de Substanciación .....	93
2. Como Cuerpo Dictaminador .....	123

3. Como Organo de Opinión .....	129
4. Jurisprudencia .....	134

#### CAPITULO IV.

##### LA COMISION AGRARIA MIXTA COMO TRIBUNAL.

1. Concepto de Tribunal .....	137
2. Ambito espacial y temporal de jurisdic- ción .....	139
3. Como Tribunal de Unica Instancia .....	144
4. Como Tribunal de Primera Instancia: Sus -- determinaciones son opiniones o resolucio- nes .....	151
5. Esferas de jurisdicción de la Comisión -- Agraria Mixta como Tribunal de Primera -- Instancia .....	155
6. Ejecutorias y Jurisprudencia en materia - agraria.....	157

#### CAPITULO V.

##### REESTRUCTURACION DE LA COMISION AGRARIA MIXTA EN SU COMPETENCIA JURISDICCIONAL.

1. En cuanto a materia .....	163
2. En cuanto al ámbito espacial .....	166
3. En cuanto al ámbito temporal .....	167

#### CAPITULO VI.

##### REESTRUCTURACION DE LA COMISION AGRARIA MIXTA EN SUS INTEGRANTES.

1. Por lo que toca al Presidente .....	170
2. Por lo que se refiere al Secretario .....	173
3. Por lo que se refiere al Primer Vocal .....	174
4. Por lo que toca al Segundo Vocal .....	175
5. Por lo que toca al Tercer Vocal, represen- tante de los Campesinos .....	176

#### CAPITULO VII.

#### REESTRUCTURACION DE LA COMISION AGRARIA MIXTA EN CUANTO A RESPONSABILIDADES.

1. En cuanto a la responsabilidad del Presi- dente.....	180
2. Por lo que toca a la responsabilidad del Secretario .....	181
3. En cuanto a la responsabilidad de los Vo- cales: Primero, Segundo y Tercero .....	182
CONCLUSIONES .....	185
BIBLIOGRAFIA .....	190

## INTRODUCCION

Descentralizar la atención y resolución de muchos problemas que la Constitución no reserva al C. Presidente de la República o al Secretario de la Reforma -- Agraria, ha sido la tendencia de los últimos regímenes gubernamentales.

Por esta razón, la Ley Federal de Reforma Agraria confiere a la Comisión Agraria Mixta el carácter de -- autoridad, y le otorga nuevas e importantes atribuciones en materia de justicia agraria.

Sin embargo, a nuestro juicio, no basta únicamente el aumento de las atribuciones, sino que es necesario cambiar la naturaleza misma de dicha Comisión.

Por ello, propongo que las Comisiones Agrarias -- Mixtas se conviertan en auténticos Tribunales con jurisdicción en materia agraria y se encarguen de ventilar y resolver todas aquellas cuestiones que afectan -- hondamente a los sectores rurales más urgidos de seguridad jurídica en la posesión, tenencia y disfrute de la tierra.

Esta cuestión, es el motivo principal de mi tra--

bajo de tesis. Llevarlo al cabo, es dar un paso -  
firme en el campo de la justicia social.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES JURIDICOS Y CONCEPTO DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.

#### SUMARIO:

- 1.- Antecedentes legales.
- 2.- Concepto.
- 3.- Naturaleza jurídica. Su concentración y des-  
centralización.
- 4.- Personalidad jurídica.

## 1.- ANTECEDENTES LEGALES.

Iniciamos nuestro estudio de tesis, refiriéndonos a los antecedentes jurídicos de la Comisión Agraria -- Mixta.

En efecto, es en la Ley de 6 de enero de 1915, en donde encontramos el antecedente más directo de dicha Comisión.

Esta Ley de 6 de enero de 1915, fue expedida por don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución. Se integraba de 12 artículos. Y eran los artículos 4o., - 5o., 7o., 8o. y 12 los que se referían a la Comisión Local Agraria, hoy conocida como Comisión Agraria Mixta.

Por su importancia, a continuación se permite --- transcribir, en su parte conducente, los artículos antes citados:

"Artículo 4o. Para los efectos de esta ley y de -- más leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con - el programa político de la Revolución, se crearán:...

II. Una comisión local agraria, compuesta de cinco per -  
sonas, por cada Estado o Territorio de la República, y

con las atribuciones que las leyes determinen;...".

"Artículo 5o. 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".

"Artículo 7o. La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo pasará el expediente al comité particular que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados".

"Artículo 8o. Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expedien--

te, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria".

"Artículo 12. Los gobernadores de los Estados, en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, -- nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y --  
(1)  
los comités particulares ejecutivos".

En la Constitución de 5 de febrero de 1917, no se introdujo cambio alguno al Decreto de 6 de enero de 1915, pues se expresa que el mismo continuará en vigor como Ley Constitucional.

La Ley 6 de enero de 1915, sufrió dos importantes reformas durante su vigencia: Por Decreto de 19 de septiembre de 1916, que modifica los artículos 7, 8 y 9, suprimiendo las posesiones provisionales. Decreto, que a su vez fue derogado por la Constitu-

(1) Fabila, Manuel "Cinco Siglos de Legislación --- Agraria en México". México, 1941. pp.270-274.

ción de 1917; y mediante Decreto de 23 de diciembre de 1931 que modifica el artículo 10 de la -- Ley en cita, en el sentido de que "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o --- restitorias de ejido o aguas, que se hubiesen -- dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni -- recurso legal ordinario ni extraordinario del -- amparo". (2)

La causa de que se haya modificado el ar--- tículo 10 mencionado, es el hecho de que lo que más retrasaba el reparto de tierras era la in-- terposición constante del juicio de amparo por los propietarios afectados y que normalmente -- ganaban por defectos del procedimiento. Ello -- motivó la expedición del Decreto que se indica.

Al modificarse el artículo 10 de la Ley en comentario, se modificó indirectamente la Consti-- tución, pues como ya lo dijimos la Ley de 6 de enero de 1915 había sido incorporada a aquella.

(2) Citado por Lemus García, Raúl "Derecho Agrario Mexicano". México, 1978. p. 261.

Para 1934 --nos expresa la maestra Martha --  
Chávez P. de Velázquez-- ya se tenía experiencia--  
en la estructuración de las leyes agrarias y las  
modificaciones que éstas debían sufrir, porque --  
su aplicación a la realidad así lo había señala--  
do; de la misma manera, se habían hecho eviden--  
tes algunos defectos, de fondo y de forma, en el  
artículo 27 Constitucional. Por estas razones se  
expidió el Decreto del 10 de enero de 1934 por --  
Abelardo L. Rodríguez, reformando el artículo --  
(3)  
27 Constitucional.

Este Decreto de 10 de enero de 1934, que --  
reforma el artículo 27 de la Carta Magna, en su  
fracción XI establece que: "Para los efectos de--  
las disposiciones contenidas en este artículo --  
y de las leyes reglamentarias que se expidan, --

(3) Martha Chávez P. de Velázquez, "El Derecho --  
Agrario en México". México, 1970. p. 346.

se crean:

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

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

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

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

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

La fracción XII determina que: "Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los Gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen. Los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que en su concepto proceden. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobadó el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los Goberna-

dores tendrán facultad para conceder posesiones - en la extensión que juzguen procedente".

La fracción XIII del referido artículo 27 -- Constitucional, establece que: "La dependencia -- del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario --- determinarán sobre la aprobación, rectificación - o modificación de los dictámenes formulados por - las Comisiones Mixtas; con las modificaciones --- que hayan introducido los Gobiernos locales, se - informará al C. Presidente de la República, para- que éste dicte resolución como suprema autoridad- agraria.

La fracción XV, nos dice que: "Las Comisio-- nes Mixtas, los Gobiernos locales y las demás -- autoridades encargadas de las tramitaciones agra- rias, no podrán afectar, en ningún caso, la pe--- queña propiedad agrícola en explotación, e incu--- rrirán en responsabilidad, por violaciones a la - Constitución, en caso de conceder dotaciones que- la afecten".

En el Unico Transitorio de este Decreto de -

10 de enero de 1934, se manifiesta que: "Se abroga la Ley de 6 de enero de 1915, sus reformas y demás disposiciones legales que se opongan a la vigencia de la presente reforma...".<sup>(4)</sup>

Al referirse la maestra Martha Chávez P. de Velázquez, al Decreto de 10 de enero de 1934, nos indica que: "Otro de los cambios que registró el el 27 Constitucional fue la estructuración de la magistratura agraria. La fracción XI señaló que -- "para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean: a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución... un ---- cuerpo consultivo agrario..., una comisión mixta ...que funcionará en cada Estado, Territorio y --- Distrito Federal..., comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios..., comisariados ---

(4) M. Fabila, obra citada, pp. 547-555.

ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos". A fin de concretar lo mandado por esta fracción XI, se expidió un Decreto el 15 de enero de 1934 que es el que creó el Departamento Agrario y especificó sus funciones y dependencias. La Comisión Nacional Agraria desapareció para dejar su lugar al Departamento Agrario y al --- Cuerpo Consultivo; y las Comisiones Locales se --- substituyeron con las Comisiones Agrarias Mixtas.

La fracción XIV elevó a rango constitucio----  
 nal el contenido del Decreto del 23 de diciembre -  
 de 1931 y señaló que los propietarios afectados no  
 podrán promover el juicio de amparo. El artículo -  
 único transitorio abrogó la Ley del 6 de enero de-  
 1915, sus reformas y demás disposiciones que se --  
 opusieran a la vigencia de las reformas constitu--  
 cionales de 1934".  
 (5)

Al analizar el maestro Lucio Mendieta y Nú---  
 ñez, la reforma al artículo 27 Constitucional que-

(5) Chávez P. de Velázquez, Marta, obra citada, --  
 p. 347.

nos ocupa. Especialmente por lo que se refiere a las autoridades agrarias, nos dice que:

"Como se ve, la organización administrativa encargada de realizar la Reforma Agraria, es la misma; sólo ha habido cambios de nombres y en la forma de integrar los cuerpos de trámite. El Departamento Agrario y su cuerpo consultivo equivalen a la antigua Comisión Nacional Agraria; las Comisiones Mixtas, a las Comisiones Locales Agrarias; en cuanto a las otras autoridades, ya existían con sus mismas denominaciones en leyes anteriores. La trascendencia de la reforma en este punto, debe buscarse en la integración del Cuerpo Consultivo y, sobre todo, en el de las Comisiones Mixtas, pues en la anterior organización las Comisiones Locales eran designadas por los gobernadores de los Estados y en cambio Las Comisiones Mixtas están formadas por igual número de representantes de la Federación y del Estado correspondiente y por un representante de los Campesinos. Se trata de romper así, la preeminencia política que los gober

nadores tenían sobre las Comisiones Locales Agrarias, como hechura que eran de ellos mismos".<sup>(6)</sup>

Por lo que respecta al actual nombre de "Comisión Agraria Mixta". Este lo encontramos por -- vez primera en el Primer Plan Sexenal del P. N. - R. (Partido Nacional Revolucionario), que al referirse al Problema Agrario, nos dice que: "Se -- suprimirán las actuales Comisiones Locales Agrarias, y se crearán, en cada Estado, Comisiones -- Agrarias Mixtas, integradas por igual número de -- representantes.

Del Departamento Autónomo.

Del Gobierno del Estado y

De las Organizaciones Campesinas...".<sup>(7)</sup>

El Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, fue expedido el 22 de marzo de 1934,

(6) Mendieta y Núñez, Lucio "El Problema Agrario - de México y la Ley Federal de Reforma Agraria". - México, 1982. p. 242.

(7) M. Fabila, obra citada, pp. 555-556.

por Abelardo L. Rodríguez, Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos. Constaba de 178 artículos más 7 artículos transitorios. Se dividía en diez títulos.

El título primero se refería a las autoridades agrarias; el segundo de disposiciones comunes a las restituciones y dotaciones de tierras y aguas; el tercer título estaba dedicado a la capacidad jurídica comunal e individual y la pequeña propiedad; el cuarto señalaba el procedimiento en materia de dotación de tierras; el título quinto el de dotación de aguas; el título sexto la creación de nuevos centros de población agrícola; el título séptimo comprendía el Registro Agrario Nacional; el octavo mencionaba el régimen de propiedad agraria; el título noveno trató de las responsabilidades y sanciones; y el título décimo se refería a disposiciones generales.

Para los efectos de nuestro estudio, me permito transcribir los artículos 10., 11, 12, 13, 14 y 15 del Código en cita.

"ARTICULO 10.- En la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, intervendrán-

las siguientes autoridades:...IV.- Las Comisiones Agrarias Mixtas...".

"ARTICULO 11.- En cada entidad federativa -- habrá una Comisión Agraria Mixta, que será el órgano local para la aplicación de este Código".

"ARTICULO 12.- Las Comisiones Agrarias Mixtas estarán integradas por cinco miembros, de los cuales dos representarán a la Federación, dos a los Gobiernos Locales y uno a los campesinos. De los representantes de la Federación no deberá ser precisamente el Delegado del Departamento Agrario.

Cuando menos, uno de los representantes de la Federación y uno de los del Gobierno Local, deberán ser agrónomos titulados. El representante de los campesinos siempre será ejidatario".

"ARTICULO 13.- Para ser miembro de las Comisiones Agrarias Mixtas, se requerirá ser persona de reconocida honorabilidad y con práctica en materia agraria.

Los representantes de la Federación y de --

los Estados no podrán ser propietarios de extensión mayor de la fijada para la pequeña propiedad agrícola en explotación".

"ARTICULO 14.- De entre los miembros de la Comisión Agraria Mixta, uno de ellos fungirá como presidente, otro como secretario y el resto como vocales. El cargo de presidente corresponderá siempre al Delegado del Departamento Agrario, y el de Secretario a uno de los representantes del Gobierno Local".

"ARTICULO 15.- La designación del representante de los campesinos en las Comisiones Agrarias Mixtas, se hará de la siguiente manera:

Cada dos años, con anticipación de treinta días, los Delegados del Departamento Agrario convocarán a los ejidatarios de los núcleos de población que tengan posesión de ejidos, para que elegida uno de ellos y en asamblea general, a la que deberán concurrir cuando menos el sesenta -- por ciento de los individuos que disfruten parcela, y por mayoría de votos, elijan un represen--

tante propietario y un suplente.

Las actas que se levanten de las asambleas a que se refiere el párrafo anterior, se remitirán al Departamento Agrario, por conducto de sus Delegaciones, para que, hecho el cómputo de la votación general en el Estado, el Presidente de la República declare quiénes fueron electos.

Los emolumentos que deban percibir los representantes de los campesinos en las Comisiones --- Agrarias Mixtas, serán pagados por mitad entre la Federación y el Gobierno Local correspondiente.

El Presidente de la República dictará las -- disposiciones reglamentarias de la elección del -- representante campesino en las Comisiones Agra---  
(8)  
rias Mixtas".

En síntesis, la Comisión Agraria Mixta, al -- igual que las demás autoridades agrarias, siguió-- los lineamientos reseñados en las reformas consti--  
tucionales de 1934, que ya comentamos.

(8) *Ibíd.*, pp. 566-570.

El segundo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicado el 23 de septiembre de 1940. Constaba de 334 artículos y 6 transitorios. Fue expedido por Lázaro Cárdenas.

En el Libro Primero del Código en cuestión, se distinguió entre autoridades y órganos agrarios, quedando comprendido entre estos últimos a las Comisiones Agrarias Mixtas.

Por lo general, el Código de referencia, reformó los lineamientos del código de 1934, notándose mejor orden técnico e introdujo la institución de la llamada inafectabilidad ganadera.

Por lo que a nuestro estudio corresponde, a continuación me permito transcribir los artículos siguientes:

"Artículo 20.- Son órganos agrarios:...II.--- Las Comisiones Agrarias Mixtas, una por cada Entidad Federativa...".

"Artículo 20.- Las Comisiones Agrarias Mixtas serán el órgano local consultivo para la aplicación de este Código".

"Artículo 21.- Las Comisiones Agrarias Mixtas serán integradas como sigue:

I.- Un Presidente.

II.- Un Secretario.

III.- Un Vocal de la Federación.

IV.- Un Vocal del Ejecutivo Local; y

V.- Un Vocal representante de los Ejidatarios de la Entidad Federativa correspondiente".

"Artículo 22.- Para los cargos a que se refiere el artículo inmediato anterior se requiere:

I.- Que el Presidente sea el Delegado del Departamento Agrario en la capital del Estado, Territorio o del Distrito Federal.

II.- Que el Secretario y los Vocales Federales o del Ejecutivo Local:

a).- Sean peritos en materia agraria con capacidad suficiente a juicio del Jefe del Departamento Agrario o del Ejecutivo Local.

b).- Satisfacer los requisitos establecidos en las fracciones I, II, III y IV del artículo -

16; y

III.- Que el representante de los ejidatarios:

a).- Sea miembro activo de un ejido en posesión provisional o definitiva de las tierras.

b).- Sepa leer y escribir.

c).- No desempeñe cargo alguno de elección popular.

d).- Esté en pleno goce de sus derechos civiles y políticos".

"Artículo 23.- El Secretario será uno de los representantes del Gobierno Local y se preferirá a un agrónomo o a un ingeniero titulado o técnico en materia agraria".

"Artículo 24.- El Ejecutivo de la Unión, expedirá el reglamento de elección para representantes de los ejidatarios en las Comisiones Agrarias Mixtas, de acuerdo con las siguientes bases:

I.- Serán electos entre los ejidatarios de los núcleos de población en posesión provisional o definitiva de las tierras.

II.- La elección será hecha cada seis años en

Asamblea General de Ejidatarios convocada por el Departamento Agrario.

III.-Sus emolumentos serán pagados por mitad, entre la Federación y el Gobierno Local correspondiente".

"Artículo 46.- Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

I.- Substanciar los expedientes de tierras y aguas;

II.- Dictaminar sobre los expedientes de --- restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas que deben ser motivo de mandamiento del -- Encargado del Poder Ejecutivo Local;

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

IV.- Las demás que este Código y los reglamentos les confieran".<sup>(9)</sup>

(9) *Ibidem*, pp. 697, 699, 700, 707.

En el Diario Oficial de la Federación del -  
27 de abril de 1943, fue publicado el tercero y -  
último Código Agrario para los Estados Unidos Me-  
xicanos, mismo que fue expedido por el general -  
Manuel Avila Camacho, el 30 de diciembre de ----  
1942.

Dicho Código constaba de 362 artículos y --  
cinco transitorios.

Los artículos 20., 90., 10, 11 y 39, entre-  
otros, del Código en cita, se refieren a la Comi-  
sión Agraria Mixta, objeto de nuestro estudio, y  
en atención a ello, me permito transcribirlos:

"ARTICULO 20.- Son órganos agrarios:...II.-  
Las Comisiones Agrarias Mixtas...".

"ARTICULO 90.- Las Comisiones Agrarias Mix-  
tas serán los órganos consultivos de los Ejecu-  
tivos locales para la aplicación de este Código,  
y se integrarán por un Presidente, un Secretario  
y tres vocales".

"ARTICULO 10.- El Presidente de la Comisión  
Agraria Mixta será el Delegado del Departamento-

Agrario que resida en la capital del Estado o -  
Territorio, o en el Distrito Federal.

El Primer Vocal será nombrado y removido -  
por el Jefe del Departamento Agrario; el Secre-  
tario y el Segundo Vocal serán nombrados y re-  
movidos por el Ejecutivo local, y el Represen-  
tante de los ejidatarios será designado y subs-  
tituido por el Presidente de la República de --  
una terna que presente la Liga de Comunidades -  
Agrarias y Sindicatos Campesinos de la Entidad-  
correspondiente, oyendo la opinión del Ejecuti-  
vo local.

El Secretario y los Vocales de la Comisión  
Agraria Mixta deberán reunir los requisitos ge-  
nerales exigidos para los miembros del Cuerpo -  
Consultivo Agrario; y con excepción del repre-  
sentante de los campesinos, deberán ser peritos  
en materia agraria. Este último deberá ser ----  
miembro de un ejido provisional o definitivo, -  
estar en pleno goce de sus derechos civiles y -  
políticos y saber leer y escribir".

"ARTICULO 11.- Los representantes de los ejidatarios en las Comisiones Agrarias Mixtas durarán en su encargo tres años y sus emolumentos serán --- pagados, por mitad, por la Federación y el Gobierno local correspondiente".

"ARTICULO 39.- Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

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

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

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

IV.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalen".  
(10)

(10) La Legislación Agraria en México. 1914-1979. - Secretaría de la Reforma Agraria, pp. 6, 7 y 13.

En suma, el de 1942, fue un Código mejor estructurado que los anteriores, que no obstante -- sus muchas deficiencias estuvo vigente la friole-  
ra de 29 años.

En efecto, el Código Agrario de 1942, fue -- sustituido por la Ley Federal de Reforma Agra---  
ria, la que fue expedida por Luis Echeverría Al--  
varez, Presidente Constitucional de los Estados -  
Unidos Mexicanos.

Esta Ley, se integra por 480 artículos más 8  
transitorios. Se encuentra dividida en 63 Capítu-  
los, 17 Títulos y 7 Libros más las disposiciones-  
generales y transitorias.

Por lo que respecta a las Comisiones Agrarias  
Mixtas, objeto de nuestro estudio, bástenos trans-  
cribir lo que de ellas se dice en la Exposición de  
Motivos de la Ley en cita, para darnos cuenta de -  
las funciones transcendentales que se le confie---  
ren:

"Las Comisiones Agrarias Mixtas adquieren un-  
ascendiente particular; su carácter de cuerpo co--

legiado; su mecanismo de integración; la experiencia de las personas que ordinariamente las constituyen y su arraigo en el campo, permiten advertir un más adecuado desempeño en sus atribuciones con las facultades que se les otorgan en la tramitación y resolución de expedientes agrarios. Por esta causa la iniciativa contiene cuestiones relativas a su reglamento, formas de financiamiento de su presupuesto y nuevas facultades para resolver, dentro de sus respectivas jurisdicciones, problemas que hasta ahora seguirían tramitándose en la ciudad de México".<sup>(1)</sup>

La Ley Federal de Reforma Agraria en cita, fue reformada y adicionada con fecha 29 de diciembre de 1983, por Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expresándose, en relación a nuestro estudio que:

(1) Lemus García, Raúl, "Ley Federal de Reforma Agraria". Octava Edición, pp. 35-36.

"Se introdujeron en el Artículo 12, adiciones y reformas que facultan a las Comisiones Agrarias-Mixtas para sustanciar y resolver los expedientes-relativos a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, lo cual permite -- agilizar el reconocimiento de derechos a los campesinos que realmente vienen cultivando las unidades parcelarias, facilitándoles con ello la obtención-oportuna de créditos y en general el aprovechamiento pleno de las tierras".<sup>(12)</sup>

Ahora bien, por lo que respecta al estudio y análisis de nuestro tema de tesis, el mismo lo haremos en páginas posteriores. Bástenos a manera de antecedentes los comentarios anteriores, ya que habiendo partido de la Ley de 6 de enero de 1915, -- llegamos a la vigente Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971, e inclusive sus reformas y adiciones de 29 de diciembre de 1983.

(12) Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria. Secretaría de la Reforma Agraria, -- p. 25.

## 2.- CONCEPTO.

Precisados los antecedentes de la Comisión - Agraria Mixta, veamos ahora, sucintamente, el problema de su concepto.

Para Juan Palomar de Miguel, la Comisión --- Agraria Mixta, es "Autoridad agraria que se integra por un presidente, un secretario y tres vocales"<sup>(13)</sup>.

En mi opinión, el anterior concepto es limitado, ya que únicamente se refiere a su forma de integración y a una de sus atribuciones.

Por su parte, Antonio Luna Arroyo y Luis G.- Alcerreca, nos dicen al respecto que la Comisión- Agraria Mixta, es "Organo consultivo en materia - agraria de los Gobernadores de los Estados, Terri torios y Jefe del Departamento del Distrito Federal. La componen cinco personas: el Delegado del- Departamento de Asuntos Agrarios como presidente-

(13) J. Palomar de Miguel, "Diccionario para Ju- ristas", p. 274.

y un vocal designado por el mismo Departamento; - un Secretario nombrado por el Gobernador de la -- entidad y otro vocal en representación del propio Gobernador y un tercer vocal representante de los campesinos del Estado, designado por ellos. Las - funciones de la comisión las define la Ley Fede-- (14) ral de Reforma Agraria".

El anterior concepto, a mi juicio, fue válido durante todo el tiempo en que estuvieron vigentes los Códigos Agrarios de 1934, 1940 e inclusive el de 1942; pero no para la actualidad, ya que la Ley Federal de Reforma Agraria que hoy nos rige, concede a la Comisión Agraria Mixta nuevas y diversas funciones y facultades.

En efecto, la actual Ley Federal de Reforma Agraria en su fracción VI del artículo 20., determina que la aplicación de esta Ley, está encomendada a las Comisiones Agrarias Mixtas entre ----

(14) A. Luna y L. G. Alcerreca, "Diccionario de - Derecho Agrario Mexicano", p. 126.

otras autoridades-; el artículo 4o., nos indica la forma en que se integran dichas Comisiones;- el artículo 5o., nos señala la forma en que serán nombrados sus integrantes; el artículo 6o., se refiere al reglamento interno de dichas Comisiones, así como a la formulación de sus presupuesto; y el artículo 12 de la Ley en cita, nos precisa las atribuciones de la Comisión Agrar---  
ria Mixta.

En tales consideraciones, podemos dar el -  
concepto de la Comisión Agraria Mixta, manifes-  
tando que es la institución de la reforma agrar-  
ria compuesta por cinco personas: el Delegado -  
de la Secretaría de la Reforma Agraria como presidente y un vocal designado por la misma Secretaría; un secretario nombrado por el Ejecutivo-  
local y otro vocal en representación del propio  
Ejecutivo local; y un tercer vocal representan-  
te de los campesinos del Estado, designado por-  
ellos, y cuyas atribuciones de substanciar, dictaminar, opinar y resolver las controversias --

que se le planteen se encuentran definidas por la Ley Federal de Reforma Agraria.

3.- Naturaleza jurídica. Su concentración y descentralización.

Tradicionalmente, la Comisión Agraria Mixta - era considerada como un órgano consultivo en materia agraria de los Gobernadores de los Estados, -- Territorios y Jefe del Departamento del Distrito Federal, con atribuciones dictaminadoras en la primera instancia de los expedientes agrarios.

El artículo 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por su parte, nos indica que:

"Son atribuciones de las Comisiones Agrarias-Mixtas:

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

II. Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y

aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

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

IV.- Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta Ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido; y

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

En consecuencia, podemos determinar que la naturaleza jurídica de la Comisión Agraria Mixta, es administrativa múltiple, tomando en consideración las diversas atribuciones que le confiere la Ley Federal de Reforma Agraria en el artículo transcrito,-

así como las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

#### SU CONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION.

Antes de referirnos a la concentración y descentralización de las funciones de la Comisión -- Agraria Mixta, correcto es que establezcamos lo -- que entendemos por centralización administrativa, desconcentración administrativa y descentraliza-- ción administrativa.

Al efecto, el maestro Gabino Fraga, nos di-- ce que:

"Existe el régimen de centralización admi--- nistrativa cuando los órganos se agrupan colocán-- dose unos respecto de otros en una situación de -- dependencia tal que entre todos ellos existe un -- vínculo que, partiendo del órgano situado en el -- más alto grado de ese orden, los vaya ligando --- hasta el órgano de infima categoría, a través de-- diversos grados en los que existen ciertas facul-- tades...".

(15) Fraga, Gabino "Derecho Administrativo". Mé-- xico, 1969. p. 165.

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero, al referirse al concepto de centralización -- administrativa, no expresa que:

"La centralización es la forma de organiza-- ción administrativa en la cual, las unidades, or-- ganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el ob-- jeto de unificar las decisiones, el mando, la ac-- ción y la ejecución.

La centralización administrativa implica la-- unidad de los diferentes órganos que la componen-- y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de -- subordinación frente al titular del Poder Ejecu-- tivo, de coordinación entre las Secretarías, De-- partamentos de Estado y Procuraduría General de -- la República, y de subordinación en el orden in-- terno, por lo que respecta a los órganos de cada-- Secretaría, Departamento de Estado y Procuradu--- ría".

(16) Acosta Romero, Miguel "Teoría General del -- Derecho Administrativo". México, 1984. p. 70.

A mi juicio, ambos autores tienen razón, ya -- que aún cuando utilizan términos diferentes la ---- idea es la misma, coincidiendo los dos en señalar-- que la relación jerárquica a que se refieren trae - como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, - atribución de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce, y dependencia de - los inferiores, respecto de los superiores. Así como que los poderes que implica dicha relación je--- rárquica son: Poder de decisión, poder de nombra--- miento, poder de mando, poder de revisión, poder de vigilancia, poder disciplinario y poder para resolver conflictos de competencia.

Ahora bien, por lo que respecta a la Comisión Agraria Mixta, es indiscutible que entre ella y el Presidente de la República y demás autoridades agrarias superiores existe ese vínculo de dependencia - que mencionan los autores en cita.

A continuación, trataremos la desconcentración administrativa.

Al respecto, el maestro Miguel Acosta Rome-- ro, manifiesta que:

"En la doctrina política y administrativa se utilizan muchos las expresiones descentralización y desconcentración para hacer referencia a la distribución teórica, legal y práctica de potestades y -- funciones política y administrativas entre el Estado soberano y esas comunidades o entidades locales y territoriales.

Bajo este aspecto, la descentralización o desconcentración, tienen un marcado matiz político, a la vez que administrativo.

Algún autor afirma que no se puede hablar de -- democracia sin descentralización efectiva, tanto en el ámbito político como en el administrativo y el -- económico. Cualesquiera que sean los sistemas y los hombres, no puede haber libertad, igualdad, ni tampoco progreso real, si el poder se concentra. La -- participación en la toma de decisiones y responsa-- bilities tiene que ser compartida por los grupos -- sociales afectados. Los peligros de la actual situa

ción económica reclaman buscar apoyo en una descentralización real de los organismos o empresas del Estado. La autogestión, o modelos similares, deben someterse a experimentación práctica, con agilidad y cuidado, pero sin pérdida de tiempo. La descentralización no significa, sin embargo, el descuido del control financiero central, ya que los dineros públicos se gastan y malgastan con gran facilidad.

En nuestra opinión, cabe hacer una separación entre a) la descentralización y la desconcentración aplicada a la estructura política y territorial del Estado, y b) la descentralización y desconcentración estrictamente administrativas, que son variantes de las formas de organización de los elementos que son parte de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo.

Para ejemplificar, la descentralización y desconcentración política-territorial se identifica en México con las entidades federativas y los municipios, y en Francia, con las regiones, departa-

tamentos, distritos y comunas, y los cometidos -  
que esas entidades tienen conforme al orden jurí-  
dico.

La descentralización administrativa, tal y-  
como se concibe en Francia, implica regionalismo  
político, comparable con las entidades federati-  
vas y municipios, en México.

Dentro del contexto expuesto debemos expre-  
sar que puede hablarse de desconcentración y ---  
descentralización políticas y administrativas y-  
(17)  
a la inversa".

"La desconcentración estrictamente adminis-  
trativa -continúa diciéndonos este autor- se ---  
identifica en México, con unidades administrati-  
vas que forman parte de la Administración Públi-  
ca Federal, Estatal o Municipal. Por ejemplo, uni-  
dades desconcentradas de la Administración Públi-  
ca Federal son: a) Procuraduría Federal de la --  
Defensa del Trabajo, dependiente de la Secreta--

(17) Acosta Romero, Miguel, obra citada, pp. ---  
179-180.

ría del Trabajo y Previsión Social; b) la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c) el -- Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la -- Secretaría de Educación Pública; d) la Lotería Nacional, dependiente de la Secretaría de Salubridad y asistencia.

Es más, como ya se señaló con anterioridad, -- no existe una precisión estricta de esos conceptos, ni teórica, ni legislativa, pues se habla inclusive de variantes de centralización desconcentrada y de descentralización centralizada, desconcentra---ción central, periférica, unitaria, lineal, hori---zontal, etc. asimismo, se habla de delegación de -- facultades, etc.".

(18)

Al señalar el autor en cita, las ventajas de la desconcentración, nos indica que:

"Según Elba Barreiros Mansilla,<sup>2</sup> las ventajas de la desconcentración son las siguientes:

(18) Ibídem, p. 180.

a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.

b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.

c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de terminados asuntos".  
(19)

Al analizar las características de los órganos desconcentrados, el autor de referencia, nos manifiesta que:

"Entre las principales características de los órganos desconcentrados, se encuentran las siguientes:

- a) Son creados por una ley, o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de

la Administración Central.

d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.

e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

f) Tienen autonomía técnica.

g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).

h) Su nomenclatura puede ser muy variada.

i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.

j) En ocasiones tiene personalidad propia.

Este tipo de desconcentración, que podríamos llamar ortodoxa, implica siempre la existencia de un órgano creado por un acto materialmente legislativo en el que se le otorgan facultades propias aunque en el fondo esas facultades formen parte de una competencia más amplia del órgano superior".

(20)

(20) Ibidem, pp. 183-184.

Ahora bien, haciendo un análisis comparativo de la Comisión Agraria Mixta en relación con las características mencionadas de los órganos desconcentrados, veremos, que efectivamente, a ellos se adecúa.

En efecto, la Comisión Agraria Mixta es creada por mandamiento expreso de la Ley. Tal y como lo asentamos al estudiar sus antecedentes legales, y por economía procesal a dicho apartado nos remitimos.

Dependen siempre del Presidente de la República, como suprema autoridad agraria. Y Especialmente, de la Secretaría de la Reforma Agraria como dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

Su competencia deriva de las facultades que les otorga la Administración Central, representada ésta, por el C. Presidente de la República y, en su defecto, por el C. Secretario de la Reforma Agraria.

Su patrimonio es el mismo de la Federación--- y su presupuesto es pagado por el Gobierno Fede--- ral y el local correspondiente, conforme a los --- convenios que al efecto se celebren, y cuya ----- aportación del gobierno federal no será menor del cincuenta por ciento.

Las decisiones más importantes de la Comisión Agraria Mixta, requieren de la aprobación del Presidente de la República. Tal es el caso de las resoluciones definitivas que crean, modifican y extinguen derechos individuales de ejidatarios. Entre otros. Sin contar, desde luego, las decisiones del Secretario de la Reforma Agraria y de los Gobernadores de los Estados respectivos.

Efectivamente, tienen autonomía técnica en el desarrollo de sus funciones.

Las Comisiones Agrarias Mixtas, son autoridades inferiores en cuanto a la relación de jerarquía referida, pues primeramente tenemos al Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, Jefe del Departamento del Distrito Fede---

ral, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Cuerpo Consultivo Agrario, ello, atendiendo a lo establecido por el artículo 2o. de la Ley de la Materia.

El nombre de la Comisión Agraria Mixta es -- diferente al de las autoridades agrarias ya indicadas. Su naturaleza jurídica es administrativa -- múltiple, con personalidad jurídica propia.

Trataremos ahora la descentralización administrativa.

El maestro Gabino Fraga, al analizar los --- caracteres generales de la descentralización administrativa, nos manifiesta que:

"Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que, - en términos generales, consiste en confiar la --- realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración -

(21)  
central una relación que no es la de jerarquía".

Continúa este autor, diciéndonos que:

"También se distingue la descentralización de -  
la desconcentración, ya que ésta consiste en atri---  
buir facultades de decisión a algunos órganos de la-  
Administración que, a pesar de recibir tales faculta  
des, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de -  
los superiores.

Por último, la descentralización administrativa  
se distingue igualmente de la descentralización po--  
lítica que se opera en el régimen federal, porque --  
mientras que la primera se realiza exclusivamente --  
el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica --  
una independencia de los Poderes estatales frente a-  
los Poderes federales". (22)

El maestro Miguel Acosta Romero, al referirse -  
al concepto de descentralización administrativa, en

(21) G. Fraga, obra citada, p. 200.

(22) *Ibidem*, p. 201.

estricto sentido, nos dice que:

"La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado,
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a) Personalidad Jurídica.
  - b) Patrimonio Propio.
  - c) Régimen Jurídico Propio". (23)

Al analizar las características de los organismos descentralizados, el autor de referencia, nos expresa que:

"Como personas jurídicas colectivas de derecho público, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

(23) M. Acosta Romero, obra citada, p. 209.

1. Son creados, invariablemente, por un acto-legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o--bien, decreto del Ejecutivo.

2. Tienen régimen jurídico propio.

3. Tienen personalidad jurídica propia que --les otorga ese acto legislativo.

4. Denominación.

5. La sede de las oficinas y dependencias y--ámbito territorial.

6. Tienen órganos de dirección, administra---ción y representación.

7. Cuentan con una estructura administrativa--interna.

8. Cuentan con patrimonio propio.

9. Objeto.

10. Finalidad.

(24)

11. Régimen Fiscal".

A nuestro juicio, ambos autores tienen razón--en la exposición de sus conceptos sobre la descen-

tralización administrativa ya que coinciden en la esencia. Como ejemplos de organismos descentralizados, mencionamos a la Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos, Pronósticos-Deportivos para la Asistencia Pública, Aeropuer--tos y Servicios Auxiliares, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, etc.

Ahora bien, por lo que respecta a la concentración y descentralización de las funciones de la Comisión Agraria Mixta, correcto es recordar los largos y costosos viajes que los campesinos de los diferentes Estados tenían que realizar a la ciudad de México, D.F., para la tramitación y resolución de expedientes agrarios. De ahí que, con el objeto de hacer más fácil y expedita la resolución de diversos asuntos, se propuso la descentralización para que en cada Entidad Federativa fueran atendidos dichos campesinos.

En este orden de ideas, a las Comisiones Agrarias Mixtas, les fueron concedidas nuevas facultades, tales como resolver diversos conflictos

internos en el ejido, la reglamentación de sus --  
 procedimientos y la definición de sus objetivos, --  
 todo ello, tendiente a una efectiva procuración --  
 de justicia a los hombres del campo.

#### 4.- PERSONALIDAD JURIDICA.

Tema interesante, es el referente a la perso-  
 nalidad jurídica de las Comisiones Agrarias Mix---  
 tas. Pero antes de ello, trataremos el concepto --  
 jurídico de persona, ya que su análisis nos facili  
 tará la comprensión del apartado que nos ocupa.

En este orden de ideas, el maestro Eduardo --  
 García Máñez, nos dice que:

"Se da el nombre de sujeto, o persona, a todo  
 ente capaz de tener facultades y deberes.

Las personas jurídicas divídense en dos gru--  
 pos: físicas y morales. El primer término corres--  
 ponde al sujeto jurídico individual, es decir, al  
 hombre, en cuanto tiene obligaciones y derechos; -  
 se otorga el segundo a las asociaciones dotadas de  
 personalidad (un sindicato o una sociedad mercan--  
 til, por ejemplo). Como ambas designaciones son --

ambiguas, preferimos decir persona jurídica indi-  
vidual y persona jurídica colectiva". (25)

El maestro Hans Kelsen, por su parte, nos ---  
señala que la persona jurídica "A semejanza de ---  
la persona física, la persona llamada moral o ju-  
rídica designa solamente la unidad de un conjunto-  
de normas, a saber, un orden jurídico que regula -  
la conducta de una pluralidad de individuos. Ella-  
es a veces la personificación de un orden jurídico  
parcial, tal como los estatutos de una asociación,  
y a veces la de un orden jurídico total, que com-  
prende el conjunto de los órdenes jurídicos parcia  
les y es denominado habitualmente con el nombre de  
Estado.

Para la teoría tradicional la persona física-  
es un hombre, sujeto de derechos y deberes, en tan-  
to que la persona jurídica no es un hombre sino al  
guna otra cosa. Al no hacer la distinción necesaa-

(25) E. García Máynez, obra citada, p. 271.

ria entre el hombre y la persona, ve una diferencia esencial entre la persona física y la persona jurídica, y es incapaz de concebir la persona física como una persona jurídica y reunir a estas dos personas en una noción común.

Para la Teoría pura del derecho, por el contrario, la persona física y la persona jurídica son ambas la personificación de un orden jurídico, de tal modo que no hay diferencia esencial entre estas dos clases de personas, ya que la persona física es también una verdadera persona jurídica...".  
(26)

El maestro Miguel Villoro Toranzo, después de estudiar y analizar las diferentes corrientes ideológicas sobre el concepto jurídico de persona, y como Definiciones Finales, nos señala lo siguiente:

"Dato jurídico: Persona Natural es todo ser real racional capaz de una conducta libre.

(26) Hans Kelsen, "Teoría Pura del Derecho", pp. 127-128.

Dato valorado: Persona Jurídica es todo ser --  
naturalmente capaz de derechos y obligaciones.

Esquema jurídico: Personalidad Jurídica es la capacidad de una persona jurídica, reconocida por--  
el Derecho, para ser sujeto de imputación de las --  
consecuencias del sistema normativo". (27)

Por último, tenemos a don Rafael Rojina Ville--  
gas, quien al analizar los Sujetos del Derecho, nos  
dice que:

"En el derecho se distinguen las personas fi--  
cas de las morales, de tal manera que existe la per  
sona jurídica individual y las personas jurídicas -  
colectivas.

El hombre constituye la persona física, tam---  
bién llamada persona jurídica individual.

Los entes creados por el derecho son las per--  
sonas morales o ideales, llamadas también personas-  
jurídicas colectivas.

Por persona jurídica se entiende el ente capaz

(27) Miguel Villoro Toranzo, "Introducción al Estu-  
dio del Derecho". México, 1966. p.440.

de derechos y obligaciones, es decir, el sujeto -- que puede ser susceptible de tener facultades y -- deberes, de intervenir en las relaciones jurídi-- cas, de ejecutar actos jurídicos, en una palabra,-- el ente capacitado por el derecho para actuar ju-- rídicamente como sujeto activo o pasivo en dichas-- relaciones". (28)

Continúa diciéndonos el maestro en cita que:

"El derecho, no sólo ha reconocido que el hombre es el único sujeto capaz de tener facultades y deberes; también a ciertas entidades que no tienen una realidad material o corporal, se les ha reconocido la capacidad jurídica para tener derechos y - obligaciones y poder actuar como tales entidades.- Ha sido con motivo principalmente de estos entes - jurídicos, como ha nacido el problema y teoría de- la personalidad jurídica.

Según el artículo 25 de nuestro Código Civil- vigente: "Son personas morales:--I.--La Nación, los-

(28) Rafael Rojina Villegas, "Compendio de Derecho Civil". México, 1967. p. 75.

Estados y los Municipios; II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; III.- Las sociedades civiles o mercantiles; IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal; V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas; VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley".<sup>(29)</sup>

De las anteriores transcripciones desprendemos que todos los autores están en lo correcto, ya que la personalidad jurídica, como su denominación lo indica, es siempre creación del derecho. Esto significa simplemente que las personas jurídicas no pueden ser creadas por el mero arbitrio del hombre, pues la aptitud de ser sujeto de derechos y debe--

(29) R. Rojina Villegas, obra citada, pp. 75-76.

res deriva de un conjunto de elementos intrínsecos.

Ahora bien, por lo que hace a la Comisión ---- Agraria Mixta, debemos tomar en consideración que - se trata de una corporación de carácter público reconocida por la Ley Federal de Reforma Agraria. Que tiene derechos y obligaciones.

Consecuentemente, podemos concluir que las Comisiones Agrarias Mixtas, sí tienen personalidad ju-- rídica. Prueba de nuestra afirmación, la fundamentamos en el hecho de que en las últimas jurisprudencias emitidas por la H. Suprema Corte de Justicia - de la Nación, se les reconoce tal personalidad.

## CAPITULO II

### INTEGRACION DE LA COMISION AGRARIA MIXTA:

#### SUMARIO:

- 1.- El Presidente: Su doble función.
- 2.- El Secretario.
- 3.- Los Vocales.
- 4.- Reglamentación de sus funciones.
- 5.- Jurisprudencia.

1.- EL PRESIDENTE: SU DOBLE FUNCION.

La Comisión Agraria Mixta, como lo hemos venido mencionando, se integra por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, y tendrá las atribuciones que se determinen en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Ahora bien, en orden a la manera o forma de integración de las Comisiones Agrarias Mixtas, nos corresponde analizar, en primer término, a su máximo integrante que es el Presidente, así como la doble función que el mismo tiene, según lo establecido por la Ley de la Materia.

En efecto, el Presidente de la Comisión -- Agraria Mixta, será nombrado y removido por el Presidente de la República, y deberá llenar los siguientes requisitos:

1.- Ser de reconocida honorabilidad, titulado en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la Repú--

blica;

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

3.- No desempeñar cargo alguno de elección popular.

El Presidente de la Comisión Agraria Mixta, - por mandamiento expreso de la Ley Federal de Reforma Agraria, 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, - de donde desprendemos su doble función: Como Presidente de la Comisión Agraria Mixta y como Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Como Presidente de la Comisión Agraria Mixta, lógicamente presidirá la misma, en sus atribucio--nes de:

I.- Substanciar los expedientes de restitu---ción, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de dere----chos agrarios individuales y nuevas adjudicacio---

nes;

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

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

IV.- Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en -- los términos de esta Ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido; y

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

Igualmente, representará a la Comisión Agraria Mixta y deberá firmar todas las resoluciones-

en que intervenga la misma.

Ahora bien, como Delegado Agrario, tendrá -  
bajo sus órdenes a dos Subdelegados, uno de pro-  
cedimientos y controversias agrarias y otro de -  
organización y desarrollo agrario, además de el-  
personal necesario para el cumplimiento de las -  
funciones a su cargo, conforme al Reglamento In-  
terior de la Secretaría de la Reforma Agraria y-  
demás leyes aplicables.

Los Delegados Agrarios en materia de proce-  
dimientos, controversias, organización y desarro-  
llo agrario, tienen las siguientes atribuciones:

I.- Representar en el territorio de su ju-  
risdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria  
en los asuntos de la competencia de ésta;

II.- Tratar con el Ejecutivo local los pro-  
blemas agrarios de la competencia de éste;

III.- Presidir las Comisiones Agrarias Mixtas  
y vigilar que en su funcionamiento se ajusten --  
estrictamente a esta Ley y a las disposiciones -  
agrarias vigentes;

IV.- Dar cuenta al Secretario de la Reforma Agraria de las irregularidades en que incurren los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas;

V.- Velar, bajo su estricta responsabilidad, por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales;

VI.- Intervenir en la elección, renovación y sustitución de autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta Ley;

VII.- Intervenir en los términos de esta Ley, en las controversias que susciten en los ejidos y comunidades;

VIII.- Supervisar al personal técnico y administrativo que la Secretaría de la Reforma Agraria comisiona para la resolución de problemas especiales o extraordinarios, dentro de la jurisdicción de la Delegación;

IX.- Organizar y ordenar la distribución del personal técnico y administrativo de la Delegación;

X.- Informar periódica y regularmente a la

Secretaría de la Reforma Agraria de todos los -- asuntos que se tramiten en la Delegación y en -- todos aquellos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales y de las anomalías o de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes, que ocurran en su circunscripción. El Delegado es personalmente -- responsable de la veracidad de los informes que remita a la Secretaría de la Reforma Agraria.

XI.- Realizar en su jurisdicción los estu-- dios y las promociones de organización de los -- campesinos y de la producción agropecuaria regio nal, o de unidades ejidales y comunales que le - encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria - en coordinación con otras dependencias federa--- les y locales, para lo que dispondrá del número de promotores que se requiera para el cumplimien to de sus funciones;

XII.- Intervenir en los asuntos correspon-- dientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal en los térmi-

nos de esta Ley y de otras leyes y reglamentos que rijan en esta materia;

XIII.- Autorizar el reglamento interior de -- los ejidos y comunidades de su jurisdicción;

XIV.- Coordinar sus actividades con las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que concurran a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas de los ejidos, comunidades, nuevos -- centros de población ejidal y colonias; y

XV.- Las demás que esta Ley y otras leyes y--  
(1)  
reglamentos les atribuyan.

Ahora bien, volviendo con el Presidente de la Comisión Agraria Mixta, correcto es mencionar que el mismo es insustituible en su carácter de tal, -- esto es, que ni el Secretario ni los Vocales integrantes de dicha Comisión, pueden en un momento -- dado ejercer funciones de Presidente. Ni por Minis

(1) Los artículos 20., 40., 50., 12, 13 y 15 de -- la Ley Federal de Reforma Agraria, son los que se refieren al tema tratado.

terio de Ley, ni por ningún otro motivo. Salvo los casos en que el propio Presidente delegue sus funciones.

Consecuentemente, ni el Secretario ni los Vocales están autorizados para firmar a nombre del Presidente las resoluciones de la Comisión Agraria Mixta. Esta interpretación la hacemos, atendiendo a lo preceptuado por los artículos 4o., 5o. y 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria, así como a las últimas ejecutorias emitidas por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados del Tercer, Sexto y Decimotercer Circuito. Las que por su importancia, en su oportunidad transcribiremos.

Las resoluciones de la Comisión Agraria Mixta, como ya lo hemos citado reiteradamente, pueden ser pronunciadas por unanimidad o por mayoría de votos, por tratarse de un cuerpo colegiado, y en las que la firma de su Presidente no debe faltar.

Por ello, y con el objeto de evitar posibles nulidades, correcto es que en los Reglamentos Inter nos de las Comisiones Agrarias Mixtas se estipulara que el Presidente de la Comisión Agraria Mixta re--

presentará a ésta en todos los actos, atribuciones y facultades que la Ley Federal de Reforma Agraria, otras leyes y reglamentos les confieran.

## 2.- EL SECRETARIO.

El segundo integrante de la Comisión Agraria Mixta, es el Secretario, en razón de ello, procedemos a su análisis.

El Secretario, según lo determina el artículo 50. de la Ley Federal de Reforma Agraria, será nombrado y removido por el Ejecutivo local. Deberá reunir los requisitos exigidos para ser miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, esto es:

1.- Ser de reconocida honorabilidad, titulado en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, contar con una experiencia suficiente a juicio del Ejecutivo local;

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

3.- No desempeñar cargo alguno de elección popular.

El Secretario, como integrante de la Comisión Agraria Mixta, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

I.- Representar a la Comisión ante las autoridades federales y locales, cuando lo designe el Presidente en su substitución;

II.- Dar trámite a la correspondencia recibida que no requiera acuerdo de la Comisión;

III.- Reunir los datos necesarios para la formulación del proyecto de presupuesto anual de gastos administrativos de la Comisión Agraria Mixta;

IV.- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Comisión y de las disposiciones de orden técnico y administrativo que dicte el Presidente;

V.- Guardar y hacer guardar la disciplina y el orden en las oficinas de la Comisión;

VI.- Formular la orden del día relativa a las sesiones y elaborar las convocatorias para las extraordinarias;

VII.- Levantar las actas de las sesiones y --- asentarlas en el libro correspondiente;

VIII.- 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 de cada caso a los miembros de la Comisión;

IX.- Distribuir entre los miembros de la Comi-- sión los expedientes que se encuentren en estado de resolución, siguiendo un riguroso turno para la formulación del proyecto de dictamen que corresponda;

X.- Vigilar que se hagan con toda oportunidad-- las notificaciones y publicaciones que durante la -- secuela procedan conforme a la Ley y hacer el cómputo de los términos legales;

XI.- Recibir e integrar a los expedientes res-- pectivos todos los documentos que sean presentados-- por las partes;

XII.- Vigilar que todas las diligencias que -- tengan carácter probatorio, se realicen conforme a la Ley, levantando las actas respectivas y engro-- sándolas al expediente. Lo mismo deberá observar - en las diligencias para mejor proveer que ordene - la Comisión;

XIII.- Vigilar que las audiencias de pruebas y alegatos deban realizarse en las oficinas de la Comisión, y se efectúen el día y hora fijados;

XIV.- Expedir y certificar las copias a que se refiere el artículo 71 de este Reglamento;

XV.- Vigilar y conservar bajo su responsabilidad el número de actas, el de registro de expedientes y del archivo general. No permitir que salgan de las oficinas los expedientes, los cuales sólo -- deberán mostrarse dentro de ellas, a las partes que tengan debidamente acreditada su personalidad;

XVI.- Coleccionar todas las leyes y disposiciones que se expidan en materia agraria;

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

XVIII.- Tramitar las solicitudes de licencias, de vacaciones, de altas y bajas del personal, notificando del resultado a los interesados;

XIX.- Dar cuenta a la Comisión de cualquier --

anomalía que advierta en la conducta de su personal.  
(2)

Asimismo, el Secretario tiene como función la de autorizar y dar fe de las resoluciones o determinaciones en que intervenga la Comisión Agraria Mixta, cuyas atribuciones se encuentran señaladas por el artículo 12 de la Ley de la Materia, mismas que ya hemos mencionado anteriormente.

En síntesis, el Secretario ordena y gobierna todos los actos de la oficina; gira órdenes y comisiona al personal que deba ejecutarlas. Además, de que representa y es el hombre de confianza del Gobernador de la Entidad Federativa a que corresponda.

Independientemente de las facultades y obligaciones antes citadas, el Secretario tendrá todas aquéllas que la Ley Federal de Reforma Agraria, -- otras leyes y reglamentos le confieran.

(2) Capítulo XII, artículo 74 del Reglamento Interno de la Comisión Agraria Mixta del D.F.--Gaceta Oficial del Departamento del D.F.--México, 1973. -- p. 16.

### 3.- LOS VOCALES.

En último término, tenemos a los Vocales, -- también integrantes de la Comisión Agraria Mixta.

Los Vocales, por mandamiento expreso del artículo 5o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, -- son nombrados y removidos en la siguiente forma:

El Primer Vocal, por el Secretario de la Reforma Agraria; y el Segundo Vocal, por el Ejecutivo local.

El Tercer Vocal, 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 Agrarias y -- Sindicatos Campesinos de la Entidad correspon---- diente.

Los Vocales Primero y Segundo, deberán reu-- nir los siguientes requisitos:

1.- Ser de reconocida honorabilidad, tener -- título de una profesión relacionada con las cues-- tiones agrarias y contar con experiencia a juicio del Presidente de la República y el Ejecutivo lo-

cal, respectivamente.

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

3.- No desempeñar cargo alguno de elección popular.

El Tercer Vocal, representante de los campesinos, está exento de los requisitos mencionados, durará en su cargo tres años y deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos.

Los Vocales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

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

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

III.- Cumplir con las comisiones que les sean encomendadas dentro de sus obligaciones;

IV.- Presentar los proyectos de resolución que se les encomienden, dentro de los plazos señalados--  
(3)  
por la Ley.

De la misma manera, los Vocales tienen como --  
función emitir, aprobar y firmar todas las resolu--  
ciones de la Comisión Agraria Mixta.

Independientemente de las facultades y obliga--  
ciones anteriores, los Vocales tendrán todas aqué--  
llas que les sean conferidas por la Ley de la Mate--  
ria, otras leyes y reglamentos.

Pasando a referirme a los Vocales, en forma --  
separada. Expreso que el cargo de Primer Vocal lo -  
desempeña, en ocasiones, el Subdelegado de Contro--  
versias y Procedimientos Agrarios, quien de prefe--  
rencia debe ser profesionista (abogado) y con am--  
plia experiencia en esta materia, para aplicar co--  
rrectamente las disposiciones de la Ley Federal de--  
Reforma Agraria. Su nombramiento lo hace el Secre--  
tario de la Reforma Agraria.

(3) Capítulo XIII, artículo 75 del Reglamento In--  
terno de la Comisión Agraria Mixta del D.F., cita--  
do, p. 16.

En cuanto al Segundo Vocal, es recomendable que sea Técnico (Ingeniero), para calificar los trabajos topográficos y aceptarlos o desecharlos, ordenando su rectificación, en caso necesario, y recabar con cuidado toda la información en el campo.

Por último, tenemos al Tercer Vocal, representante de los campesinos, quien debe tener las funciones de Procurador de los Poblados, vigilando y propugnando porque se aplique todo aquello que favorezca al campesino. Asimismo, nos permitimos sugerir que una vez cumplido el término de representación campesina ante la Comisión Agraria Mixta del Vocal que nos ocupa, debe volver a trabajar su tierra y cumplir sus obligaciones y ejercer sus derechos en el ejido a que corresponda.

#### 4.- REGLAMENTACION DE SUS FUNCIONES.

Las funciones de la Comisión Agraria Mixta, se encuentran reglamentadas, especialmente, por la Ley Federal de Reforma Agraria.

El artículo 12 del Ordenamiento legal en cita, nos señala que son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

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

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

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

IV.- Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en -- los términos de esta Ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido; y

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

La Ley Federal de Reforma Agraria, en sus artículos 20., fracción VI, 40., 50., 60., 90., fracción IV, 12, 13, fracciones III y IV, 18, -- 21, 24, 25, 35, 36, 47, fracción IX, 64, 82, -- 87, 89, 272, 275, 279, 280, 281, 282, 283, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, -- 295, 296, 297, 298, 301, 307, fracción III, --- 319, 332, 334, 335, 350, 351, 352, 391, 392, -- 394, 395, 396, 397, 398, 399, 407, 408, 409, -- 411, 412, 422, 423, 424, 425, 426, 428, 431, -- 438, 439, 440, 455, 459, fracciones I, II y --- III, 463, 465, 466, fracción IV y 467, se refie ren a las Comisiones Agrarias Mixtas.

Independientemente de lo antes expuesto, -- las Comisiones Agrarias Mixtas trabajarán de -- conformidad a un Reglamento interno, el que se-- rá expedido por el Gobernador de la Entidad --- respectiva, previa opinión de la Secretaría de-- la Reforma Agraria.

El Reglamento Interno de la Comisión Agraria - Mixta, contiene, como base general, todas las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria en -- las que se señalan las atribuciones, facultades y - obligaciones de dicha Comisión. Indica la forma de actuar de la Comisión Agraria Mixta en la substan-- ciación de los expedientes de restitución, dotación, y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como en los juicios privativos de derechos agrarios indi-- viduales y nuevas adjudicaciones. Señala la manera de dictaminar en los expedientes de restitución, -- dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas - que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecu-- tivo local. Menciona los preceptos legales para re-- solver los juicios privativos de derechos agrarios-- individuales y nuevas adjudicaciones. Establece los artículos para poder opinar en los procedimientos - de creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas eji-- dales y comunales, así como en los expedientes de - localización de la pequeña propiedad en predios ---

afectables y en los expedientes de inafectabilidad. Precisa las disposiciones fundatorias para resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios- que les sean planteados en los términos de la Ley - de la Materia, así como en todas aquellas en las -- que intervengan y cuyo conocimiento les esté atri-- buido. Menciona las facultades y obligaciones de -- los integrantes de la Comisión Agraria Mixta, así - como de su personal correspondiente. Señalando, --- asimismo, sus faltas, delitos y sanciones. Contiene disposiciones generales, así como artículos transi- torios respectivos.

## 5.- JURISPRUDENCIA.

AGRARIO. COMISION AGRARIA MIXTA. INTEGRACION DE LA.-Si de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 4o. y 5o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, las Comisiones Agrarias Mixtas estarán integradas por un Presidente, tres Vocales y un Secretario; sus resoluciones deben ser emitidas 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.

Amparo en revisión 635/76.-Simeón Osornio -- Abrego.- 9 de junio de 1977.- Unanimidad de votos.- Ponente: Enrique Chan Vargas.

Amparo en revisión 355/77.- J. Rosario Landeros Nieto.- 23 de septiembre de 1977.- Unanimidad de votos.- Ponente: Enrique Chan Vargas.

Amparo en revisión 609/77.- Adalberto Trejo-Vda. de Avila.- 19 de enero de 1978.- Unanimidad de votos.- Ponente: Enrique Chan Vargas.

Amparo en revisión 488/77.- Genaro Ríos --- Chávez.- 21 de septiembre de 1978.- Unanimidad de votos.- Ponente: Alfonso Núñez Salas.

Amparo en revisión 399/78.- Aarón Arteaga -- Hurtado.- 6 de noviembre de 1978.- Unanimidad de votos.- Ponente: Enrique Chan Vargas.

Informe 1978. Tribunal Colegiado del Noveno Circuito. Núm. 1 Pág. 385.

AGRARIO. COMISIONES AGRARIAS MIXTAS. SUS RESOLUCIONES SON VALIDAS AUNQUE CAREZCAN DE UNA --- FIRMA DE UN VOCAL.- Como en los términos del artículo 4o. de la Ley de Reforma Agraria las Comisiones Agrarias Mixtas se integrarán por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, el hecho de que el fallo que emitan en los conflictos sobre posesión y usufructo de unidad de dotación a que se refieren los artículos del 348 al 440 del Ordenamiento citado, carezca de la firma del primer vocal, no es motivo para que se considere --- nula, ya que no hay disposición legal que así lo contemple, además tratándose de órganos de composición colegiada sus fallos pueden pronunciarse - por mayoría o unanimidad de votos.

Amparo en revisión 1003/81.- Inocencio Zúñiga Hernández.- 26 de enero de 1982.- Unanimidad de votos.- Ponente: J. Jesús Duarte Cano.- Secretario: Andrés Fierro García.

Informe 1982. Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Núm. 13. Pág. 219.

AGRARIO. FIRMAS FALTANTES EN RESOLUCIONES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.- Si la resolución de la Comisión Agraria Mixta reclamada carece de todas las firmas de sus integrantes, como lo exigen los artículos 4o. y 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria, resulta evidente que la repetida resolución no reúne tales requisitos esenciales que toda resolución debe contener, y así no puede considerarse legalmente aprobada por no aparecer suscrita por todos los integrantes.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 683/78.- José Núñez Guerrero.- 28 de septiembre de 1979.- Unanimidad de votos.- Ponente: J. Espiridión González Mejía.

Semanario Judicial. Séptima Epoca. Volúmenes - 127-132. Julio-diciembre de 1979. Sexta Parte. Tribunales Colegiados. Pág. 18.

AGRARIO. COMISION AGRARIA MIXTA. FALTA DE FIR--  
 MA DE ALGUNOS DE SUS INTEGRANTES (INEXISTENCIA DEL--  
 ACTO RECLAMADO).- De acuerdo con lo dispuesto por --  
 los artículos 4o. y 5o. de la Ley Federal de Refor--  
 ma Agraria, las Comisiones Agrarias Mixtas estarán--  
 integradas por un Presidente, tres Vocales y un ----  
 Secretario, por lo que sus resoluciones deben ser --  
 emitidas, aprobadas 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 ----  
 fe; y si en el caso la resolución de la Comisión ---  
 Agraria Mixta del Estado de Chiapas, reclamada en---  
 el juicio de garantías, está firmada únicamente por--  
 dos de sus miembros con facultades decisorias, el --  
 Presidente y el tercer Vocal, dejando de suscribir--  
 la un número igual de sus componentes con poder para  
 resolver el problema planteado, de lo que se infie--  
 re, que no intervinieron en su aprobación, el acto -  
 reclamado debe considerarse inexistente, lo que ame-  
 rita el sobreseimiento en el juicio de garantías ---  
 con base en el artículo 74, Fracción IV, de la Ley -  
 de Amparo.

Amparo en revisión 510/80.- Basilio Gómez Ore--  
 llana.- 18 de agosto de 1983.- Unanimidad de votos.-  
 Ponente: Rafael Barredo Pereira.- Secretaria: Arace-  
 li Cuéllar Mancera.

Informe 1983. Tribunal Colegiado del Decimotercer --  
 Circuito. Núm. 28. Pág. 399.

AGRARIO. COMISION AGRARIA MIXTA, PRESIDENTE DE LA. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.- El Presidente de las Comisiones Agrarias Mixtas no es autoridad para los efectos del juicio de garantías, pues carece de imperio para ejecutar sus propios dictámenes.

Amparo en revisión 832/76.- Goldie Grace S.T. Thomas de Eyerly y otro.- 27 de enero de 1977.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Eduardo Langley Martínez.- Secretario: Carlos Amado Yáñez.

Informe 1977. Segunda Sala. Pág. 41.

## CAPITULO III

### FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.

#### SUMARIO:

- 1.- Como Organo de Substanciación.
- 2.- Como Cuerpo Dictaminador.
- 3.- Como Organo de Opinión.
- 4.- Jurisprudencia.

## 1.- COMO ORGANO DE SUBSTANCIACION.

De conformidad con la fracción I del artículo 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria, son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

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

Substanciar, como sabemos, significa: Tramitar, formar la causa o el proceso hasta ponerlo en estado de darle solución.

Ahora bien, precisamente, con fundamento en la fracción I del artículo 12 citado, las Comisiones Agrarias Mixtas tienen como atribución la de intervenir en los procedimientos agrarios de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, ello, con el objeto de efectuar los trabajos técnicos e informativos necesarios para que los gobernadores de los Estados dicten resoluciones que en derecho procedan.

El Libro Quinto, Título Primero, Capítulos --

Primero, Segundo y Tercero, artículos del 272 al 303 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se refieren a los procedimientos agrarios de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas.

Procedimientos agrarios, que indiscutiblemente tienen su antecedente legal en la Ley de 6 de enero de 1915.

Al efecto, el maestro Lucio Mendieta y Núñez, al referirse a la citada Ley, nos dice que:

"Establece la facultad de aquellos jefe militares previamente autorizados al efecto, para dotar o restituir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que los soliciten, cifiéndose a las disposiciones de la Ley.

Sobre estas bases, el procedimiento era muy sencillo:

Para obtener la dotación o la restitución de ejidos, el pueblo pretendiente debía dirigirse, por medio de una solicitud, al gobernador -

del Estado respectivo, o bien al jefe militar autorizado, en el caso de que, por falta de comunicaciones o por el estado de guerra, no fuese posible solicitar la intervención de aquel funcionario.

Tratándose de restitución, era necesario --- acompañar los documentos que acreditasen el derecho a ella; el jefe militar o los gobernadores -- acordaban o negaban la dotación o la restitución--- oyendo el parecer de la Comisión Local Agraria. - en caso de que la resolución fuese favorable, los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los -- terrenos dotados o restituidos.

El papel de la Comisión Nacional Agraria, -- dentro de este procedimiento, era el de tribunal-revisor. Si esta Comisión aprobaba lo ejecutado - por las autoridades de los Estados o Territorios, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos de-- finitivos de propiedad en favor de los pueblos -- interesados, quienes gozaban en común de los te--

rrenos que se les hubiesen restituido o de los que se les hubiese dotado, mientras una ley especial - establecía la forma de hacer el reparto.

Las tierras para estas dotaciones debían tomarse de las haciendas colindantes con los pueblos que las solicitaban y los propietarios de ellas -- quedaban facultados para reclamar ante los tribunales la justicia del procedimiento, dentro del término de un año; pero en caso de obtener sentencia favorable, sólo tendrían derecho a solicitar del Gobierno la indemnización respectiva, también dentro del término de un año; expirados estos plazos sin que se hiciese la reclamación, los perjudicados quedaban sin derecho alguno".<sup>(1)</sup>

Continuando con los procedimientos agrarios - de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, el autor en cita al referirse a la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, nos expresa que:

(1) Lucio Mendieta y Núñez, obra citada, pp. 190--191.

"La Ley de Ejidos estableció en materia de procedimientos algunas diferencias sustanciales entre la restitución y la dotación."

Las solicitudes respectivas deberían presentarse ante el Gobernador del Estado a cuya jurisdicción perteneciera el núcleo de población solicitante. Si se trataba de dotación, el Gobernador remitía la solicitud a la Comisión Local Agraria, con una serie de datos: censo del pueblo peticionario, calidad de tierras, precios actuales de artículos de consumo y otros datos innecesarios, tales como la forma habitual de los contratos de aparcería, etc. Estos datos deberían ser completados por la Comisión Local Agraria con otros cuya adquisición era laboriosa y difícil, cuando no imposible, como los referentes a la historia de la propiedad en el lugar y en la región.

Una vez integrado el expediente con el acopio de datos exigidos, la Comisión Agraria debería dictar su resolución en un plazo máximo de --

cuatro meses; los expedientes concluidos, eran entregados a la Comisión Nacional Agraria, la que en vista de los datos que contenían y de los que adquiriese directamente, formulaba un dictamen que servía al Ejecutivo para fallar la dotación o la restitución.

En los casos de restitución, el procedimiento era judicial y administrativo. No era necesario -- que los gobernadores enviaran a la Comisión Local Agraria respectiva los datos previos ya indicados. Los títulos primordiales eran calificados por la Comisión Nacional Agraria y las pruebas testimoniales, las informaciones, etc., se deberían rendir ante los tribunales comunes, conforme a las prescripciones de las leyes relativas. Una vez que figuraban en el expediente las pruebas presentadas por las partes, fallaba el Ejecutivo en definitiva".  
(2)

Lógicamente, de la Ley de Ejidos a la actual -- Ley Federal de Reforma Agraria ha habido cambios -- sustanciales en los procedimientos agrarios mencionados. Especialmente por lo que respecta a la función substanciadora de la Comisión Agraria Mixta, -- objeto de nuestro estudio. Tal y como veremos en su oportunidad; pero antes de ello señalaremos lo que nos dice el maestro Raúl Lemus García, en cuanto a la naturaleza y características del proceso agrario:

"El Libro Quinto se divide en ocho títulos en los que se abordan las siguientes materias respectivas: Restitución, Dotación y Ampliación de Tierras, Bosques y Aguas; Permuta, Fusión, División y Expropiación Ejidales; Inafectabilidad; Reconocimiento, Titulación y Deslinde de Bienes Comunales; Nulidad y Cancelación; Suspensión y Privación de Derechos; Conflictos Internos y Reposición de Actuaciones.

Antes de referir cada uno de los procedimientos en particular, es pertinente exponer qué se entiende por proceso, qué por procedimiento y qué -

por juicio, así como indicar cuáles son los principios informativos del proceso agrario.

En el campo jurídico proceso, in genere, es el conjunto de actos que, coordinados, se suceden en el tiempo con objeto de realizar los fines del Derecho: la Justicia, la Seguridad y el Bien Común.

En sentido estricto, por proceso entendemos la serie de actos jurisdiccionales, realizados tanto por la Autoridad como por los particulares, y cuya finalidad es la realización del derecho objetivo.

Procedimiento es el modo de actuar; es decir, la forma externa del proceso; la manera como es regulada la actividad procesal por la Ley.

Juicio es una palabra derivada del latín, iudicium, que significa decir o declarar el Derecho. Escriche expone el siguiente concepto: "Juicio es la controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez competente; o sea la legítima discusión de un negocio entre actor y reo -

ante juez competente que la dirige y la termina ---  
con su decisión".

Son características medulares del proceso agrario, las siguientes:

- a) Naturaleza administrativa de las autoridades agrarias que intervienen en su secuela.
- b) La no exigencia de formalidades específicas;
- c) La liberalidad en la recepción de las pruebas;
- d) La naturaleza proteccionista o tutelar de las instituciones adjetivas;
- e) El predominio de la equidad sobre la estricta formalidad;
- f) La consecución de finalidades sociales;
- g) Su función reivindicatoria; y
- h) La observancia de los principios dispositivos, de publicidad, concentración y duplicidad, con predominio del inquisitivo o de oficio".

(3)

(3) Raúl Lemus García, Ley citada, pp. 325-326.

Veamos a hora la función substanciadora de la Comisión Agraria Mixta en los procedimientos agrarios de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas regulados por la actual Ley Federal de Reforma Agraria, así como por sus reformas y adiciones.

Permitiéndome, a tal fin, señalar las disposiciones comunes de dichos procedimientos:

Solicitud al gobernador.

El núcleo de población interesado en la restitución, dotación o ampliación de tierras, bosques o aguas deberá presentar por escrito la solicitud respectiva al C. Gobernador del Estado.

Los interesados deberán entregar copia de la solicitud a la Comisión Agraria Mixta.

Dentro de las 72 horas, el Ejecutivo local, - mandará comprobar si el núcleo de población solicitante reúne los requisitos de procedencia --- establecidos en los artículos 195 y 196 de la --- Ley de la Materia. De no ser así, comunicará a ---

los interesados que no es procedente tramitar -- la solicitud, haciéndoles saber que la acción -- podrá intentarse nuevamente, al reunir el nú-- cleo de población solicitante los requisitos de-- Ley.

De reunirse los requisitos establecidos, -- que en otras palabras son:

a).- Que el núcleo de población solicitante exista cuando menos 6 meses con anterioridad a -- la fecha de la solicitud;

b).- Que dicho núcleo de población carezca-- de tierras, bosques o aguas, o no las tenga en -- cantidad suficiente para satisfacer sus necesi-- dades; y

c).- Que el referido núcleo de población -- tenga un censo agrario de 20 o más individuos -- con derecho a recibir tierras por dotación.

El Ejecutivo local mandará publicar la so-- litud en el periódico oficial de la entidad y-- turnará el original a la Comisión Agraria Mixta-- en un plazo de diez días para que inicie el ex--

pediente; en ese lapso expedirá los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo designado por el núcleo de población solicitante.

En aquellos casos en que el Ejecutivo local no publique la solicitud, 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 surtirá idénticos efectos que la realizada en el periódico oficial, expedirá los nombramientos del --- Comité Particular Ejecutivo y notificará el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria.

**Iniciación de la acción agraria.**

Para que se tenga por iniciado el ejercicio de una acción agraria y se proceda a la --- instauración del expediente respectivo, bastará que la solicitud exprese simplemente la inten--

ción de promoverlo o que se dicte acuerdo de iniciación de oficio.

- En los casos en que la solicitud no sea suficiente explícita sobre la acción que se intente, - se tramitará por la vía de dotación.

**Doble procedimiento.**

Cuando se trate de solicitud de restitución, el expediente se iniciará por esta vía, pero al mismo tiempo seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, por si se declara improcedente la restitución.

La publicación de la solicitud de restitución surtirá efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento señalado en el párrafo anterior, con iguales efectos para propietarios o usuarios de agua destinada al riego de tierras -- afectables.

**Notificaciones.**

La publicación de la solicitud o el acuerdo de la iniciación del expediente que se tramite de oficio, surtirán efectos de notificación para los

propietarios de inmuebles rústicos dentro del radio de afectación y para todos los propietarios o usuarios de las aguas infectadas.

El mismo día de la publicación, el C. Gobernador del Estado, o la Comisión Agraria Mixta notificarán al Registro Público, por correo certificado, el hecho de solicitud de afectación, a -- efecto de que se hagan las anotaciones marginales preventivas o definitivas, según el caso.

Las Comisiones Agrarias Mixtas tienen obligación de informar a los propietarios de tierras o aguas afectables mediante oficio, que dirigirán a los cascos de las fincas.

Prosigue el doble procedimiento.

Si se ha solicitado dotación y después se -- pide restitución antes de dictar resolución presidencial, el expediente continuará tramitándose -- por la vía doble, dotatoria y restitutoria. En -- estos casos se hará nueva notificación a los presuntos afectados.

En relación a solicitud de agua.

Los expedientes de dotación o restitución de agua seguirán los procedimientos que la Ley establece para la dotación y restitución de tierras, con las modalidades propias de aquéllas.

Debe señalarse esto.

Los Ejecutivos locales tienen obligación de señalar en sus mandamientos:

1.- Las superficies y los linderos de los terrenos reivindicados, en caso de restitución.

2.- En los casos de dotación señalarán: a) La extensión total y clase de tierras concedidas; b) La distribución de la afectación entre las fincas que hayan de soportarla; c) Las unidades de dotación que se constituyan; d) Si los hay, el número de individuos cuyos derechos dejan a salvo; e) Las superficies para usos colectivos, para la parcela escolar y la Unidad Agrícola e Industrial de la Mujer.

3.- Los planos autorizados para la posesión provisional. También deberá precisar la cantidad-

de agua que corresponda a las tierras de riego, -  
si éstas son las que se dotan o restituyen. (4)

**RESTITUCION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS.**

En este caso se ordena el siguiente proceso:  
Comprobar el despojo o los derechos.

1.-A partir de la publicación de la solici-  
tud, los solicitantes tienen 45 días para pre-  
sentar a la Comisión Agraria Mixta los títulos -  
de propiedad y la documentación necesaria para -  
comprobar la fecha y la forma de despojo de lo -  
reclamado. Los presuntos afectados mostrarán los  
documentos en que funden sus derechos.

2.- Si la solicitud enumera los predios o -  
terrenos que sean objeto de la demanda, además -  
de la publicación se notificará por oficio a los  
presuntos afectados.

**La Secretaría de la Reforma Agraria dictamina.**

3.- La Comisión Agraria Mixta enviará a la  
Secretaría de la Reforma Agraria los títulos y -  
documentos para que en un plazo improrrogable --  
de 30 días estudie si son auténticos y esa de---

(4) "Curso sobre la Ley Federal de Reforma Agra--  
ria". México, 1973. pp. 135-137.

pendencia los devuelve con el dictamen que formule; iniciará el procedimiento para satisfacer las necesidades agrarias de los solicitantes.

La Comisión Agraria Mixta trabaja.

4.- Si debe hacerse la restitución porque -- los títulos de propiedad sean auténticos y los -- otros documentos comprueban la fecha y forma del despojo, la Comisión Agraria Mixta suspenderá el trámite dotatorio. A la vez, si con los terrenos reclamados no se han constituido legalmente ejidos o nuevos centros de población agrícola, la -- Comisión tiene 60 días siguientes a la fecha en -- que reciba el dictamen paleográfico, para realizar estos trabajos:

a) Identificación de los linderos del terreno que se reclama y planos en que se ubiquen las propiedades inafectables.

b) Constituir la junta censal, con representantes de la Comisión y del núcleo de población -- solicitante, para que levante el censo agrario -- correspondiente.

c).- Hará un informe que contenga: la explicación de los datos anteriores; extensión y clase de los bienes reclamados; fracciones que hayan -- pasado a ser parte de ejidos o nuevos centros de población agrícola.

5.- Concluidos estos trabajos, la Comisión -- tiene 10 días para formular su dictamen y someterlo a la consideración del Ejecutivo local.

Mandamiento del Ejecutivo local.

6.- El Ejecutivo local, en un plazo máximo -- de 5 días dictará su mandamiento y enviará el --- expediente al Delegado Agrario para que le dé --- curso.

Completar el expediente.

7.- Si es necesario, el Delegado Agrario, -- en un plazo de 15 días, completará el expediente, formulará el resumen del procedimiento y su opinión; todo ello lo turnará en 3 días a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

8.- La Secretaría de la Reforma Agraria dispondrá de 15 días para revisar el expediente y -- turnarlo al Cuerpo Consultivo Agrario, el que con-- tará con un plazo de 60 días para que reunido el-- pleno emita su dictamen y lo someta al C. Presi-- dente de la República para su resolución definiti-- va.

No se detendrá el trámite.

Para no detener los trámites por incumpli-- miento de las autoridades en los plazos que se -- fijan, la Ley dispone:

Si el Ejecutivo local no dicta su mandamien-- to en el plazo indicado, se tendrá por desaproba-- do el dictamen, y la Comisión Agraria Mixta reco-- gerá el expediente dentro de los 5 días siguien-- tes y lo turnará inmediatamente al Delegado Agra-- rio.

Si la Comisión Agraria Mixta no dictamina en el plazo fijado, el Ejecutivo local recogerá el - expediente, dictará el mandamiento y ordenará su-

ejecución. Enviará el expediente al Delegado Agrario para que continúe el trámite.

#### Dotación complementaria.

Si los terrenos restituidos no alcanzan para que todos los solicitantes con derecho tengan su - unidad de dotación individual, la Comisión Agraria Mixta iniciará de oficio un expediente de dotación complementaria, con la publicación de su acuerdo. Seguir el trámite de dotación.

Cuando la Secretaría de la Reforma Agraria --- determina que no se restituyan los terrenos recla-- mados, porque los títulos de propiedad no son autén-- ticos, la Comisión continuará de oficio los trámi-- tes de dotación.<sup>(5)</sup>

#### PRIMERA INSTANCIA PARA DOTACION DE TIERRAS.

##### Trabajos iniciales.

El proceso de dotación de tierras, en primera- instancia es el siguiente:

La Comisión Agraria Mixta tiene un plazo de -- 120 días a partir de la publicación de la solicitud para efectuar los trabajos que señala el artículo -

(5) Instituto Nacional de Capacitación Agraria, --- "lecciones sobre la ley federal de reforma agraria", México, 1973. pp. 137-139.

286:

"1. Formación del censo agrario del núcleo de población solicitante y recuento pecuario;

II.- Levantamiento de un plano del radio de -- afectación que contenga los datos indispensables -- para conocer: la zona ocupada por el caserío, o la ubicación del núcleo principal de éste; las zonas-- de terrenos comunales; el conjunto de las propie-- dades inafectables; los ejidos definitivos o pro-- visionales; y las porciones afectables de las fin-- cas; y

III.- Informe por escrito que complemente el -- plano con amplios datos sobre ubicación y situa--- ción del núcleo peticionario; sobre la extensión y calidad de las tierras planificadas; sobre los cul tivos principales, consignando su producción media y los demás datos relativos a las condiciones agro lógicas, climatológicas y económicas de la locali-- dad. Este informe aludirá también a la propiedad y extensión de las fincas afectables en favor del -- núcleo solicitante; examinará sus condiciones ca--

tastrales o fiscales e irá acompañado de los --  
certificados que se recaben del Registro Públi-  
co de la Propiedad o de las Oficinas Fiscales".  
Quién hace el censo.

La Junta Censal, integrada por un represen-  
tante de la Comisión Agraria Mixta, quien será-  
el director de los trabajos y otro, de los cam-  
pesinos peticionarios, designado por el Comité-  
Particular Ejecutivo, levantarán el censo agra-  
rio y el recuento pecuario.

El censo incluirá a todos los individuos -  
capacitados para recibir la unidad de dotación,  
especificando sexo, estado civil y relaciones -  
de dependencia económica dentro del grupo fami-  
liar, ocupación u oficio, nombre de los miem---  
bros de la familia, etc., y las superficies de-  
tierra, el número de cabezas de ganado y los --  
aperos que posean.

Tienen derecho a objetar.

La Comisión Agraria Mixta tiene obligación  
de poner a la vista los trabajos censales a ---

solicitantes y propietarios para que formulen -- las objeciones y presenten pruebas documentales-- dentro del término de 10 días. La Comisión Agraria Mixta rectificará los datos objetados, si -- las observaciones son fundadas, dentro de los 10 días siguientes.

#### Iniciación de oficio.

En los trabajos de censo y de planifica----ción, deberán incluirse todos los núcleos de población de la región, recabando los datos de los poblados que hayan solicitado ejidos y los que -- no hayan presentado solicitud, para dictar la -- iniciación de oficio.

#### Fraccionamiento o división nulos.

La Comisión Agraria Mixta en los casos que-- durante la tramitación de la primera instancia -- se plantee el problema de nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad, -- informará a la Secretaría de la Reforma Agraria-- para que esta dependencia resuelva lo que proce-- da.

Sólo quince días.

Quince días tiene de plazo la Comisión Agraria Mixta una vez integrado el expediente, para dictaminar sobre la procedencia o improcedencia de una dotación.

La Comisión Agraria Mixta someterá de inmediato el dictamen a la consideración del Ejecutivo local para que dicte el mandamiento en un plazo no mayor de 15 días.

Una vez que el Ejecutivo local haya dictado su mandamiento, ordenará su ejecución y lo turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite correspondiente.

**Mandamiento negativo.**

Si el Ejecutivo local niega la dotación en el mandamiento, el expediente deberá enviarse al Delegado Agrario para que se le dé el curso que corresponde.

Cuando el Ejecutivo local no dicte mandamiento dentro del plazo indicado, se considerará desaprobado el dictamen de la Comisión Agraria Mixta.

ta, debiendo ésta recoger el expediente dentro -- de los tres días siguientes, el que turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite-subsecuente.

Cuando no cumplen.

El Ejecutivo local tiene facultades para recoger el expediente cuando la Comisión Agraria -- Mixta no dictamine dentro del plazo legal, dictará dentro del 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.

La Delegación Agraria tiene la facultad de -- recoger un expediente, recabar los datos faltantes y practicar las diligencias necesarias dentro del plazo de 30 días, cuando el Ejecutivo local -- dicte el mandamiento sin que haya dictaminado la Comisión Agraria Mixta.

Obligación de la Comisión Agraria Mixta.

La Delegación Agraria formulará el resumen -- respectivo y con su opinión enviará el expediente

al Secretario de la Reforma Agraria, en el plazo -  
de tres días para su resolución.

Es obligación de la Comisión Agraria Mixta --  
dar aviso a la Delegación Agraria de todos los en-  
víos de dictámenes al Ejecutivo local y los casos -  
en que este funcionario no dicte oportunamente su -  
mandamiento.

Pueden defender sus derechos.

Los propietarios presuntos afectados pueden -  
presentar documentos y alegatos por escrito ante -  
las Comisiones Agrarias Mixtas, hasta cinco días -  
antes de que rindan éstas su dictamen al Ejecutivo  
local.

Los alegatos y documentos que con posteriori-  
dad se ofrezcan y que no se hayan podido presentar  
ante la Comisión Agraria Mixta, deberán presentar-  
se ante el Delegado Agrario en un plazo de 30 días  
a que se refiere el artículo 295 de la Ley Agra---  
ria.

En un plazo de cinco días, el Ejecutivo local  
enviará todos los mandamientos que dicte a la Comi

sión Agraria Mixta, para su ejecución.

**Diligencias de posesión.**

El Comité Particular Ejecutivo, los integrantes del núcleo de población beneficiario y los propietarios afectados, concurrirán a la diligencia de posesión, en los casos en que el mandamiento del Ejecutivo local conceda tierras, bosques o aguas. Será asesor un representante de la Comisión Agraria Mixta.

La diligencia deberá practicarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de expedición del mandamiento del Gobernador, teniendo especial cuidado invariablemente de deslindar los terrenos que se entreguen en posesión.

**Aviso de no dotación.**

Si el mandamiento que dicte el gobernador considera que dentro del radio de siete kilómetros del núcleo gestor no existen terrenos afectables, lo notificará al Comité Particular Ejecutivo y a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables y ordenará que sea publicado en el periódico

dico oficial de la entidad.

Citar a los interesados.

Se citará a los interesados para la ejecución de los mandamientos del Gobernador, para: a) conocer el contenido del mandamiento; b) se deslinden los terrenos objeto de restitución o dotación; c) en caso de no existir Comisariado Ejidal, se nombrará y recibirá éste la documentación correspondiente, incluyendo instructivo de organización y funcionamiento del ejido, y los bienes concedidos; d) se asignarán las unidades de dotación que provisionalmente correspondan a cada ejidatario.

Adquieren los derechos.

El núcleo de población ejidal, al tomar posesión, se considera poseedor de las tierras, bosques y aguas concedidos en el mandamiento del Gobernador del Estado. Para los efectos legales, el núcleo de población ejidal tiene personalidad jurídica para disfrutar las garantías económicas y sociales y contratar los créditos refaccionario y de avío respectivos.

### Informe y publicación.

Practicada la diligencia de posesión, la Comisión Agraria Mixta informará inmediatamente a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sobre la ejecución del mandamiento, y remitirá el propio mandamiento para su publicación en el periódico oficial de la entidad o de las varias entidades federativas, cuando las aguas o tierras concedidas comprendan varios Estados.

Conceder que levanten cosechas.

En caso de que los terrenos concedidos por mandamiento del Ejecutivo local tengan cosechas pendientes de levantar, se fijará a los propietarios el plazo necesario para recogerlas, el cual se notificará expresamente y se publicarán en las tablas de avisos de las oficinas municipales del núcleo de población beneficiario.

Plazos concedidos.

Los plazos concedidos son:

1.- Para recoger las cosechas de cultivos --

anuales, el plazo corresponderá a la época de -- la cosecha de la región y nunca alcanzarán el -- siguiente ciclo de que se trate.

2.- Un plazo máximo de 30 días para que los ejidatarios entren en posesión plena de los terrenos de agostadero.

3.- Posesión inmediata de los terrenos de monte en explotación; pero se concederá el plazo necesario para extraer los productos forestales-elaborados que se encuentren dentro de la superficie concedida.

4.- Los plazos para que los afectados conserven el uso de las aguas que utilizan en los riegos de sus cultivos, son:

a).- No será menor que el tiempo faltante para la terminación del período de riego, tratándose de cultivos anuales.

b).- Hasta un año de plazo en los casos de cultivos de plátanos, café, henequén, hule cocoteros, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

c).- En las plantaciones de caña de azúcar-  
el plazo será hasta que se efectúe el segundo --  
(6)  
corte.

Independientemente de la atribución de subs  
tanciar de las Comisiones Agrarias Mixtas en los  
procedimientos agrarios de restitución, dotación  
y ampliación de tierras, bosques y aguas, que ya  
hemos visto, las Comisiones Agrarias Mixtas, tam  
bién substanciarán los juicios privativos de de-  
rechos agrarios y nuevas adjudicaciones, así co-  
mo los demás que la Ley de la Materia y otras -  
leyes y reglamentos les señalen.

## 2.- COMO CUERPO DICTAMINADOR.

Conforme a la fracción II del artículo 12 -  
de la Ley Federal de Reforma Agraria, son atribu  
ciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

"Dictaminar en los expedientes de restituu-  
ción, dotación y ampliación de tierras, bosques-

(6) Instituto Nacional de Capacitación Agraria, -  
obra citada, pp. 139-143.

y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;".

En efecto, esta función dictaminadora de la Comisión Agraria Mixta, se patentiza, especialmente, en los procedimientos de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas.

El artículo 283 de la Ley de la Materia, -- que esta comprendido dentro del Capítulo II, relativo al procedimiento agrario de restitución de tierras, bosques y aguas, determina que:

"La Comisión Agraria Mixta, con vista de -- las constancias del expediente, formulará su dictamen dentro de un plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que se concluyan los trabajos a que se refiere el Artículo 281, y lo someterá desde luego a la consideración del Ejecutivo local, quien deberá dictar su mandamiento en un plazo que no excederá de cinco días .

Cuando el Ejecutivo Local dicte su manda---

miento, enviará el expediente al Delegado Agrario para que éste le dé el curso que corresponda.

Si el Ejecutivo local no dicta su mandamiento en el plazo indicado, se tendrá por desaprobado el dictamen y la Comisión Agraria Mixta deberá recoger el expediente dentro de los cinco días siguientes para turnarlo de inmediato al Delegado Agrario, quien a partir de este momento continuará el trámite de expediente.

Cuando la Comisión no emita dictamen dentro del plazo señalado, el Ejecutivo Local recogerá desde luego el expediente 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".

Los trabajos a que se refiere el artículo 281 del mismo Ordenamiento legal, son:

a).- Identificación de los linderos del te-

reno que se reclama y planos en que se ubiquen - las propiedades inafectables;

b).- Constituir la junta censal, con representantes de la Comisión y del núcleo de población solicitante, para que levante el censo agrario correspondiente; y

c).- Hará un informe que contenga: la explicación de los datos anteriores; extensión y clase de los bienes reclamados; fracciones que hayan -- pasado a ser parte de ejidos o nuevos centros de población agrícola.

Por lo que respecta a la función dictaminadora de la Comisión Agraria Mixta en el procedimiento agrario de dotación de tierras, la misma - se clarifica en los artículos que a continuación transcribimos:

"ART. 291.- Teniendo en cuenta los datos que obran en el expediente, así como los documentos y las pruebas presentadas por los interesados, la - Comisión Agraria Mixta dictaminará sobre la procedencia o improcedencia de la dotación, dentro -

de un plazo de quince días contados a partir de -  
la fecha en que quede integrado el expediente".

"ART. 292.- La Comisión Agraria Mixta somete  
rá de inmediato su dictamen a la consideración --  
del Ejecutivo Local, y éste dictará su mandamien-  
to en un plazo que no excederá de quince días.

Una vez que el Ejecutivo local haya dictado-  
su mandamiento, ordenará su ejecución y lo turna-  
rá a la Secretaría de la Reforma Agraria para su-  
trámite correspondiente".

"ART. 293.- Cuando el Ejecutivo local no ---  
dicte mandamiento dentro del plazo indicado, se -  
considerará desaprobadado el dictamen de la Comi---  
sión Agraria Mixta, debiendo ésta recoger el ex--  
pediente dentro de los tres días siguientes, el -  
que turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria  
para su trámite subsecuente".

"ART. 294.- Si la Comisión Agraria Mixta no-  
dictamina dentro del plazo legal, el Ejecutivo --  
local recogerá desde luego el expediente, dictará  
dentro del término de cinco días el mandamiento -

que juzgue procedente, ordenará su ejecución y - lo turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite correspondiente".

"ART. 295.- Cuando el Ejecutivo local dicte su mandamiento sin que haya dictamen de la Comisión Agraria Mixta, la Delegación Agraria, en -- caso necesario, 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 Agra-- ria en el plazo de tres días para su resolu----- ción".

"ART. 296.- La Comisión Agraria Mixta dará - aviso a la Delegación Agraria del envío de sus - dictámenes al Ejecutivo Local y de los casos en - que éste no dicte oportunamente su mandamiento".

Por lo que toca a la atribución dictamina-- dora de la Comisión Agraria Mixta en el procedi-- miento agrario de ampliación de ejidos, el pró-- cedimiento se sujetará a lo prevenido para la --

dotación de tierras, en lo que fuere aplicable.

Por otra parte, correcto es manifestar que - por dictamen debemos entender: opinión y juicio-- que se forma o emite sobre una cosa, sobre un --- asunto.

Consecuentemente, las Comisiones Agrarias -- Mixtas al rendir sus dictámenes dentro de los --- plazos y términos establecidos por la Ley de la - Materia, cumplen cabalmente esta función, dictá-- menes que dichas Comisiones someten al Ejecutivo- local, los cuales pueden adoptarse o rechazarse - por el Gobernador del Estado en las resoluciones- que dicten de conformidad con el artículo 292 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

### 3.- COMO ORGANO DE OPINION.

La fracción III del artículo 12 de la Ley Fe- deral de Reforma Agraria, preceptúa que son atri- buciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

"Opinar sobre la creación de nuevos centros- de población y acerca de la expropiación de tie-- rras, bosques y aguas ejidales y comunales, así -

como en los expedientes de localización de la --  
pequeña propiedad en predios afectables y en --  
los expedientes de inafectabilidad;".

Ahora bien, con base en lo anterior, vea--  
mos en principio de cuentas la atribución de --  
opinar de la Comisión Agraria Mixta en la creación  
de nuevos centros de población ejidal.

En este orden de ideas, los artículos 332  
y 333 del citado Ordenamiento legal, prescri-  
ben:

"ART. 332.- Los estudios y proyectos ---  
formulados se enviarán al Ejecutivo local y a  
la Comisión Agraria Mixta de la entidad en --  
cuya jurisdicción se proyecte el centro, a --  
fin de que en un plazo de quince días expre--  
sen su opinión. Simultáneamente se notificará  
por oficio a los propietarios afectados que -  
no hubiesen sido señalados en la solicitud --  
agraria y a los campesinos interesados, para-  
que en un plazo de cuarenta y cinco días ex--  
presen por escrito lo que a sus derechos con-

vengan".

"ART. 333.- Transcurridos los plazos a que se refiere el artículo anterior, y previo dictamen -- del Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretario de la Reforma Agraria elevará a la consideración del Presidente de la República el asunto, para que éste - dicte la resolución correspondiente".

Con la anterior transcripción, considero, a - mi juicio, haber dejado clara la función de opinar de la Comisión Agraria Mixta en el procedimiento - agrario que nos ocupa.

Refirámonos a continuación a la atribución -- de opinar de las Comisiones Agrarias Mixtas en el procedimiento de expropiación de bienes ejidales.

Al respecto, el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, nos dice que:

"La Secretaría de la Reforma Agraria notifi-  
cará al Comisariado Ejidal del núcleo afectado, -  
por oficio y mediante publicación en el "Diario -  
Oficial" de la Federación y en el periódico ofi-  
cial de la entidad y pedirá las opiniones del ---

Gobernador, de la Comisión Agraria Mixta de la -- entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del banco oficial que opere con el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de 30 días, transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los -- trámites. Al mismo tiempo, mandará practicar los -- trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras -- Públicas que realice el avalúo correspondiente. -- Los trámites a que se refiere este precepto se -- concluirán dentro de los noventa días de inicia-- dos".

Concretamente, la Comisión Agraria Mixta debe rendir su opinión en un plazo de 30 días, ---- transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites.

Por lo que hace a la atribución de opinar -- de las Comisiones Agrarias Mixtas en los expedientes

tes de localización de la pequeña propiedad en -- predios afectables, dicha atribución se expone -- con toda objetividad en el artículo 352 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el que a la letra dice:

"La Comisión Agraria Mixta, al recibir la información del comisionado, notificará a los nú--cleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes de la finca, para que en un plazo de veinte días expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido es te plazo formulará un resumen del caso con su --- opinión, el cual enviará junto con el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de los quince días siguientes".

Ahora bien, correcto es manifestar que las - Comisiones Agrarias Mixtas al emitir su opinión - actúan como órgano auxiliar de carácter técnico - del Ejecutivo local, y es en todo caso esta auto- ridad la que puede adoptar o rechazar dicha opi-- nión.

## 4.- JURISPRUDENCIA.

AGRARIO. COMISION AGRARIA MIXTA. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DE AMPARO AL RENDIR DICTAMEN SOBRE PROCEDENCIA DE DOTACION DE TIERRA.- No reviste la característica de ser un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, el dictamen que rinden las comisiones agrarias mixtas sobre la procedencia o improcedencia de una dotación de tierras, de conformidad con los artículos 237 del Código Agrario y 291 de la Ley Federal de Reforma 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 la resolución que dicte de conformidad con los artículos 238 del Código Agrario y 292 de la Ley Federal de Reforma 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.

APENDICE: Semanario Judicial. Séptima Epoca. Volúmenes 133-138. Enero-Junio de 1980. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 132.

Amparo en revisión 4448/64.- Pedro Cervantes Sáenz y otros.- Acumulados.-Unanimidad de 4 votos.

Sexta Epoca, Volumen XCVI, Tercera Parte, -- Pág. 45.

Amparo en revisión 495/73.- Comité Ejecutivo Agrario del Poblado "Las Palomas", Municipio de Tamazunchale, Edo. de San Luis Potosí.-Unanimidad de 4 votos.

Séptima Epoca. Volumen 57, Tercera Parte. -- Pág. 15.

Amparo en revisión 2994/77.- César Moo Javier.- 5 votos.

Séptima Epoca, Volúmenes 103-108, Tercera --  
Parte, Pág. 42.

Amparo en revisión 6648/78.- Tomás Flores --  
Alamos.- 5 votos.

Séptima Epoca, Volúmenes 127-132, Tercera --  
Parte, Pág. 14.

Amparo en revisión 4892/79.- Raymundo Martí-  
nez Villarreal.- 5 votos.

Séptima Epoca, Volúmenes 133-138, Tercera --  
Parte, Pág. 19.

## CAPITULO IV

### LA COMISION AGRARIA MIXTA COMO TRIBUNAL.

#### SUMARIO:

- 1.- Concepto de Tribunal.
- 2.- Ambito espacial y temporal de jurisdicción.
- 3.- Como Tribunal de Unica Instancia.
- 4.- Como Tribunal de Primera Instancia: Sus determinaciones son opiniones o resoluciones.
- 5.- Esferas de jurisdicción de la Comisión Agraria Mixta como Tribunal de Primera Instancia.
- 6.- Ejecutorias y Jurisprudencia en materia agra  
ria.

### 1.- CONCEPTO DE TRIBUNAL.

Para el maestro Eduardo Pallares, la palabra Tribunal tiene varias acepciones: "a).- Lugar donde se administra justicia; b).- La institución -- pública integrada por los jueces, magistrados, -- funcionarios auxiliares y empleados, que como integrantes de un Órgano del Estado, tienen la función de administrar justicia. Por Tribunal Superior se entiende el conjunto de Salas que conocen de los procesos civiles y penales en segunda instancia, o resuelven determinadas cuestiones como las relativas a las competencias, impedimentos, -- recusaciones, quejas, etc.

La Suprema Corte de Justicia es el más elevado en la jerarquía de los Órganos del Poder Judicial. El Tribunal en pleno tiene lugar cuando se reúnen todos los magistrados que integran aqué---  
(1)  
lla".

(1) E. Pallares, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", p. 775.

Joaquín Escriche, por su parte, nos dice que Tribunal es "El lugar ó sitio destinado á los --- jueces para la administración de la justicia y -- pronunciación de las sentencias, como igualmente los mismos jueces, y su jurisdicción. Véase Juez en todos sus artículos. Pro Tribunali es un modo adverbial tomado del latín que en nuestra lengua significa en estrados y audiencia pública, ó con-  
(2)  
el traje y aparato de juez".

A mi juicio, los anteriores conceptos sobre la palabra Tribunal estan correctos, ya que efectivamente por Tribunal debemos entender el sitio, lugar o institución pública destinado a los jueces para la administración de la justicia y pronunciación de las sentencias.

(2) J. Escriche, "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", p. 1508.

## 2.- AMBITO ESPACIAL Y TEMPORAL DE JURISDICCION.

Iniciamos este apartado, refiriéndonos, en principio de cuentas, a la palabra jurisdicción.

Eduardo Pallares, en su Diccionario de Derecho Procesal Civil, nos dice que:

"Etimológicamente la palabra jurisdicción, significa decir o declarar el derecho. Desde el punto de vista más general, la jurisdicción hace referencia al poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales o de otros órganos, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los asuntos que llegan a su conocimiento,..."<sup>(3)</sup>

Por su parte, Joaquín Escriche nos dice que jurisdicción es "El poder ó autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes; y especialmente, la potestad de que se hayan revestidos los jueces para administrar-

(3) E. Pallares, obra citada, p. 506.

justicia, ó sea para conocer de los asuntos civiles ó criminales ó así de unos como de otros, y decidirlos ó sentenciarlos con arreglo á las leyes. Tambien se toma esta palabra por el distrito ó territorio á que se extiende el poder de un juez; y por el término de algún lugar ó provincia; como igualmente por el tribunal en que se administra la justicia".<sup>(4)</sup>

En este orden de ideas, Eduardo J. Couture, define a la jurisdicción en los términos siguientes:

"Función pública, realizada por órganos -- competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, even-

(4) J. Escriche, obra citada, p. 1113.

(5)  
tualmente factibles de ejecución".

A mi juicio, los anteriores conceptos de --  
jurisdicción son correctos, ya que todos ellos -  
comprenden la idea de que jurisdicción significa  
la declaración del derecho por un órgano del ---  
Estado.

Por lo que respecta al ámbito espacial y --  
temporal de jurisdicción, ello debemos entender--  
lo acudiendo a la clasificación de las normas --  
jurídicas.

En este sentido, cito al maestro Eduardo --  
García Máynez, quien nos expresa que:

"El ámbito de validez de las normas del de--  
recho debe ser considerado, según Kelsen, desde--  
cuatro puntos de vista: el espacial, el tempo---  
ral, el material y el personal. El ámbito espa--  
cial de validez es la porción del espacio en que  
un precepto es aplicable; el temporal está cons--

(5) E. J. Couture, "Fundamentos del Derecho Pro--  
cesal Civil", p. 36.

tituido por el lapso durante el cual conserva --  
su vigencia; el material, por la materia que --  
regula, y el personal, por los sujetos a quie--  
4  
nes obliga.

Si nos colocamos en el primero de los cua--  
tro ángulos visuales a que alude Kelsen, descu--  
briremos que los preceptos del derecho pueden --  
ser generales o locales. Pertenecen al primer --  
grupo los vigentes en todo el territorio del --  
Estado; al segundo, los que sólo tienen aplica--  
ción en una parte del mismo. El Código Federal--  
de Procedimientos Civiles, por ejemplo, está --  
integrado por normas generales; el Civil del --  
Distrito y Territorios Federales, en cambio, --  
tiene carácter local, como su nombre lo indica.  
Si aplicamos el citado criterio al derecho me--  
xicano, descubriremos que en nuestro país exis--  
ten, desde ese punto de vista, tres categorías--  
de leyes, a saber: federales, locales y munici--  
pales. Esta clasificación se basa en los pre---  
ceptos de la Constitución relativos a la sobera

5

nía nacional y la forma de gobierno. Las federales son aplicables en toda la República;-- las locales, en las diversas partes integrantes de la Federación (Distrito Federal, Territorios Federales, islas adyacentes, Estados --  
 6  
 Federados); las municipales, en la circunscripción territorial del municipio libre". (6)

Por lo que se refiere a la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su ámbito temporal de validez, el autor en cita, nos dice que:

"Las normas jurídicas pueden ser de vigencia determinada o indeterminada. Podemos definir las primeras como aquellas cuyo ámbito temporal de validez formal se encuentra establecido de antemano; las segundas, como aquellas cuyo lapso de vigencia no se ha fijado desde un principio. Puede darse el caso de que una ley -

(6) E. García Máynez, "Introducción al Estudio del Derecho", p. 80.

indique, desde el momento de su publicación, la duración de su obligatoriedad. En esta hipótesis, pertenece a la primera de las dos categorías. En la hipótesis contraria pertenece a la segunda, y sólo pierde su vigencia cuando es abrogada, expresa o tácitamente".<sup>(7)</sup>

En síntesis, por ámbito espacial de validez de la norma de derecho, debemos entender la porción del espacio en que un precepto legal es --- aplicable; y por ámbito temporal de validez de dicha norma jurídica, el lapso durante el cual conserva su vigencia.

### 3.- COMO TRIBUNAL DE UNICA INSTANCIA.

Atendiendo a la naturaleza administrativa múltiple de las Comisiones Agrarias Mixtas, al concepto de Tribunal, a lo establecido por la -- Ley Federal de Reforma Agraria, así como a las últimas tesis jurisprudenciales de la H. Suprema

(7) E. García Máynez, obra citada, p. 81.

Corte de Justicia de la Nación, correcto es concluir que las Comisiones Agrarias Mixtas son --- tribunales jurisdiccionales, dentro de su esfera de competencia.

Ahora bien, hecho lo anterior, pasaremos a desarrollar el tema cuyo apartado nos ocupa.

A tal fin, me permito citar al maestro Raúl Lemus García, quien al referirse a las funciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, nos dice que:

"El artículo 12 de la Ley, en su fracción - IV, señala como importante atribución de las Comisiones Agrarias Mixtas, "resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta Ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les -- esté atribuido". Los artículos 438, 439 y 440 -- del citado Ordenamiento legal regulan el procedi miento breve y sencillo que termina con resolución irrevocable de las aludidas comisiones en materia de conflicto sobre la posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre el

disfrute de los bienes comunes.

Conforme a los artículos 420, 421, 422, 423, 424 y 425 de la Ley, es competencia de las Comisiones Agrarias Mixtas resolver en definitiva todos los expedientes relativos a suspensión de derechos agrarios, agotando el procedimiento que regulan las citadas disposiciones legales.

En materia de privación de derechos agrarios, el procedimiento correspondiente se inicia a petición de la Asamblea General o de la Delegación ante las Comisiones Agrarias Mixtas, sujeto a lo preceptuado por los artículos 428, 429, 430 y 431 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que culmina con la opinión de la propia Comisión, la que remitirá el expediente debidamente integrado por conducto de la Delegación, al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para su revisión y resolución del C. Presidente de la República.

Corresponde también a las Comisiones Agrarias Mixtas tramitar y resolver los expedientes relativos a nulidad de fraccionamientos de bienes

comunales y ejidales en los términos de los capítulos primero y segundo, título quinto, del libro quinto de la Ley, conforme a los procedimientos regulados por los artículos 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397 y 398.

El artículo 36 establece que toda la controversia sobre la legalidad de las convocatorias, la validez de las Asambleas Generales y la fidelidad de las actas correspondientes, será resuelta por las Comisiones Agrarias Mixtas de acuerdo con el procedimiento previsto por los artículos 406, 407, 408, 409, 410 y 411 de la Ley. Estas mismas disposiciones legales les otorgan competencia para resolver sobre la nulidad de todos aquellos actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, cuando no correspondan a otra autoridad agraria.

Finalmente, el penúltimo párrafo del artículo 82 establece que en caso de conflicto entre dos o más personas que se consideren con derecho a heredar en materia agraria, la Asam-

blea General opinará quién debe ser el sucesor y la Comisión Agraria Mixta resolverá sin ulterior (8) recurso".

Clara y brillante exposición es la transcrita, y en la que vemos comprendidos los casos en que las Comisiones Agrarias Mixtas actúan como Tribunales de Unica Instancia, ello por virtud de que sus resoluciones son definitivas e inmodificables.

A manera de ejemplo, a continuación veamos el juicio de inconformidad que se tramita ante las Comisiones Agrarias Mixtas como Tribunales de Unica Instancia, cuando alguna de las partes no esta conforme con la proposición de avenuimiento que formula el Comisariado.

En efecto, la Ley Federal de Reforma Agraria, incluye a la conciliación para los casos de conflictos internos sobre posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre el dis

(8) R. Lemus García, obra citada, pp. 50-51.

frute de los bienes de uso común, en el Libro Quinto, Título Séptimo, Capítulo I, como uno de los -- procedimientos agrarios que integran dicha Ley. En el Capítulo II del Libro y Títulos mencionados, se señala el trámite ante las Comisiones Agrarias Mixtas, cuando alguna de las partes no esté conforme con la proposición de avenimiento que formule el - Comisariado y, consecuentemente, no haya conciliación.

A tal fin, la Comisión Agraria Mixta notificará a las partes que disponen de un plazo de 30 - 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.

Una vez terminado el período de pruebas, las partes dispondrán de diez días para alegar lo que a su derecho convenga.

Concluidos los períodos 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.

Comentando lo anterior, el maestro Ignacio --- Burgoa, afirma que la Ley Federal de Reforma Agraria es inconstitucional, porque altera la órbita -- competencial Constitucional de las Comisiones Agrarias Mixtas, y lo explica de la siguiente manera:

"La órbita de atribuciones de las propias comisiones, compuesta de las referidas facultades, es la única que da validez jurídica a su actuación en materia agraria, ya que son dichas facultades las que expresamente les adscribe el artículo 27 de la Constitución, sin que ninguna otra ley secundaria pueda ampliar o ensanchar su competencia mediante la imputación de facultades distintas, pues ni el Congreso de la Unión, y mucho menos las Legislatu--  
ras de los Estados, pueden alterar la esfera compe--  
tencial de ningún organismo público demarcada Cons--  
titucionalmente".  
(9)

(9) Burgoa, Ignacio "Inconstitucionalidad Funcional y Orgánica de las Comisiones Agrarias Mixtas".--Re--  
vista de la Facultad de Derecho.-- México, 1975. ---  
p. 546.

El comentario anterior, a nuestro juicio, es - digno de todo respeto; pero independientemente de - ello, en cuanto a la función social de la conciliación, destaca el evidente ahorro de tiempo y de recursos económicos, y permite a las partes en conflicto reincorporarse con prontitud a sus labores - normales de producción.

El maestro Raúl Lemus García, al referirse a - este procedimiento, nos dice que:

"La conciliación o avenimiento de las partes - abre nuevos horizontes en materia de justicia agraria, y debe aplicarse en forma sistemática no sólo - en los casos de los conflictos individuales entre - los campesinos, sino con mayor razón en los graves - problemas que confrontan los núcleos agrarios entre - sí".  
(10)

**4.- COMO TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA: SUS DETERMINACIONES SON OPINIONES O RESOLUCIONES.**

Interesante en verdad, es el hecho de analizar si las determinaciones que pronuncian las Comisiones Agrarias Mixtas en la primera instancia de los

(10) R. Lemus G., obra citada, p. 450.

procedimientos agrarios, se trata de opiniones o resoluciones.

Para resolver esta interrogante, a mi juicio, es necesario remitirnos a la naturaleza administrativa múltiple de las Comisiones Agrarias Mixtas, - en cuanto a sus funciones se refiere.

El artículo 12 de la Ley de la Materia, según lo hemos visto, nos precisa dichas funciones, que en forma concreta son la de substanciar y dictaminar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, la de opinar sobre la creación de nuevos centros de población y resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios y demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

Por lo que respecta al tema que nos ocupa, y conforme lo establecido por la Ley Federal de Reforma Agraria, así como por la jurisprudencia de la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, manifiesto que efectivamente las determinaciones de las Comisiones Agrarias Mixtas en

la primera instancia de los procedimientos agrarios de restitución, dotación y ampliación de tierras, - bosques y aguas, se trata de opiniones, fundamentán dome para ello en lo preceptuado por los artículos- 283, 291 y demás relativos y aplicables del citado Ordenamiento legal, que ya vimos en su oportunidad, y por economía procesal a ellos nos remitimos.

Ahora bien, por lo que hace a las determina--- ciones de las Comisiones Agrarias Mixtas en los --- juicios privativos de derechos agrarios individua-- les y nuevas adjudicaciones, a mi leal saber y en-- tender, se trata de resoluciones, fundamentándome-- para ello en la reforma de 29 de diciembre de 1983- a la fracción II del artículo 12 de la Ley Federal- de Reforma Agraria, que en su parte conducente di-- ce:

"ART. 12.- Son atribuciones de las Comisiones- Agrarias Mixtas: II.-...y resolver los juicios pri- vativos de derechos agrarios individuales y nuevas- adjudicaciones;".

Resoluciones, que a nuestro juicio, deben no--

tificarse personalmente a las partes, a quienes --  
deberá entregarse copia de dicha resolución para --  
que las mismas esten en aptitud de impugnar tales--  
resoluciones, si así consideran conveniente a sus--  
intereses.

Ahora bien, correcto es manifestar que las --  
resoluciones que dictan las Comisiones Agrarias --  
Mixtas en única instancia, únicamente pueden ser -  
impugnadas o combatidas mediante el juicio de ampa--  
ro indirecto que se tramita ante los Juzgados de -  
Distrito, siendo competente el C. Juez de Distrito  
del lugar o territorio en donde se lleve al cabo -  
el acto reclamado.

Actualmente, sólo en el Distrito Federal, Gua--  
dalajara y Sonora existen Juzgados de Distritos --  
Especializados en Materia Agraria. En el resto del  
país, conocerán de la materia agraria los Juzgados  
de Distrito establecidos en las capitales de los -  
Estados y ciudades importantes, y quienes también--  
de manera general conocen de otras materias.

5.- ESFERAS DE JURISDICCION DE LA COMISION AGRARIA MIXTA COMO TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA.

Las Comisiones Agrarias Mixtas como Tribunales de Primera Instancia tienen su esfera de jurisdicción, o sea, su ámbito territorial determinado en donde ejercen las atribuciones que les concede la Ley.

Esta esfera de jurisdicción, en principio de cuentas, la encontramos plenamente establecida en el artículo 27, fracción XI, inciso c) de la Carta Magna, que en su parte conducente dice:

"Art. 27.- XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean: c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamen-

tarias determinen!"

La Ley Federal de Reforma Agraria, respetando los lineamientos constitucionales, no únicamente acata sino además amplía dicho mandamiento, ello conforme lo establecido en sus artículos 2o., fracción VI, 4o., 5o., 6o., 12, -- 465 y demás relativos y aplicables.

Consecuentemente, cada Comisión Agraria -- Mixta tendrá su esfera de jurisdicción precisamente en la Entidad Federativa y en el Distrito Federal en que resida, ello de conformidad con lo establecido por la Ley de la Materia, y -- otras leyes y reglamentos le señalen.

Ejemplificando, digamos que la Comisión -- Agraria Mixta con residencia en el Estado de -- Guerrero, tendrá como esfera de jurisdicción -- todo el territorio de dicho Estado, y así sucesivamente con todas las Comisiones Agrarias -- Mixtas de los Estados de la República Mexicana -- y el Distrito Federal.

## 6.- EJECUTORIAS Y JURISPRUDENCIA EN MATERIA AGRARIA.

AGRARIO. COMISIONES AGRARIAS MIXTAS. PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER CONFLICTOS ENTRE EJIDATARIOS O COMUNEROS ANTE ELLAS. LOS ARTICULOS 438, 439 y 440 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA NO SON VIOLATORIOS DEL 14 CONSTITUCIONAL.- El hecho de que los artículos 438, 439 y 440 de la Ley Federal de Reforma Agraria establezcan un procedimiento especial para resolver los conflictos entre ejidatarios o comuneros por la posesión de bienes agrarios, no significa que sean contrarios al artículo 14 constitucional. El legislador instituyó dicho procedimiento como medio sencillo y expedito en el que se simplifican los formalismo de fijación de la litis, de ofrecimiento de pruebas y de alegatos. Y, a diferencia de otras materias diversas de la agraria, se concede con mayor amplitud la garantía de audiencia a las partes, pues en ningún modo rigen las reglas de preclusión o de confesión ficta contenidas por la ley adjetiva civil. En cuanto al ofrecimiento y desahogo de las pruebas, se otorga a las partes el derecho de ofrecer todas y cada una de las que estén a su alcance, facultándose a las comisiones agrarias mixtas para recabar de oficio las que estime necesarias para dilucidar el derecho de posesión controvertido, apreciándolas conforme a su prudente arbitrio.

Amparo en revisión 5193/79.- Ana Segundo Vda.- de Zuriaga.- 19 de julio de 1983.- Unanimidad de 19 votos.- Ponente: David Franco Rodríguez.

Informe 1983. Pleno. Núm. 8 Pág. 282.

AGRARIO. COMISIONES AGRARIAS MIXTAS. FACULTADES. LOS ARTICULOS 438, 439 y 440 DE LA LEY -- FEDERAL DE REFORMA AGRARIA NO CONTRAVIENEN EL -- ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.- Los artículos 438, 439 y 440 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en ningún modo establecen que las comisiones agrarias mixtas, al decidir los conflictos internos de los ejidos o comunidades agrarias, se hagan -- justicia por sí misma o ejerzan violencia a las partes que intervienen en el conflicto, para reclamar un derecho propio, por el contrario, las funciones que tienen encomendadas sólo se limitan a resolver controversias suscitadas entre -- los ejidatarios o comuneros por la posesión y -- goce de bienes agrarios, sin ejercer violencia -- de cualquiera índole a dichos sujetos. Por otra parte, las Comisiones Agrarias Mixtas son Órganos dotados por la Ley Federal de Reforma Agraria de facultades jurisdiccionales en los casos previstos por la norma Legal, con la obligación de tramitar y resolver en forma gratuita y expedita los asuntos sometidos a su consideración.

Amparo en revisión 5193/79.- Ana Segundo -- Vda. de Zuriaga.- 19 de julio de 1983.- Unanimidad de 19 votos.- Ponente: David Franco Rodríguez.

Informe 1983. Pleno. Núm. 7. Pág. 281.

AGRARIO. COMISIONES AGRARIAS MIXTA. SON --  
TRIBUNALES JURISDICCIONALES, DENTRO DE SU ES---  
FERA DE COMPETENCIA, Y NO DE CONCIENCIA.- Es --  
inexacto que las comisiones agrarias mixtas, al  
decidir los conflictos planteados, funcionen --  
como tribunales de conciencia, ya que se trata-  
de órganos cuya naturaleza formal es administra-  
tiva, en los términos de ley que las rige; pe--  
ro, dentro de la citada esfera de competencia,-  
realiza funciones jurisdiccionales en los casos  
previstos por los artículos 438, 439 y 440 de -  
la Ley Federal de Reforma Agraria reclamados de  
inconstitucionales.

Amparo en revisión 5193/79.- Ana Segundo -  
Vda. de Zuriaga.- 19 de julio de 1983.- Unani--  
midad de 19 votos.- Ponente: David Franco Ro---  
dríguez.

Informe 1983. Pleno. Núm. 9 Pág. 283.

AGRARIO. RESOLUCION EN LOS CONFLICTOS DE POSESION.- Los conflictos de posesión que se tramitan ante las Comisiones Agrarias Mixtas en los Estados deben ser resueltos de acuerdo al mejor derecho de los contendientes, en el momento de los hechos analizados, sin que signifique prejuzgar sobre la resolución relativa a la adjudicación que dicten las autoridades competentes, por lo que aún cuando ambos contendientes figuren como sucesores, uno en el título mismo y otro en manifestación expresa ante las autoridades agrarias, no siendo materia de la controversia determinar a quien deba adjudicársele debe resolverse a favor de quien tenga mejor derecho a poseer según las pruebas allegadas.

Amparo en revisión 428/81.- Celsa Lariz -- Méndez.- 13 de octubre de 1983.- Unanimidad de votos.- Ponente: Alfonso Núñez Salas.

Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al finalizar el año de 1983.- Mayo Ediciones, S. de R. L.-México, - 1983.- p. 314.

AGRARIO. COMISION AGRARIA MIXTA. CUANDO NO ES --  
 AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.-En --  
 tanto que la Comisión Agraria Mixta, en cumplimiento-  
 de los artículos 90., 39, fracción III, 275 y 276 del  
 Código Agrario, y sus correlativos los artículos 40.,  
 12, fracción III, 332 y 333 de la Ley Federal de Re-  
 forma Agraria, límite sus atribuciones en el trámite-  
 de expedientes relativos a la creación de nuevos cen-  
 tros de población agrícola a intervenir en la emisión  
 de la opinión técnica que establece la ley, debe con-  
 siderarse que no es autoridad para los efectos del --  
 juicio de amparo ya que en tales supuestos actúa como  
 órgano auxiliar de carácter técnico.

APENDICE: Semanario Judicial. Séptima Epoca. Vo-  
 lúmenes 133-138. Enero-junio de 1980. Tercera Parte.-  
 Segunda Sala. Pág. 132.

Amparo en revisión 3371/73.- Sociedad Ganadera -  
 "La Tepocata" S. C.P.-5 votos.

Séptima Epoca. Volumen 62, Tercera Parte, Pág.14.

Amparo en revisión 2740/74.- Roberto Allier Li-  
 nares.-Unanimidad de 4 votos.

Séptima Epoca, Volumen 74, Tercera Parte, Pág.14.

Amparo en revisión 5260/71.-María Josefina Cisco-  
 mani de Cabafias.- 5 votos.

Séptima Epoca, Volumen 90, Tercera Parte, Pág.27.

Amparo en revisión 1787/77.-Ana Lilia Avila de --  
 Canelos.-5 votos.

Séptima Epoca, Volúmenes 103-108, Tercera Parte,-  
 Pág. 41.

## CAPITULO V

### REESTRUCTURACION DE LA COMISION AGRARIA MIXTA EN SU COMPETENCIA JURISDICCIONAL.

#### SUMARIO:

- 1.- En cuanto a materia.
- 2.- En cuanto al ámbito espacial.
- 3.- En cuanto al ámbito temporal.

1.- EN CUANTO A MATERIA.

El artículo 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria, según lo hemos visto, señala las diversas atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

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

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

III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, -- así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los

expedientes de inafectabilidad;

IV.- Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta Ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido; y

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

Asimismo indicamos en su debido momento --- que, la Comisión Agraria Mixta es autoridad en --- única instancia en los procedimientos de: Con--- flicto sobre posesión de unidades de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común; -- sobre la suspensión de derechos agrarios; sobre nulidad de fraccionamientos ejidales; nulidad de fraccionamientos de bienes comunales; y nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias. También intervienen en las controver--- sias sobre la legalidad de las convocatorias, la validez de las Asambleas Generales y fidelidad --- de las actas correspondientes, así como en caso de conflicto entre dos o más personas que se ---

consideren con derecho a heredar en materia agraria.

Ahora bien, a mi juicio, las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas deben necesariamente de ampliarse.

Correcto es que dichas Comisiones se conviertan en auténticos tribunales con jurisdicción en materia agraria y se encarguen de ventilar y resolver todas aquellas cuestiones que afectan hondamente a los sectores rurales más urgidos de seguridad jurídica en la posesión, tenencia y disfrute de la tierra.

En principio, las bases legales ya están dadas. Si la atribución de resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones concedida a las Comisiones Agrarias Mixtas mediante la reforma de 29 de diciembre de 1983 a la Ley Federal de Reforma Agraria, se resolviera en procedimiento de única instancia, indiscutiblemente que éste sería el paso decisivo para llegar a configurar un verdadero sistema de justicia agraria descentralizado.

## 2.- EN CUANTO AL AMBITO ESPACIAL.

Actualmente, y como ya lo hemos visto, las Comisiones Agrarias Mixtas residen en las capitales de los Estados y en el Distrito Federal, consecuentemente, su esfera de jurisdicción o competencia jurisdiccional comprende a toda la Entidad Federativa de su residencia, o en su caso, todo el Distrito Federal.

Ahora bien, siguiendo el lineamiento que nos hemos fijado en el sentido de que las Comisiones Agrarias Mixtas se conviertan en auténticos tribunales con jurisdicción en materia agraria, a mi juicio, su reestructuración en el ámbito espacial sería el de que una vez siendo tribunales, se establecieran cada uno de ellos en las capitales de los Estados y en el Distrito Federal, así como en los lugares en que por el alto número de cuestiones agrarias a resolver fueren necesarios. Inclusive pudieran crearse Subcomisiones Agrarias Mixtas en los lugares más apartados de nuestra República, con las facultades necesarias para resol-

ver los problemas agrarios más urgentes.

3.- EN CUANTO AL AMBITO TEMPORAL.

Las Comisiones Agrarias Mixtas como tales, o como auténticos tribunales con jurisdicción en -- materia agraria, se regulan por normas jurídicas, y éstas conforme a nuestro tema de estudio pueden ser de vigencia determinada o indeterminada. Podemos definir las primeras como aquellas cuyo ámbito temporal de validez formal se encuentra establecido de antemano; las segundas, como aquellas cuyo lapso de vigencia no se ha fijado desde un principio. Puede darse el caso de que una Ley indique, desde el momento de su publicación, la duración de su obligatoriedad. En esta hipótesis, pertenece a la primera de las dos categorías. En la hipótesis contraria pertenece a la segunda, y sólo pierde su vigencia cuando es abrogada, expresa o tácitamente.

A nuestro juicio, los dos sistemas son aceptables, y en todo caso serán las necesidades reales de los hombres del campo las que indiquen en-

un momento dado-~~la~~ falta de operatividad de los -  
mismos.

## CAPITULO VI

### REESTRUCTURACION DE LA COMISION AGRARIA MIXTA EN SUS INTEGRANTES.

#### SUMARIO:

- 1.- Por lo que toca al Presidente.
- 2.- Por lo que se refiere al Secretario.
- 3.- Por lo que se refiere al Primer Vocal.
- 4.- Por lo que toca al Segundo Vocal.
- 5.- Por lo que toca al Tercer Vocal, representante de los campesinos.

1.- POR LO QUE TOCA AL PRESIDENTE.

En su oportunidad vimos que las Comisiones-- Agrarias Mixtas se integran por un Presidente, un Secretario y tres Vocales.

Igualmente señalamos que el Presidente y el Primer Vocal serán nombrados y removidos por el Presidente de la República y el Secretario de la Reforma Agraria, respectivamente; el Secretario y el Segundo Vocal lo serán por el Ejecutivo local; y el Tercer Vocal, 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 Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad correspondiente.

Asimismo, mencionamos los requisitos exigidos para ser miembro de las Comisiones Agrarias Mixtas e indicamos que era el Presidente de la Comisión Agraria Mixta 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.

Ahora bien, abundando en el lineamiento de que - las Comisiones Agrarias Mixtas se conviertan en auténticos tribunales con jurisdicción en materia agraria, a nuestro juicio, la reestructuración de la Comisión Agraria Mixta en cuanto a sus integrantes debe ser la siguiente: El Presidente deberá ser nombrado y removido por el Presidente de la República, debiendo percibir los mismos emolumentos que correspondan a los CC. Jueces de Distrito del Distrito Federal y deberá satisfacer los siguientes requisitos:

a).- Ser mexicano, mayor de veinticinco años de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;

b).- Ser de reconocida honorabilidad, titulado en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República;

c).- No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables; y

d).- No desempeñar cargo alguno de elección popular.

A manera de explicación, correcto es manifestar que los requisitos señalados en los incisos b), c) y d) que anteceden, son los mismos que mencionan los - Legisladores de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, y a los que por considerarlos apropiados los - reproducimos.

En cuanto a las atribuciones, el Presidente del Tribunal Agrario, tendrá las siguientes:

1.- Presidir el Tribunal Agrario y vigilar que que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a la Ley Federal de Reforma Agraria, al Reglamento --- Interno y a todas las disposiciones agrarias vigen-- tes;

2.- Cuidar del orden y de la disciplina del personal del tribunal;

3.- Presidir las sesiones ordinarias y extraor-- dinarias del Tribunal Agrario;

4.- Representar al tribunal ante las autorida-- des federales y locales;

5.- Las demás que la citada Ley Agraria y otras leyes y reglamentos les confieran.

2.- POR LO QUE SE REFIERE AL SECRETARIO.

El Secretario como integrante de la Comisión Agraria Mixta, es nombrado y removido por el Ejecutivo local.

Ahora bien, respecto a nuestro planteamiento en el sentido de que las Comisiones Agrarias Mixtas se conviertan en auténticos tribunales con jurisdicción en materia agraria, a nuestro juicio, la reestructuración de este funcionario, consistiría en -- que como Secretario del Tribunal Agrario fuera nombrado y removido por el Ejecutivo local, debiendo-- percibir los mismos emolumentos que correspondan a los CC. Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Entidad respectiva o del Distrito Federal.

En cuanto a los requisitos, el Secretario deberá satisfacer los siguientes:

1.- Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;

2.- Ser de reconocida honorabilidad, titulado en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a-

juicio del Ejecutivo local o Jefe del Departamento del Distrito Federal respectivo.

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

4.- No desempeñar cargo alguno de elección -- popular.

En cuanto a las atribuciones, el Secretario - tendrá la facultad de autorizar y dar fé de todas- las actuaciones del Tribunal Agrario, así como --- todas aquéllas que le señalen la Ley Federal de -- Reforma Agraria, el Reglamento Interno y demás. --- leyes.

### 3.- POR LO QUE SE REFIERE AL PRIMER VOCAL.

El Primer Vocal será nombrado y removido por- el Secretario de la Reforma Agraria, y deberá reu- nir los requisitos exigidos para ser miembro del - Cuerpo Consultivo Agrario.

Ahora bien, en nuestra idea de convertir a -- las Comisiones Agrarias Mixtas en auténticos ---- tribunales con jurisdicción en materia agraria, a-

a nuestro juicio, este funcionario deberá suprimirse, tomando en consideración que el Presidente de dicho Tribunal Agrario deberá ser nombrado y removido por el Presidente de la República, y en todo caso, es el quien será el representante del gobierno federal.

#### 4.- POR LO QUE TOCA AL SEGUNDO VOCAL.

El Segundo Vocal será nombrado y removido por el Ejecutivo local, y deberá reunir los requisitos exigidos para ser miembros del Cuerpo Consultivo -- Agrario.

Ahora bien, persistiendo en nuestra idea de -- que las Comisiones Agrarias Mixtas se conviertan -- en auténticos tribunales agrarios, a nuestro ju---cio, el Segundo Vocal deberá ser nombrado y removido por el Ejecutivo local, pero ya no como inte----grante de dicha Comisión, sino como representante - del Ejecutivo local en los tribunales agrarios cuya creación propongo.

El Segundo Vocal, representante del Ejecutivo local, deberá llenar los siguientes requisitos:

1.- Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;

2.- Ser de reconocida honorabilidad, titulado -- en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del Ejecutivo local o Jefe del Departamento del Distrito Federal correspondiente.

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

4.- No desempeñar cargo alguno de elección popular.

5.- POR LO QUE TOCA AL TERCER VOCAL, REPRESENTANTE DE LOS CAMPESINOS.

El Tercer Vocal, 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 Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad correspondiente, durará en su cargo tres años y deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos.

1.- Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;

2.- Ser de reconocida honorabilidad, titulado -- en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del Ejecutivo local o Jefe del Departamento del - Distrito Federal correspondiente.

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

4.- No desempeñar cargo alguno de elección popular.

5.- POR LO QUE TOCA AL TERCER VOCAL, REPRESENTANTE DE LOS CAMPESINOS.

El Tercer Vocal, 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 Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad correspondiente, durará en su cargo tres años y deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos.

Ahora bien, continuando con mi línea de pensamiento, en el sentido de que las Comisiones Agrarias Mixtas se conviertan en auténticos Tribunales Agrarios, a mi juicio, el Tercer Vocal, representante de los campesinos deberá estructurarse en el sentido de que efectivamente sea nombrado y removido por el Presidente de la República, de una terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de las entidades correspondientes, pero ya no como miembro de las Comisiones Agrarias Mixtas, sino como el representante campesino de los Tribunales Agrarios, y durará en su cargo tres años.

El Tercer Vocal, representante de los campesinos, deberá satisfacer los siguientes requisitos:

- 1.- Ser mexicano, ejidatario o comunero, mayor de edad y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos;
- 2.- Ser de reconocida honorabilidad; y
- 3.- No poseer tierras que excedan de la su-

perficie que la Ley Federal de Reforma Agraria se -  
ñala para la unidad mínima de dotación.

El Segundo y Tercer Vocales, en sus calidades -  
de Representante del Ejecutivo Local y Representante  
Campesino, respectivamente, tendrán las siguientes -  
facultades y obligaciones:

a).- Asistir puntualmente a las sesiones ordi--  
narias y extraordinarias en las que tendrán derecho  
de voz y voto;

b).- Aplicar estrictamente los preceptos de la-  
Ley Federal de Reforma Agraria, el Reglamento Inter-  
no y las demás disposiciones agrarias vigentes;

c).- Cumplir con las comisiones que les sean --  
encomendadas dentro de sus obligaciones;

d).- Emitir, aprobar y firmar todas las resolu-  
ciones del Tribunal Agrario; y

e).- Las demás que les sean conferidas por la -  
Ley de la Materia, otras leyes y reglamentos.

## CAPITULO VII

### REESTRUCTURACION DE LA COMISION AGRARIA MIXTA EN CUANTO A RESPONSABILIDADES.

#### SUMARIO:

- 1.- En cuanto a la responsabilidad del Presidente.
- 2.- Por lo que toca a la responsabilidad del-Secretario.
- 3.- En cuanto a la responsabilidad de los Vocales: Primero, Segundo y Tercero.

1.- EN CUANTO A LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE.

En la propuesta nuestra, en el sentido de que - las Comisiones Agrarias Mixtas se conviertan en auténticos tribunales agrarios, lógicamente en su reglamentación legal respectiva, deberá comprenderse - un Capítulo Unico en el que se señalen los delitos, - faltas y sanciones en que incurran los funcionarios - y el personal de estos tribunales, e independiente-- mente de que, las disposiciones del Capítulo de referencia, no restringen, ni modifican el alcance de las leyes penales aplicables a cualquier hecho u omisión de los funcionarios y empleados agrarios --- sancionados por ellas.

A nuestro juicio, el Presidente del Tribunal -- Agrario incurrirá en responsabilidad penal:

a).- Por no formular sus propuestas ante el --- tribunal, en los términos que fije el reglamento interior de ellos;

b).- Por informar dolosamente al tribunal agrario en las propuestas que sirvan a éste para emitir sus dictámenes;

c).- Por proponer la afectación de las propiedades inafectables; y

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

Las sanciones serán de seis meses a dos años -- de prisión, a juicio de la autoridad competente.

A manera de comentario, expreso que al señalar la responsabilidad del Presidente del Tribunal --- Agrario, reproduje en esencia el pensamiento del -- Legislador de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1976, por considerarlo correcto y apropiado.

## 2.- POR LO QUE TOCA A LA RESPONSABILIDAD DEL SECRETARIO.

El Secretario del Tribunal Agrario que propongo, incurrirá en responsabilidad penal:

a).- Dar fé de hechos falsos y alterar substancialmente o dolosamente los hechos en la redacción de las actas que autorice.

Las sanciones serán de seis meses a dos años -- de prisión, a juicio de la autoridad competente.

3.- EN CUANTO A LA RESPONSABILIDAD DE LOS VOCALES: --  
PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO.

En el Tribunal Agrario que propongo, sostengo --  
mi idea de que el Primer Vocal deberá desaparecer, ya  
que en todo caso el Representante de la Federación -  
lo será el Presidente del Tribunal que cito.

En cuanto a los Vocales Segundo y Tercero, en --  
sus caracteres de Representantes del Ejecutivo Local,  
del Distrito Federal y de los Campesinos, respectiva-  
mente, incurrirán en responsabilidad penal:

a).- Por no formular sus propuestas ante el tri-  
bunal, en los términos que fije el reglamento interno  
de ellos;

b).- Por informar dolosamente al tribunal agrar-  
rio en las propuestas que sirvan a éste para emitir -  
sus dictámenes;

c).- Por proponer la afectación de las propieda-  
des inafectables; y

d).- No deslindar las superficies otorgadas en -  
posesión provisional a los ejidos en el término le---  
gal.

Las sanciones serán de seis meses a dos años de prisión, a juicio de la autoridad competente.

En este caso, también reprodujo en esencia el pensamiento del Legislador de la actual Ley Federal de Reforma Agraria, por considerarlo correcto y apropiado.

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

PRIMERA.- A travez del tiempo, las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas han evolucionado substancialmente, ya que a las tradicionales atribuciones de substanciar y dictaminar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como la de opinar -- sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y -- aguas ejidales y en los expedientes de inafectabilidad de dichas Comisiones, agregamos las atribuciones de resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados, así -- como la de resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, ello como signo inequívoco de descentralizar la atención y resolución de muchos problemas que -- nuestra Carta Magna no reserva al C. Presidente de la República o a la Secretaría de la Reforma Agraria.

SEGUNDA.- Indiscutiblemente que las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas guardan estrecha relación con el carácter que la Ley a otorgado a dichas Comisiones, ya que en un principio las consideró como órgano consultivo en materia agraria de los Gobernadores de los Estados, Territorios y Jefe del Departamento del Distrito Federal, y en la actualidad como autoridad agraria.

Ahora bien, dichas atribuciones debemos considerarlas de manera enunciativas y no limitativas, de tal forma que, las Comisiones Agrarias Mixtas tendrán no únicamente las atribuciones que les otorga la Ley Federal de Reforma Agraria, sino también todas aquéllas que otras leyes y reglamentos les confieran.

TERCERA.- No obstante las diversas atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, las mismas deben de ampliarse. Y no tan sólo ello, sino que a mi juicio, debe de cambiarse la na--

turalidad misma de dichas Comisiones. Por tal razón, propongo que las Comisiones Agrarias Mixtas se conviertan en auténticos Tribunales autónomos, con jurisdicción en materia agraria y se encarguen de ventilar y resolver todas aquellas cuestiones que afectan hondamente a los sectores rurales más urgidos de seguridad jurídica en la posesión, tenencia y disfrute de la tierra.

CUARTA.- Para que las Comisiones Agrarias Mixtas se conviertan en Tribunales Agrarios autónomos, es indispensable que como punto de partida se reformen las fracciones XI, inciso c), XII, XIII y XV del artículo 27 de la Constitución General de la República y, consecuentemente, abrogarse la actual Ley Federal de Reforma Agraria para que en su oportunidad sea substituida por una Nueva Ley Federal de Reforma Agraria que comprenda totalmente todos los aspectos legales de nuestra propuesta.

QUINTA.- Dicho Tribunal Agrario autónomo que propongo, funcionará como cuerpo colegiado, ya que tendrá a un representante de la Federación que será el Presidente del Tribunal; un representante de la Entidad Federativa correspondiente que es el Segundo Vocal; y un representante de los campesinos del Estado respectivo que es el Tercer Vocal. Además del Secretario y el personal necesario para el cumplimiento de las funciones a su cargo. Estos Tribunales Agrarios autónomos se establecerán cada uno de ellos en las capitales de los Estados y en el Distrito Federal, así como en los lugares en que por el alto número de cuestiones agrarias a resolver fueren necesarios. Tendrán las atribuciones que les confiera la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, otras leyes y reglamentos.

Asimismo, los Tribunales Agrarios contarán con un reglamento interno el que será expedido por el Gobernador de la Entidad respectiva, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Igualmente, los Tribunales Agrarios formularán -

sus presupuestos anuales de gastos para su eficiente funcionamiento, los cuales serán pagados conforme a los convenios que al efecto se celebren. La aportación del gobierno federal no será menor del cincuenta por ciento.

SEXTA.- Consolida mi propuesta la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, ya que a mi juicio, la creación de los Tribunales Agrarios autónomos da al Estado la posibilidad de llevar al cabo las medidas efectivas en la honesta impartición de la justicia agraria, la que indistintamente debe ser expedita y gratuita, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la posesión, tenencia y disfrute de la tierra.

Consecuentemente, esta propuesta conlleva la creación de la Procuraduría de la Defensa Agraria, cuya función fundamental será la asesoría y defensa legal de los campesinos mexicanos.

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

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- "Teoría General del Derecho - Administrativo".- Editorial Porrúa, S.A.- Sexta-Edición.- México, 1984.
- BURGOA, IGNACIO.- "Inconstitucionalidad Funcional y - Orgánica de las Comisiones Agrarias Mixtas".- -- Revista de la Facultad de Derecho No. 99-100, -- julio-diciembre.- México, 1975.
- COUTURE, EDUARDO J.- "Fundamentos del Derecho Proce-- sal Civil".- Ediciones Depalma Buenos Aires.- -- Tercera Edición.- Buenos Aires, Argentina, 1969.
- CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ, MARTHA.- "El Derecho Agrario- en México".-Editorial Porrúa, S.A.- Segunda Edi- ción.- México, 1970.
- ESCRICHE, JOAQUIN.- "Diccionario Razonado de Legisla- ción y Jurisprudencia".- Librería de Rosa y ---- Bousset.- Nueva Edición.- París, 1863.
- FABILA, MANUEL E.- "Cinco Siglos de Legislación Agra- ria en México".- 1493-1940.- México, 1941.
- FRAGA, GABINO.- "Derecho Administrativo".- Editorial- Porrúa, S.A.- Decimotercera Edición.- México, -- 1969.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.- "Introducción al Estudio del Derecho".- Editorial Porrúa, S.A.- Decimoquinta- Edición.- México, 1968.
- KELSEN, HANS.- "Teoría Pura del Derecho".- EUDEBA -- Editorial Universitaria de Buenos Aires.-Quinta- Edición.- Buenos Aires, Argentina, 1967.

- LEMUS GARCIA, RAUL.- "Derecho Agrario Mexicano".- Editorial LIMSA.- Tercera Edición.- México,- 1978.
- LEMUS GARCIA, RAUL.- "Ley Federal de Reforma Agraria".- Editorial LIMSA.- Tercera Edición.- México, 1974.
- LUNA ARROYO, ANTONIO.- "Diccionario de Derecho -- Agrario Mexicano".- Editorial Porrúa, S.A.-- Primera Edición.- México, 1982.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- "El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria". Editorial Porrúa, S.A.- Decimoctava Edición. México, 1982.
- PALOMAR DE MIGUEL, JUAN.- "Diccionario para Juristas".- Mayo Ediciones, S. de R. L.- México, 1981.
- PALLARES, EDUARDO.- "Diccionario de Derecho Procesal Civil".- Editorial Porrúa, S.A.- Novena Edición.- México, 1976.
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL.- "Compendio de Derecho Civil I".- Introducción, Personas y Familia. Editorial Libros de México, S.A.- México, -- 1967.
- VILLOORO TORANZO, MIGUEL.- "Introducción al Estudio del Derecho".- Editorial Porrúa, S.A.-- Primera Edición.- México, 1966.

## LEGISLACION CONSULTADA.

Código Agrario de 22 de marzo de 1934.- Talleres -  
Gráficos de la Nación.- México, 1934.

Código Agrario de 23 de septiembre de 1940, citado  
por Martha Chávez P. de Velázquez en su Libro  
"El Derecho Agrario en México".- Editorial Po  
rrúa, S.A.- México, 1970.

Código Agrario de 31 de diciembre de 1942.- Edito-  
rial Porrúa, S.A.- México, 1963.

Código Civil.- Editorial Porrúa, S.A.- Vigésima --  
Quinta Edición.- México, 1970.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexi--  
canos.- Editorial Porrúa, S.A. tanto la Sexa-  
gesimocuarta Edición.- México, 1979. Como la-  
78a. Edición.- México, 1985.

Curso sobre la Ley Federal de Reforma Agraria.- --  
Instituto Nacional de Capacitación Agraria.--  
Talleres Gráficos de la Nación.- México, 1973.

Informes Rendidos a la Suprema Corte de Justicia -  
de la Nación por su Presidente al Terminar --  
los años de 1983 y 1984.- Mayo Ediciones.- --  
México, 1983 y 1984.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de-  
la Nación.- Fallos pronunciados de 1917-1971.  
Apéndices 1972-1982.- Cárdenas Editor y Dis--  
tribuidor.- México, 1972-1982.

Ley Federal de Reforma Agraria.- Editorial Porrúa,  
S.A.- Tercera Edición.- México, 1982.

Ley Federal de Reforma Agraria.-Editorial LIMSA.-  
Tercera Edición.- México, 1982.

Ley Federal del Trabajo.- Secretaría del Trabajo  
y Previsión Social.- Quinta Edición.- Méxi-  
co, 1982.

Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma  
Agraria.- Secretaría de la Reforma Agraria.  
Editora de Periódicos, S.C. L. La Prensa. -  
México, 1984.

Reglamento Interno de la Comisión Agraria Mixta-  
del Distrito Federal, publicado en la Ga-  
ceta Oficial del Departamento del D.F., ---  
de 15 de octubre de 1973.- México, 1973.