



24-623
Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**TESIS DONADA POR
D. G. B. - UNAM**

**“LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS AUTORIDADES
INTERNAS DE LOS NUCLEOS AGRARIOS Y
LAS FORMAS DE CORRUPCION”**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

ANTONIO HUMBERTO VELEZ CADENA

México, D. F.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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

LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS AUTORIDADES INTERNAS DE LOS NUCLEOS AGRARIOS Y LAS FORMAS DE CORRUPCION.

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

C A P I T U L O P R I M E R O.

AUTORIDADES INTERNAS DE LOS NUCLEOS AGRARIOS.

- a).- La Asamblea General.- Integración, facultades y obligaciones.
- b).- El Comisariado Ejidal y de Bienes Comunales.- Integración, facultades y obligaciones.
- c).- El Consejo de Vigilancia.- Integración, facultades y obligaciones.
- d).- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C A P I T U L O S E G U N D O.

P R I M E R A P A R T E

- I.- Artículos 469 y 470 de la Ley Federal de Reforma Agraria y la responsabilidad de las autoridades ejidales y comunales.
 - 1).- Comisariados Ejidales y Comunales.

- 2).- Consejos de Vigilancia.
- 3).- Formas de responsabilidad:
 - a).- Administrativa.
 - b).- Penal.

S E G U N D A P A R T E

II.- El delito.

- 1.- Nociones generales del delito:
 - a).- Jurídica formal.
 - b).- Jurídica substancial.
 - c).- Concepción filosófica.
 - d).- Concepción sociológica.
- 2.- La teoría jurídica del delito:
 - a).- Elementos positivos.
 - b).- Elementos negativos.
- 3.- Fases del Iter Críminis:
 - I.- Fase interna.
 - II.- Fase externa.
 - a).- Manifestación.
 - b).- Preparación.
- 4.- Ejecución:
 - a).- Tentativa.
 - b).- Consumación.
- 5.- La participación:
 - I.- Delito como empresa.

II.- Responsables principales y accesorios:

- a).- Autores y coautores.
- b).- Autores mediatos e inductores.
- c).- Cómplices.
- d).- Encubridores.

C A P I T U L O T E R C E R O

Las formas de corrupción.

- 1.- Concepto de corrupción.
- 2.- Antecedentes:
 - a).- Grecia.
 - b).- Roma.
 - c).- Edad media.
- 3.- En nuestros días:
 - a).- En el arte.
 - b).- En la prensa.
 - c).- En la política.
 - d).- Intelectual.
- 4.- Corrupción administrativa:
 - a).- Judicial.
 - b).- En el campo.

LAS FORMAS DE CORRUPCION MAS FRECUENTES EN EL COMISARIADO EJIDAL.

- a).- Venta de parcelas.
- b).- Despojo de parcelas.
- c).- Malversación de fondos ejidales y comunales.
- d).- Venta de bienes muebles ejidales y comunales en provecho propio.
- e).- Alquiler de parcelas en provecho propio.
- f).- Contratación de productos agrícolas y forestales a precios menores de mercado en perjuicio de los ejidatarios.

Investigaciones realizadas por la Secretaría de la Reforma Agraria sobre Comisariados ejidales y Consejo de Vigilancia en el año 1978 y resultados obtenidos en algunos casos concretos.

- a).-
- b).-

C A P I T U L O C U A R T O

Conveniencia de combatir la corrupción de las autoridades internas de los núcleos agrarios mediante la creación de nuevas figuras delictivas.

- 1.- Propuesta de adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria en el artículo 470 relativas a nuevas figuras causales de responsabilidad en el Comisariado.

- a).- Primera propuesta.
- b).- Segunda propuesta.
- II.- Propuesta de adición al Código Penal vigente en el artículo 365 fracción I.
- III.- Se propone adición al artículo 49 de la Ley Federal de Reforma Agraria en lo relativo a las obligaciones del Consejo de vigilancia.

C A P I T U L O Q U I N T O

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

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

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

La revolución Mexicana tiene como uno de sus más importantes postulados, llevar a cabo la reforma agraria. En el desarrollo de esta inspiración-surgió el sistema agrario ejidal, como institución fundamental en el campo mexicano; rige su vida apoyado en la consulta permanente de sus miembros a través de la asamblea general de ejidatarios, como su máxima representación. De ella derivan conforme a sufragio, el Comisariado Ejidal y Comunal y el Consejo de Vigilancia, en los que descansa el cuidado de las tierras entregadas por el país. -- Por ello cuando no cumplen con el cometido que les asigna la Ley Agraria, traicionan la confianza depositada por sus compañeros y la nación.

La corrupción en el campo no es justamente la salida para resolver el problema alimentario -- del país, sino por el contrario si subsiste, seguirá provocando miseria y desolación por lo que es urgente que la dirección del ejido se deposite en personas idóneas que con honestidad y trabajo, coadyuven a su solución.

Hacia el estudio de la responsabilidad de -- las autoridades internas de los núcleos agrarios -- he orientado este trabajo, haciendo hincapié en -- las formas más frecuentes de corrupción que pueden presentarse, y considerando que las causales de -- responsabilidad en dichas autoridades internas de los núcleos agrarios, deberán aumentarse para evi-

tar hasta donde sea posible que las acciones ilícitas de ellos dañen, perturben o disminuyan los legítimos derechos de los miembros de los núcleos de población ejidal o comunal.

Antonio Humberto Vélez Cadena.

C A P I T U L O P R I M E R O

AUTORIDADES INTERNAS DE LOS NUCLEOS AGRARIOS.

- A).- La Asamblea General.- Integración, facultades y obligaciones.

- B).- El Comisariado Ejidal y de Bienes Comunales.- Integración, facultades y obligaciones.

- C).- El consejo de Vigilancia.- Integración, facultades y obligaciones.

- D).- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C A P I T U L O P R I M E R O

PERSONALIDAD JURIDICA DEL EJIDO.-

Al iniciar nuestro tema es importante establecer, que uno de los principales aspectos de - - nuestro movimiento social de 1910, se refiere sin duda, al problema agrario. En efecto, desde las - primeras actuaciones de los precursores de la revolución en 1902 y 1906, este problema social ocupó un lugar fundamental en el programa liberal de - - esos años. Su más importante documento, es el manifiesto y programa del Partido Liberal Mexicano - del primero de julio de 1906, en el cual se plantea el problema agrario nacional y los medios jurídicos y económicos para resolverlos. Posteriormente el movimiento Maderista con el Plan de San Luis Potosí, y el Zapatismo con el Plan de Ayala, se -- ocuparon de la restitución de las tierras despojadas a los pueblos durante el porfiriato.

Al caer Madero, y en dicho período cruento, - el movimiento constitucionalista jefaturado por -- Don Venustiano Carranza expide en el Puerto de Veracruz el 6 de enero de 1915, el decreto preconstitucional conocido como la Ley Agraria de la fecha - antes señalada, considerada como el punto de partida de la Reforma Agraria en el terreno jurídico. - Esta Ley plantea fundamentalmente, la restitución - de las tierras, bosques y aguas despojadas a los - núcleos de población, y establece la posibilidad - de expropiar bienes agrarios para dotar a los poblados carentes de dichos recursos. Para llevar a

la práctica sus disposiciones, se crearon instrumentos administrativos como fué la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones Locales en los Estados de la República.

Entre las diversas disposiciones que entre 1915 y 1916 expidió la Comisión Nacional Agraria, se encuentran las circulares avocadas a regular y expedir los procedimientos de restitución y dotación de tierras y aguas; pero en las circulares 1, 3 y 13 de las siguientes fechas: 24 de marzo, 6 de mayo de 1916 y 8 de enero de 1917, se inicia la configuración del régimen ejidal, al disponer en lo relativo a la extensión de los ejidos restituidos o dotados a los pueblos, en lo que se refiere al disfrute y derechos sobre los bienes agrarios y sobre la figura y extensión que debe tener el perímetro de ellos.

Es evidente que el régimen ejidal que hoy conocemos, no se encuentra previsto en los ordenamientos administrativos que mencionamos, puesto que en los mismos, el término "ejido" no fué empleado para denominar a la institución agraria colectiva, sino que se le utilizó para designar a una parte solamente del patrimonio de la misma (1). Lo mismo se puede decir del Constituyente de Querétaro que dió origen a nuestra Carta Magna de 1917, ya que la expresión "ejidos" utilizada en los debates, fue la misma que utilizó la Comisión Nacional

(1).- Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Tomo I. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. México, 1941. Págs. - 285-303.

Agraria; resultando que el Artículo 27 Constitucional en ninguna de sus partes previó la organiza-ción de la institución ejidal como una entidad socioeconómica. Sin embargo, al tomar categoría propia la vía dotatoria, independizándose de la restitutoria, se fueron creando núcleos de población diuversos de las tradicionales comunidades agrarias, a estos nuevos poblados comenzó a dárseles el nombre de ejidos.

En relación al estudio de la naturaleza jurídica de la mencionada institución agraria, en un trabajo de tesis profesional su autor comentaba:

"En los últimos 30 años de integración de -- nuestro Derecho Agrario, se ha ido entendiendo el ejido como entidad socioeconómica destinada a satisfacer las necesidades de una población campesina, diversificando la explotación agropecuaria de los recursos ejidales, pretendiéndose la reorganización económica nacional del sector ejidal, para que éste participe de manera relevante en el desarrollo general del país. Pero este desarrollo, esta nueva y amplísima concepción de las finalidades de la institución ejidal, tienen como base la concepción de su personalidad jurídica" y continúa: - " Los elementos integrantes de la personalidad jurídica del ejido mexicano son:

I.- Una regulación jurídica. Artículo 27 - - Constitucional, Código Agrario (hoy Ley Federal de Reforma Agraria) y Reglamentos.

II.- Organos de representación y administra-ción, Asamblea General de Ejidatarios, Comisariado

Ejidal y Consejo de Vigilancia.

III.- Miembros individuales. Ejidatarios. Inmuebles: tierras, bosques, aguas y construcciones.

IV.- Patrimonio. Muebles: semovientes, vehículos, maquinaria agrícola, fondos comunes " (2)

La Ley Federal de Reforma Agraria como reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en el artículo 23 señala que los ejidos y comunidades tienen personalidad jurídica, regulando al ejido como una institución socioeconómica integrado por el núcleo de población beneficiado, cuyos miembros reunidos en asamblea general, determinarán lo concerniente a su administración y disfrute de los bienes agrarios, nombrando a sus autoridades representativas internas, mismas que estudiaremos con posterioridad.

(2).- Astudillo Alarcón Graciano. Estudio sobre la personalidad jurídica del ejido en el Derecho Agrario Mexicano. Facultad de Derecho. - U.N.A.M. Páginas 145 y 146.

AUTORIDADES INTERNAS DE LOS NUCLEOS AGRARIOS.

A).- La Asamblea General.- Integración, Facultades y Obligaciones.

El artículo 22 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, nos señala como autoridades internas de ejidos y comunidades entre otras, a las - - Asambleas Generales:

"Son autoridades internas de los ejidos y comunidades que posean tierras:

1.- Las Asambleas Generales.

En relación al concepto de Asamblea General- trataré de proporcionar una idea al respecto.

Asamblea, en su acepción general, es "la reunión de gran número de personas que forman parte - de un mismo cuerpo" (3); de ahí que la Asamblea General de ejidatarios sea en principio, la reunión- de un determinado número de ejidatarios, revistien- do dicha reunión ciertas formalidades señaladas en la Ley, referente a ejidos y comunidades, en la -- cual se expresa que "es su máxima autoridad inter- na y se integra con todos los ejidatarios o comune- ros en pleno goce de sus derechos. Quienes se en- cuentren suspendidos o sujetos a juicio privativo- de derechos, no podrán formar parte de la misma".-

(4)

(3).- Diccionario Larousse. Editorial Babel. Pág. 96.

(4).- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 23.

Sólo el ejidatario en pleno goce de sus derechos podrá integrar la Asamblea General, corroborado por lo que señala la ley sustantiva en el sentido de que "se acreditarán con el respectivo certificado de derechos agrarios expedido por la Secretaría de la Reforma Agraria en un plazo de seis meses, contados a partir de la depuración censal correspondiente (5).

Cuando se trate de ejecución de resoluciones provisionales o definitivas, la Comisión Agraria - Mixta o la Delegación Agraria, por conducto del Comité Particular Ejecutivo citará a la asamblea general: "La convocatoria se hará por la Comisión o la Delegación, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del poblado de donde sean vecinos los solicitantes, cuando menos con ocho días de anticipación. En la convocatoria se expresarán con toda claridad los asuntos a tratar y el lugar y fecha de la reunión. Si el día señalado para la asamblea no se reúne la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados, se expedirá inmediatamente -- una segunda convocatoria, con el apercibimiento de que la asamblea se celebrará con el número de ejidatarios que concurran y de que los acuerdos que se tomen serán obligatorios aún para los ausentes" (6).

Estableciéndose además, que en esta asamblea general "deberá intervenir un representante de la-

(5).- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 69.

(6).- Artículo 24 de la Ley Federal de Reforma - - Agraria.

Comisión Agraria Mixta o de la Delegación Agraria, según se trate de ejecutar un mandamiento del Ejecutivo local o una resolución presidencial, si en este último caso el núcleo no está en posesión provisional". (7)

La ley también nos señala que: "para integrar las Asambleas Generales subsecuentes, los ejidatarios podrán acreditarse con una credencial provisional que al efecto expida el comisariado y que deberá llevar la firma del Delegado Agrario, quien remitirá un duplicado de estos documentos al Registro Agrario Nacional, a fin de que éste expida la credencial definitiva. (8).

Habrá conforme a lo establecido por la ley - "tres clases de Asambleas generales de ejidatarios: ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación" (9).

La asamblea general ordinaria tiene por objeto, tratar los asuntos normales y cotidianos del ejido no reservados por la Ley para otro tipo de asambleas. Las asambleas generales extraordinarias se celebran con el objeto de conocer de aquellas cuestiones que la propia Ley señala, por ejemplo: aprobación o modificaciones del reglamento interno, elección o destitución de autoridades internas de los núcleos agrarios, etc. y las asambleas de balance y programación que tienen como propósito

(7).- Artículo 25 primer párrafo

(8).- Artículo 26

(9).- Artículo 27

to hacer una evaluación de los resultados obtenidos en ciclos anteriores en materia de organización, trabajo y producción y de acuerdo a las conclusiones, programan los trabajos individuales y colectivos, fuentes de financiamiento, tipos de cultivo, etc. (10)

En relación a las personas que tienen facultades para convocar a asamblea general, encontramos que la Ley señala al Comisariado Ejidal cuando expresa dentro de ellas " citar a asamblea general en los términos de esta Ley " (11) también el Consejo de Vigilancia cuando se señala en sus atribuciones "convocar a asamblea general cuando no lo haga el Comisariado y firmar de recibida la siguiente convocatoria en su caso "(12). Como excepción a estos casos tienen también facultades para convocarla, la Delegación Agraria en asuntos urgentes u otras autoridades, organismos e instituciones oficiales que tengan interés en su celebración, la que será convocada en forma extraordinaria por la Delegación Agraria o el Comisariado. La asamblea general de ejidatarios como máxima autoridad interna del ejido mediante la cual se forma el consentimiento colectivo, deberá versar sobre materia de su competencia, de lo contrario carecerá de validez jurídica.

(10).- Lemus García Raúl. Ley Federal de Reforma Agraria comentada. Págs. 86-87. Tercera edición. Editorial "LIMSA". Mex. 1974.

(11).- Art. 48 fracc. X Ley Fed. Reforma Agraria.

(12).- Art. 49 fracc. VI.

Facultades y obligaciones de la Asamblea General.

Una de las facultades de la Asamblea General muy importante, radica indudablemente en la de elegir y remover a los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, buscando con ello el estricto apego a la Ley de estas autoridades internas -- ejidales al sujetarlos a la determinación de las - mayorías.

Radica también en la reunión de ejidatarios, el control de la actuación del Comisariado al reser-- varle la ley la facultad de: " autorizar, modifi-- car o rectificar cuando proceda legalmente, las de terminaciones de éste " (13). Lo anterior por fun-- gir como su representante ante las autoridades ad-- ministrativas y judiciales.

Otra facultad que ejercita, es la de " discu tir y aprobar en su caso, los informes y estados - de cuenta que rinda el Comisariado y ordenar que - sean fijados en lugar visible del poblado " (14). - Función sin duda trascendente es la de " conocer - de las solicitudes de suspensión o privación de de rechos de los miembros del ejido, después de oír a los interesados y someterlos si son procedentes, a la Comisión Agraria Mixta " (15).

Muy ligada a nuestro pueblo, se encuentra la

(13).- Art. 47 fracc. VI Ley Federal de Reforma -- Agraria.

(14).- Art. 47 fracc. VII.

(15).- Art. 47 fracc. IX.

lucha del campesino por un pedazo de tierra como base del sustento de él y su familia; sus triunfos han sido plasmados en una sucesión de leyes y decretos tendientes a consolidar y respetar los derechos ejidales obtenidos. Por ello, la privación de esos derechos agrarios significa el desconocimiento de esa trayectoria de sacrificio, vejaciones y hambre sufridos por esa clase social, frecuentemente olvidada como base en el triunfo de la Revolución Mexicana, de ahí la importancia de la Asamblea General para que al conocer de dichas solicitudes y someterlas a la Comisión Agraria Mixta, lo haga después de agotar hasta el último esfuerzo -- por dejar plenamente demostrada la necesidad de tal acción.

Otra de sus funciones, es la de "dictar los acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutarse los bienes ejidales y de las comunidades, -- los que deberán ser aprobados y reglamentados, en su caso, por la Secretaría de la Reforma Agraria - (17). La importancia de este punto radica indudablemente en que en el código de 1942, esos acuerdos debían ser aprobados por la Secretaría de Agricultura y Ganadería o por el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Como se nota, se facultaba a una institución crediticia para aprobar y reglamentar las formas de explotación de las tierras ejidales y comunales.

Es notoria la preocupación de la ley, de rodear de seguridades los derechos del ejidatario, -

(17).- Artículo 47 fracc. IV. Ley Fra. Reforma -- Agraria.

tanto por lo que hace a modificación o cambios en los derechos ejidales o comunales, como por la designación del sucesor de estos derechos, al someter a la consideración de la Asamblea estos problemas en que expresamente señala "opinar ante el Delegado Agrario sobre permutas de parcelas entre ejidatarios y en las disputas respecto de derechos hereditarios ejidales " (18). No olvidó tampoco otorgarle la facultad de formular programas tendientes a una mejor organización ejidal, así como a sus sistemas de comercialización y obtención de bienes económicos y aprobación de su reglamento interior que deberá ser encaminado a tareas de beneficio colectivo y aprovechamiento de bienes comunes.

Reviste especial importancia la aprobación por parte de esta autoridad interna " los convenios y contratos que celebren las autoridades del ejido " (19).

Nuestra legislación le asigna también la promoción dentro del ejido, de industrias de transformación agropecuaria; la asignación individual de las unidades de dotación y solares, y la determinación de los campesinos que tienen preferencia para laborar en el ciclo agrícola.

Por todo lo anterior, se confirma la gran importancia de la Asamblea General en la vida política, social y económica de los núcleos agrarios.

(18).- Art. 47 fracc. XI.

(19).- Artículo 47 fracción VIII. Ley Federal de Reforma Agraria.

B).- El Comisariado Ejidal y de Bienes Comunales.-
Integración facultades y obligaciones.

Después del movimiento armado de 1910, el --
fraccionamiento o reparto de las grandes concentraci
ciones de tierras fue lento en su inicio, acelerán
dose con los sucesivos gobiernos posrevoluciona-
rios, y puede señalarse que casi desde el inicio -
del reparto de tierras, surge la necesidad de que
algunos organismos o personas, se hicieran respon-
sables de la recepción de tierras, aguas y bosques-
y de su administración.

Antecedentes

Los antecedentes administrativos del Comisa-
riado Ejidal, los encontramos en anteriores dispo-
siciones entre las cuales se pueden mencionar las-
siguientes como más importantes:

a).- Los comités particulares administrati--
vos, creados por la Comisión Nacional Agraria por-
circular número 22 de 18 de abril de 1917, con funci
ones de administración de los ejidos.

b).- Las juntas de aprovechamiento de los --
ejidos, creados por la Ley de Ejidos de 1920, tam-
bién con atribuciones de administración.

Sin embargo los antecedentes más directos de
los actuales Comisariados, son los que fueron cread
dos por la Ley reglamentaria sobre repartición de
tierras ejidales y constitución del patrimonio parce
lario ejidal de 19 de Diciembre de 1925 que en -
su artículo cuarto indicaba:

"Los derechos que por virtud de la capacidad a que se refiere el artículo anterior (se refería a la capacidad jurídica establecida por el artículo 27 Constitucional y el artículo 11 de la Ley -- del 6 de Enero de 1915 en favor de las corporaciones de población que guardan el estado comunal, para disfrutar en común de tierras, bosques y aguas que les pertenezcan) tiene la corporación de población, se ejercitará por medio de los Comisariados-Ejidales que designe la junta general cada año..." (20)

Los códigos agrarios de 1934 y 1940 en su artículo primero, situaban a los Comisariados Ejidales como autoridades agrarias estableciéndose por vez primera en el año de 1940, el Comisariado de bienes comunales con igual categoría y organización que el ejidal.

Debe hacerse mención que en tanto el de 1934 estipulaba dos años como término normal de funcionamiento del Comisariado, desde el código de 1940 se establece el término de tres años que persiste hasta la fecha.

Es necesario mencionar, que para efectos de brevedad, al referirnos al Comisariado Ejidal y su forma de constituirse, sus atribuciones, etc. estamos hablando asimismo de lo que concierne en esos aspectos al Comisariado de Bienes Comunales, apoyándonos en el reenvío que establece el artículo 46 de la ley Federal de Reforma Agraria al expresar:

(20).- Caso Angel. Derecho Agrario. Pág. 511. Editorial Porrúa. México 1950.

"En los núcleos de población que posean bienes comunales funcionarán comisariados, consejos de vigilancia y asambleas generales de acuerdo con las normas establecidas para las autoridades ejidales de igual designación, y les serán aplicables todas las disposiciones contenidas en esta ley" -- (21).

Integración.

El Comisariado se integra conforme a lo establecido por el artículo 37 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por "un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y suplentes. Independientemente del tipo de explotación adoptado, el Comisariado contará con los secretarios auxiliares de crédito, de comercialización, de acción social y los demás que señale el reglamento interno del ejido para atender los requerimientos de la producción.

Los miembros del Comisariado y sus auxiliares serán electos por mayoría de votos en asamblea general extraordinaria. El voto será secreto y el escrutinio público e inmediato.

En caso de que la votación se empate, se repetirá ésta, y si volviera a empatarse el Delegado Agrario formulará una planilla mixta asignando los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos. Los secretarios durarán en su cargo un año y serán substituidos o confirmados en la asamblea general de balan-

(21).- Artículo 46 Ley Fed. Reforma Agraria.

ce y programación respectiva, sin que les sea aplicable lo dispuesto por el artículo 44".

El artículo 44 mencionado, señala que el Comisariado y el Consejo de Vigilancia durarán en funciones tres años.

Lo expresado en el artículo transcrito, demuestra que la ley agraria vigente sigue la trayectoria de los anteriores códigos agrarios, en relación con el número de elementos componentes del Comisariado Ejidal; con la única novedad, que en el citado artículo se autoriza el nombramiento de auxiliares en diversas ramas para orientar el buen funcionamiento de esta autoridad.

El artículo 38 de la ley de la materia establece determinados requisitos para ser elegible como integrante del Comisariado Ejidal al señalar:

"Para ser miembro de un Comisariado ejidal se requiere:

- I.- Ser ejidatario del núcleo de población de que se trate y estar en pleno goce de sus derechos;
- II.- Haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de elección; y
- III.- No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

El requisito de trabajo no se exigirá en los casos de designación del primer Comisariado.

Además establece que el tesorero del Comisariado y el del Consejo de Vigilancia cuando supla a aquél, caucionará su manejo a satisfacción de la Delegación Agraria. Esta disposición es indudablemente acertada porque busca garantizar el buen funcionamiento en el manejo de los fondos ejidales.

Facultades y obligaciones del Comisariado

El artículo 48 de la Ley de Reforma Agraria expresa:

" Son facultades y obligaciones de los Comisariados, que en todo caso deben ejercer en forma conjunta sus tres integrantes:

- I.- Representar al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general;
- II.- Recibir en el momento de la ejecución del mandamiento del Gobernador, o de la resolución presidencial, los bienes y la documentación correspondiente;
- III.- Vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deban ser objeto de adjudicación individual;
- IV.- Respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios, manteniendo a los interesados en la posesión de las tierras y en el uso de las aguas que les correspondan;

- V.- Informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o de despojo de terrenos ejidales o comunales por parte de particulares, y especialmente del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición, por extranjeros, del dominio de zonas fronterizas y costeras;
- VI.- Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria de todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales;
- VII.- Administrar los bienes ejidales en los casos previstos por esta ley, con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y administración, con las limitaciones que esta ley establece; y realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en esta ley;
- VIII.- Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la ley y a las disposiciones generales que dicten las dependencias federales competentes y la asamblea general;
- IX.- Realizar dentro de la ley todas las actividades necesarias para la defensa de los intereses ejidales;
- X.- Citar a asamblea general en los términos de esta ley;
- XI.- Formular y dar a conocer el orden del día de

las asambleas generales ordinarias y extraor-
dinarias, dentro de los plazos establecidos-
en el artículo 32 de esta ley;

- XII.- Cumplir y hacer cumplir, dentro de sus atri-
buciones, los acuerdos que dicten las asam-
bleas generales y las autoridades agrarias;
- XIII.- Proponer a la asamblea general los programas
de organización y fomento económico que con-
sidere convenientes;
- XIV.- Contratar la prestación de servicios de pro-
fesionales, técnicos, asesores y, en general,
de todas las personas que puedan realizar --
trabajos útiles al ejido o comunidad, con la
autorización de la asamblea general;
- XV.- Formar parte del consejo de administración,-
y vigilancia de las sociedades locales de --
crédito ejidal en sus ejidos;
- XVI.- Dar cuenta a la asamblea general de las labo-
res efectuadas, del movimiento de fondos y -
de las iniciativas que se juzguen convenien-
tes;
- XVII.- Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma - -
Agraria y a la Secretaría de Agricultura y -
Ganadería, cuando se pretenda cambiar el sis-
tema de explotación, organización del traba-
jo y prácticas de cultivo, así como de los -
obstáculos que existan para la correcta ex-
plotación de los bienes;
- XVIII.- Informar a la asamblea general cuando un --
ejidatario deje de cultivar la unidad de do

tación individual en un ciclo agrícola o durante dos años consecutivos, sin causa justificada;

- XIX.- Prestar su auxilio para la realización de -- los trabajos sociales y de comunidad que organice el Estado en beneficio de los núcleos de población;
- XX.- Aportar el Registro Agrario Nacional, quince días después de la primera asamblea general de cada año, todos los datos a que se refiere el artículo 456; y
- XXI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

Dentro de las facultades y obligaciones del Comisariado, comentaremos las más trascendentes indicando primeramente que en algunos casos, dichas facultades son más extensas que las que se le otorgaron en el código de 1942.

En relación a la fracción I, son los Comisariados ejidales los representantes de los núcleos agrarios ante autoridades tanto administrativas, - como judiciales.

La fracción II como veremos más adelante, es la más importante de las atribuciones del Comisariado y que estudiaremos al conocer su naturaleza jurídica.

La fracción V le señala una obligación, que es la de velar tanto por los intereses de los ejidatarios a los cuales representa, como vigilar que no se contravenga una disposición constitucional.

Por su parte la fracción VI nos refiere otra obligación, que es la de dar aviso a la Secretaría de la Reforma Agraria de los cambios o modificaciones de los derechos ejidales o comunales; porque dicha Secretaría tiene interés en que estas modificaciones dentro del ejido, se establezcan acorde con los lineamientos señalados por la propia ley, buscando siempre el mejoramiento de los núcleos de población, a la vez que el máximo rendimiento de la tierra.

Respecto a la fracción VII, en relación a las limitaciones que establece, las estudiaremos al referirnos a su naturaleza jurídica pero podemos adelantar lo siguiente: estas autoridades internas, solo podrán realizar operaciones o contraer obligaciones, únicamente para lo que estén autorizados concretamente por la asamblea general de ejidatarios o bien por la Secretaría de la Reforma Agraria, según sus competencias.

La fracción XVI impone a los Comisariados la obligación de dar cuenta a las asambleas generales, las labores que efectúe, el movimiento de fondos y las iniciativas que sean convenientes al ejido o comunidad; o sea, exponer ante éstas, los asuntos que se tramiten ante toda clase de autoridades, el estado que guarda la administración de los bienes, y sujetar a su consideración las iniciativas que presenten tanto los ejidatarios, como los propios miembros del Comisariado.

En la fracción XIV como podemos notar, el Comisariado en todo momento estará pendiente de buscar el bienestar colectivo de sus representados, -

por esta razón el legislador le concedió como una de sus atribuciones la de contratar los servicios de profesionales y en general de toda persona que pueda ser útil al núcleo agrario.

Por su parte la fracción XVIII, nos expresa una obligación que lleva implícita una función social en beneficio de la colectividad, ya que toda unidad de cultivo tiene como finalidad sufragar -- las necesidades mínimas de todo ejidatario, pero -- cuando ésta deja de cultivarse deja de cumplir con la finalidad expresada, y se convierte en nugatoria la función social para la que fué creada.

La fracción XIX establece una obligación y facultad del Comisariado, ya que su función no podía quedar únicamente restringida al ámbito de las necesidades materiales del ejido, sino que le encomienda su apoyo a las instituciones y órganos del Estado en sus funciones sociales. Relacionada con esta importante fracción, proponemos en este trabajo una adición a las facultades del Consejo de Vigilancia como veremos posteriormente.

Acorde con lo señalado en el artículo 49 de la Ley, en el sentido de que las facultades y obligaciones del Comisariado, se ejerzan en forma conjunta por sus tres integrantes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

COMISARIADOS EJIDALES, PERSONALIDAD DELLOS, EN EL AMPARO.

"A los Comisariados Ejidales corresponde la-

representación jurídica de los núcleos de población ante las autoridades administrativas y judiciales; pero para que tal representación se realice, es necesaria la concurrencia de los tres miembros componentes del Comisariado respectivo, de manera que si el juicio de amparo es interpuesto por uno o dos de ellos, debe desecharse la demanda por improcedente, por falta de instancia de parte legítima" (22).

Naturaleza Jurídica de los Comisariados Ejidales y Comunales.-

1.- Facultades de representación, mandato y administración.

Del análisis de las facultades y obligaciones del Comisariado, podemos obtener notas distintivas para aclarar su naturaleza jurídica. Para ello analizaremos algunas fracciones del artículo 48 de la Ley de la materia.

La fracción I del artículo mencionado, señala como atribuciones de los Comisariados: "Representar al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general".

A su vez, la fracción VII los faculta para:

" Administrar los bienes ejidales en los casos previstos por esta ley, con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y admi-

(22).- Lemús García, Raúl. Jurisprudencia Agraria. Pág. 43. Editorial LIMSA, México, 1976

nistración, con las limitaciones que esta ley establece; y realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en esta ley".

En consecuencia, los Comisariados son representantes de los núcleos de población y administradores de los bienes ejidales, con facultades de --apoderado general para actos de dominio y administración; con las limitaciones que la propia ley establece.

Por lo que hace a la mencionada fracción I, - hemos de hacer notar que en los anteriores códigos agrarios lo mismo que en la actual Ley Federal de Reforma Agraria, se ha considerado a los Comisariados como mandatarios; haciendo patente que en la idea del legislador la representación ejidal que nos ocupa, implica una forma de mandato. Esto tiene su explicación si se toma en cuenta la influencia de las doctrinas clásicas del derecho, principalmente la corriente civilista, en tal forma, que a un fenómeno jurídico producto de la necesidad de representación de los núcleos de población dotados o restituidos, le imprimieron el carácter y denominación civilista.

Por lo anterior, se hace entonces necesario dejar apuntado, que la representación en general - confiere el derecho e impone la obligación de realizar a la vez, actos materiales y actos jurídicos y el mandato se refiere exclusivamente a actos jurídicos, siendo "un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante -

los actos jurídicos que éste le encarga" (23).

Es cierto que la ley vigente confiere literalmente a los Comisariados, facultades de un mandatario general, como también es cierto que las facultades y obligaciones correlativas en materia de representación del Comisariado, guardan cierta similitud con las facultades otorgadas al mandatario general en materia civil, como son las que tiene para pleitos y cobranzas, administrar bienes y para ejercer actos de dominio. Similitud que se hace ostensible por la forma en que se encuentra redactada la fracción VII del citado artículo 48 de la ley, concediendo al Comisariado atribuciones para " Administrar los bienes ejidales... con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y administración... "

Sin embargo no se trata estrictamente de un mandato, sino de una nueva forma de representación de que se ocupa, configura y delimita, una nueva forma del Derecho como es el Derecho Agrario; que se sitúa dentro de lo que algunos tratadistas llaman Derecho social.

2.- Sus funciones como autoridades internas agrarias auxiliares de la administración.

El artículo 22 de la Ley Federal de Reforma Agraria determina que son autoridades internas de los ejidos y comunidades que posean tierras:

(23).- Artículo 2546 del Código civil para el Distrito y territorios Federales.

- I.- Las Asambleas Generales;
- II.- Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales; y
- III.- Los Consejos de Vigilancia.

Sin embargo, no siempre se ha considerado al Comisariado como autoridad interna de ejidos y comunidades, sino que hasta antes del Código Agrario de 1942, son considerados auténticas autoridades agrarias. En efecto, el Código de 1934 al ocuparse en su capítulo único de las autoridades agrarias expresa:

Artículo 1o.- En la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, intervendrán las siguientes autoridades:

- I.- El Presidente de la República;
- II.- El Departamento Agrario;
- III.- Los Gobernadores de las entidades federativas;
- IV.- Las Comisiones Agrarias Mixtas;
- V.- Los Comités Ejecutivos Agrarios; y
- VI.- Los Comisariados Ejidales. (24)

En el código de 1940, se consideraban autoridades agrarias entre otras, los Comisariados Ejida

(24).- Fabila Manuel. Cinco siglos de legislación agraria en México. México, 1941. Página 567.

les y los de Bienes Comunales. Este criterio ya no se sigue ni por el Código de 1942, ni por la vigente Ley Federal de Reforma Agraria.

Es indudable que los Comisariados Ejidales - ejercen en la marcha interna de los ejidos y comunidades, una influencia decisiva. Lo anterior no únicamente por las disposiciones que regulan su -- funcionamiento, las que le confieren atribuciones - que en la práctica a los ojos de los ejidatarios - son equiparados a verdaderas autoridades agrarias; sino que para ellos son los primeros con los que - han de contar para su propio bien, ya que la constante extralimitación en las funciones desempeña-- das llegan a constituir verdaderos actos contra - rios a la ley.

No obstante lo señalado, en la gran mayoría - de los casos estos actos permanecen impunes en forma análoga a los realizados por auténticas autori-- dades agrarias, que el campesino ha visto cometer - en su perjuicio en tan innumerables ocasiones, que los considera como parte natural de su trato con - ellas.

Ahora bien, es un hecho que realizan actos - que competen a las autoridades agrarias, empero no por ello tienen este carácter, ni siquiera de autoridades administrativas en sentido general, toda - vez que carecen de algunas características esenciales tales como facultades decisorias, estar designados expresamente en la Ley, etc.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, - ha establecido jurisprudencia explicando el senti-

do del artículo cuarto del Código Agrario de 1942, negándole el carácter de autoridad agraria al Comisariado cuando expresa:

" Es cierto que la fracción II del artículo 4o. del Código Agrario incluye a los Comisariados-Ejidales entre las autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras, pero también es verdad que de tal catalogación relacionada con las atribuciones que el artículo 43 del mismo código les marca, se desprende que no son autoridades agrarias, sino propiamente órganos de dirección de los ejidos correspondientes ". (25)

Del texto del artículo 48 de la ley, no solamente se desprende que los Comisariados tienen facultades para actuar como representantes de los núcleos de población, pudiendo administrar los bienes ejidales dentro de los lineamientos legales del caso; sino que se desprende una función de singular importancia para determinar la especial naturaleza de estas autoridades, nos referimos al papel que les asigna la ley como auxiliares de la administración.

La fracción II señala entre sus atribuciones:

" Recibir en el momento de la ejecución del mandamiento del Gobernador, o de la resolución Presidencial, los bienes y la documentación correspondiente ".

(25).- Lémus García Raúl. Jurisprudencia Agraria.- Pág. 43. Editorial LIMSA. México 1976.

Esta es una de las más importantes atribuciones de los Comisariados, y tiene como antecedente el punto tercero de la circular número 22 de 18 de abril de 1917 que determinaba:

" Los comités particulares administrativos recibirán de los comités particulares ejecutivos, -- los terrenos que se restituyan o doten a los pueblos...." (26).

Por su parte, la fracción III del artículo 48 le señala la de "Vigilar los fraccionamientos -- cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deban ser objeto de adjudicación individual".

Como ya mencionamos, el código de 1934 estipulaba 2 años como término de funcionamiento al Comisariado, pero a partir del código de 1940, se establece el de 3 años que persiste hasta la fecha. -- Con la salvedad de que en la actual Ley Federal de Reforma Agraria, se evitan las reelecciones continuas del Comisariado, poniéndose fin en esta forma, a los cacicazgos que habían ejercido éstos y que -- tan funestos resultados había obtenido el agro mexicano; es por ello que en su artículo 44 establece:

"Los integrantes de los Comisariados y de -- los Consejos de Vigilancia durarán en sus funciones tres años".

"Si al término del período para el que haya sido electo el Comisariado Ejidal no se han cele--

(26).- Fabila Manuel. Obra citada, Pág. 320.

brado elecciones, será automáticamente sustituido por el Consejo de Vigilancia, el que deberá convocar para la elección en un plazo no mayor de sesenta días".

"Los miembros del Comisariado, por una sola vez, podrán ser electos para el mismo o diferente cargo en el siguiente período si obtienen la mayoría de las dos terceras partes de la Asamblea. En adelante no podrán ser electos para ningún cargo, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio". En este sentido, la Suprema Corte de Justicia también ha establecido jurisprudencia cuando se han suscitado problemas de carácter electoral en el Comisariado, señalando:

COMISARIADOS EJIDALES, DESCONOCIMIENTO DE SU ELECCION, NO NOTIFICADO A LOS INTERESADOS.

Si bien es cierto que a las autoridades agrarias corresponde aprobar o no la elección de los miembros de los comisariados ejidales o comunales, cuando consideren que alguna o todas las personas que resultaron electas no reúnen los requisitos -- que para ocupar el cargo correspondiente exige el Código Agrario, deben comunicar previamente al interesado o interesados las razones que impiden la aprobación de su elección a fin de que puedan defenderse como a su derecho convenga, en respecto de la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 Constitucional.

También ha establecido:

COMISARIADOS EJIDALES. DESCONOCIMIENTO O DESTITUCION DE SUS MIEMBROS. COMPETENCIA DE LA SEGUNDA SALA.

"Esta Segunda Sala es competente para conocer de la revisión de amparos en que se reclamen, en materia agraria, actos consistentes en el desconocimiento o destitución de los miembros de un Comisariado Ejidal, con fundamento en los artículos 84, fracción I, inciso d), de la Ley de Amparo y 25, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque constituyendo el órgano de representación legal del núcleo de población, con facultades de mandatario general conforme al artículo 43, fracción I, del Código Agrario, y siendo facultad de la asamblea general del respectivo poblado ejidal la de elegirlos o removerlos (artículos 22 y 28 del código de la materia), los actos de autoridad por virtud de los cuales se pretenda la destitución o remoción de los miembros de un Comisariado Ejidal, afectan los derechos colectivos del núcleo de población, consistentes en la mencionada facultad de la asamblea general.

COMISARIADOS EJIDALES. TRANSCURSO DEL TERMINO PARA EL QUE FUERON ELECTOS.

"Si los quejosos reclaman en el juicio de amparo la remoción de los cargos que ocupan en el Comisariado ejidal o en el Consejo de Vigilancia, así como su substitución por otros ejidatarios, y-

concluyó el período para el que fueron electos con anterioridad a la resolución del amparo, éste debe sobreseerse por haber quedado sin materia, en términos de la fracción XVII del artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que la sentencia que llegare a dictarse en cuanto al fondo, aún siendo favorable a los reclamantes, no podría retrotraerse en sus efectos a la fecha de la remoción, ni tampoco ampliar el período de duración de los cargos respectivos. (27).

(27).- Lémus García Raúl. Jurisprudencia Agraria.- Págs. 41, 42 y 46. Editorial Limsa. México-1976.

c).- El Consejo de Vigilancia.- Integración, facultades y obligaciones.

El antecedente más remoto de los Consejos de Vigilancia, lo encontramos en el artículo segundo del decreto del 16 de Julio de 1925 que creó a los Inspectores de Vigilancia, y así expresaba: "... los derechos que por virtud de esa capacidad tienen dichas corporaciones de población (se refiere a su capacidad jurídica)... se ejercitarán por medio de los Comités Particulares Administrativos que designe anualmente la junta general... y los cuales que darán bajo la vigilancia del Delegado de la Comisión Nacional Agraria que corresponda, sin perjuicio de que la junta general nombre los inspectores que crea convenientes..." (28).

Con fecha 25 de Agosto de 1927, los inspectores de vigilancia que figuraban en ordenamientos anteriores, son sustituidos por un Consejo de Vigilancia, compuesto por tres miembros con facultades de supervisión de los actos del Comisariado.

Desde su origen, los Consejos de Vigilancia tuvieron como funciones, fiscalizar o supervisar la actuación de los Comisariados a fin de que cumplieran con su cometido, relacionado con sus tareas de representación o administración en los términos fijados por la ley o de las disposiciones de las autoridades administrativas competentes.

(28).- Artículo segundo del decreto presidencial del 16 de Julio de 1925. Fabila Manuel. - - Obra citada, página 416.

2.- Integración.

El artículo 40 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala:

"En cada ejido habrá un Consejo de Vigilancia constituido por tres miembros propietarios y tres suplentes, que desempeñará los cargos de presidente, secretario y tesorero respectivamente nombrados por la asamblea general.

En caso de que haya más de una planilla en la elección del Comisariado, el Consejo de Vigilancia se integrará con los miembros de la planilla que ocupe el segundo lugar en la votación.

Este artículo expresa también que para ser miembro del Consejo de Vigilancia, se deben reunir los mismos requisitos exigidos para el Comisariado, mismos que fueron señalados con anterioridad.

Como señalamos en el caso del Comisariado -- Ejidal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el evento de problemas electorales de los núcleos agrarios y en sus tesis jurisprudenciales ha incluido a los Consejos de Vigilancia determinando:

COMISARIADOS EJIDALES Y CONSEJOS DE VIGILANCIA. LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPAROS RELACIONADOS CON LA ELECCIÓN DE -- LOS INTEGRANTES DE LOS.

"De conformidad con lo dispuesto en los artículos 84, fracción I, inciso d), de la Ley de amparo y 25, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica-

del Poder Judicial de la Federación la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión interpuesto en un juicio de amparo en el que se reclaman actos de autoridades agrarias relacionados con la elección de los integrantes del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia de un núcleo de población. En efecto, teniendo en consideración - que el Comisariado Ejidal es un órgano de representación del núcleo con facultades de mandatario general y la importancia de las atribuciones de los Consejos de Vigilancia para el correcto desarrollo del ejido, la elección de los integrantes de dichos órganos afecta los derechos colectivos del correspondiente núcleo de población" (29).

3.- Facultades y obligaciones.

El artículo 49 nos señala cuales son las facultades y obligaciones del Consejo, especificando que en todo caso deberán ejercerse en forma conjunta por sus tres integrantes.

Estos son:

- 1.- Vigilar que los actos del Comisariado se - - ajusten a los preceptos de esta ley y a las disposiciones que se dicten sobre organiza- - ción, administración y aprovechamiento de - los bienes ejidales por la asamblea general y las autoridades competentes, así como que se cumpla con las demás disposiciones legales que rigen las actividades del ejido;

(29).- Lémus García Raúl. obra citada. pág. 48.

- II.- Revisar mensualmente las cuentas del Comisariado y formular las observaciones que ameriten, a fin de darlas a conocer a la asamblea general;
- III.- Contratar a cargo del ejido, los servicios de personas que lo auxilien en la tarea de revisar las cuentas del Comisariado, cuando sea necesario, con aprobación de la asamblea general;
- IV.- Comunicar a la Delegación Agraria todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales;
- V.- Informar a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Ganadería los obstáculos para la correcta explotación de los bienes, así como cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, - - prácticas de cultivo, etc. si el Comisariado no informa sobre tales hechos;
- VI.- Convocar a asamblea general cuando no lo haga el Comisariado y firmar de recibida la siguiente convocatoria en su caso;
- VII.- Suplir automáticamente al Comisariado en el caso previsto por el artículo 44 de esta ley;
y
- VIII.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

El artículo 44 que hemos mencionado, en su párrafo segundo nos expresa:

"Si al término del período para el que haya sido electo el Comisariado Ejidal no se han celebrado elecciones, será automáticamente sustituido por el Consejo de Vigilancia, el que deberá convocar para la elección en un plazo no mayor de sesenta días".

Ahora bien, del análisis de las atribuciones, en forma amplia desprendemos notas características o esenciales de las mismas, de tal manera que podemos decir que el funcionamiento de los Consejos, - se distingue precisamente por esas características a las cuales nos referiremos enseguida.

a).- Funciones de vigilancia.

Es indiscutible que como característica básica o fundamental de las atribuciones de los Consejos, es el de caracterizarlo como un cuerpo de vigilancia, y como ejemplo nos remitimos a las fracciones I y II del citado artículo 49 de la ley; refiriéndose la fracción I a la vigilancia que deberán ejercer a fin de que la actuación del Comisariado se ajuste a lo preceptuado por la ley y disposiciones legales aplicables respecto de la organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales, y en general, de las actividades del núcleo de población ejidal de que se trata.

La fracción II se refiere a la obligación de revisar mensualmente las cuentas del Comisariado y hacer las observaciones procedentes, con el objeto de que la asamblea general de ejidatarios esté en condiciones de conocer el estado de cuenta a efecto de que determine o acuerde las medidas que pro-

cedan y tener así una economía saneada.

b).- Funciones como auxiliar de la administración.

Al analizar más detenidamente la vigilancia que ejerce el Consejo sobre los actos de los representantes de los núcleos agrarios, nos damos cuenta que estos actos deben ser conforme a lo establecido por la ley de la materia. En esta forma, los Consejos de Vigilancia actúan como auxiliares de la administración a efecto de que no se desvirtúen en la práctica el nuevo sentido del derecho agrario que es el interés social.

Un ejemplo claro de esta función de vigilancia, auxiliando a la administración pública, lo tenemos en las fracciones IV y V del artículo 49 que le imponen al Consejo la obligación de comunicar a la Delegación Agraria los cambios o modificaciones de los derechos ejidales o comunales, y el de informar a la Secretaría de la Reforma Agraria y de Agricultura y Ganadería los obstáculos para la explotación de los bienes o cambios en el sistema de explotación y práctica de cultivo, etc. si el Comisariado no informa sobre estos hechos.

Como se puede notar, son los Consejos de Vigilancia quienes proporcionan información a las señaladas Secretarías, si los originalmente obligados no lo hacen, supliéndolos y auxiliando así a la administración en su tarea de conservar y fortalecer instituciones y derechos.

c).- Funciones supletorias al Comisariado.

Como ejemplo de funciones supletorias, son de señalarse las fracciones V del multicitado artículo 49 a la cual nos referimos con anterioridad y la VI y VII, que nos expresan que el Consejo de Vigilancia tiene facultades para convocar a asamblea general cuando no lo haga el Comisariado, y el de suplir a éste al concluir el período para el que fué electo y no se hayan celebrado elecciones.

En lo que respecta al término de las funciones de los miembros del Consejo de Vigilancia, el primer párrafo del artículo 44 de la ley, establece:

"Los integrantes de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia durarán en sus funciones tres años".

TESIS DONADA POR D. G. B. - UNAM

C A P I T U L O S E G U N D O

P R I M E R A P A R T E .

- I.- Artículos 469 y 470 de la Ley Federal de Reforma Agraria y la responsabilidad de las autoridades internas de los núcleos agrarios.
 - 1).- Comisariados Ejidales y Comunales.
 - 2).- Consejos de Vigilancia.
 - 3).- Formas de responsabilidad.
 - a).- Administrativa.
 - b).- Penal.

Emprenderemos en este capítulo una parte muy importante de nuestro trabajo, al analizar los diversos aspectos en que queda comprendido el concepto de responsabilidad y su importancia en el funcionamiento de las poblaciones ejidales y comunales.

El principio podemos señalar que esta palabra significa "calidad de responsable" y que a su vez responsable significa "que está obligado a responder de ciertos actos". (1)

Ahora bien, al hablar sobre la responsabilidad administrativa referida a los agentes públicos, Villegas Basavilbaso expresa que: "El denominado poder disciplinario es una potestad pública que tiene por objeto el mantenimiento por parte de los agentes públicos de una conducta ajustada a los deberes que la función impone y fundada en la necesidad de un ordenado desenvolvimiento de las actividades del Estado. Supone con referencia al destinatario de la sanción una relación de carácter jerárquico, sanción que no tiene por finalidad ni la privación, ni la represión, sino la observancia de los deberes funcionales mediante en su caso, la aplicación de disposiciones correctivas. (2)

En el caso de la responsabilidad penal podemos decir que ha variado ostensiblemente en nues-

(1).- Diccionario Larousse Ilustrado. Ediciones Larousse. México, 1979. Págs. 897-898.

(2).- Villegas Basavilbaso, B. Derecho Administrativo. Tomo I. Tipografía editorial Argentina, Buenos Aires, 1950. Pág. 121.

tro derecho sustantivo penal. Puede decirse que - distintas corrientes de pensamiento han orientado los códigos penales a partir de 1871.

El concepto de responsabilidad aceptado por el código de 1871 fué el de la escuela clásica, -- elaborado con base en la teoría del libre albedrío, que considera al hombre libre de hacer o no hacer alguna cosa, siendo por tanto él, la causa de su conducta que, por tanto, le es imputable. Así, es te código demandaba para la existencia de la responsabilidad penal el que el sujeto activo de la infracción voluntaria de una ley penal, haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que manda. El código de 1929, trazó una orientación -- opuesta al sustituir la noción de libre albedrío de la escuela clásica, con la noción de estado peligroso, considerándose que lo más importante es determinar el peligro que el delincuente puede representar para la sociedad, surgiendo la necesidad de que la sociedad se defienda del acto u omisión delictuosos, ya procedan éstos de persona responsable en el sentido estricto de la expresión o de un incapaz, ya que la responsabilidad penal se hace descansar en la responsabilidad social.

El código de 1929 se apoya en la escuela positiva, empero la vigencia de dicho ordenamiento -- fue corta, ya que a mediados de 1931 se presentó el nuevo proyecto de código de ese mismo año que se encuentra vigente hasta la fecha.

El código de 1931 se presentó con una orientación pragmática adoptando un término medio entre la escuela clásica del libre albedrío y la positi-

va del determinismo, tomando como elementos subjetivo del delito, la voluntariedad considerada como el impulso criminoso del agente, que parte del fondo de su personalidad hacia el medio social en que se desenvuelve y verifica el acto u omisión sancionable.

Por lo que hace a la responsabilidad civil, puede concurrir con otro tipo de responsabilidad o presentarse aislada; con ello se quiere decir que, bien puede no existir como hecho consecuente de determinado tipo de comportamiento, la imputabilidad de determinado tipo de delito y sin embargo subsistir cierta forma de responsabilidad como es la civil, o presentarse ésta independientemente de que al sujeto activo de la acción u omisión se le atribuya asimismo responsabilidad penal. En términos generales de resarcir el daño y perjuicios causados.

El concepto de responsabilidad civil ha evolucionado desde el Derecho Romano, hasta desembocar en las corrientes actuales del derecho en un sentido fundamentalmente económico.

Por lo que hemos manifestado con anterioridad y en nuestro particular punto de vista, entendemos a la responsabilidad como una obligación de reparar y satisfacer la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado y sufrir las consecuencias que por disposición legal previa, trae aparejada la conducta desarrollada por el sujeto responsable.

Comisariados Ejidales y Comunales y Consejos -
de Vigilancia.

Consideramos que la responsabilidad de los integrantes de los Comisariados y Consejos de Vigilancia, se encuentra relacionada con las propias atribuciones que les fija la Ley. Es obvio entonces que a dichas autoridades, o mejor dicho, a sus integrantes; no podrá exigírseles determinado tipo de responsabilidad sea administrativa o penal por hacer o dejar de hacer tal o cual cosa, si no se encuentra expresamente establecida. En este aspecto el artículo 41 de la Ley de la materia, establece que:

"Los miembros de los Comisariados ejidales y comunales y de los Consejos de Vigilancia podrán ser removidos por la Asamblea General, por cualesquiera de las siguientes causas:

- I.- No cumplir los acuerdos de la asamblea general;
- II.- Contravenir las disposiciones de esta ley, - las de sus reglamentos y todos aquellos que se relacionen con la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos;
- III.- Desobedecer las disposiciones legalmente dictadas por la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de la Reforma Agraria;
- IV.- Malversar fondos;
- V.- Ser condenado por autorizar, inducir o permiti

tir que en los terrenos ejidales o comunales se siembre marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente; o por otro delito intencional que amerite pena privativa de libertad;

VI.- Ausentarse del ejido por más de sesenta días consecutivos sin causa justificada o sin autorización de la asamblea;

VII.- Acaparar o permitir que se acaparen unidades de dotación del ejido.

Por su parte el artículo 42 nos señala;

"La remoción de los miembros de los Comisariados Ejidales y de bienes comunales y de los Consejos de vigilancia deberá ser acordada por las dos terceras partes de la asamblea general extraordinaria que al efecto se reúna.

En los casos previstos por las fracciones III, IV, V, y VII del artículo anterior, si la Delegación Agraria estima que existen los hechos de que en dichas fracciones se trata, y a pesar de ello la asamblea no resuelve la remoción de los responsables, los suspenderá en sus cargos y ordenará que entren en funciones los suplentes. En defecto de los suplentes del Comisariado, entrará en funciones el Consejo de Vigilancia.

Al comprobarse plenamente la responsabilidad de los inculpados se les sancionará con destitución, sin perjuicio de las demás penas que les correspondan.

Al analizarse las causas de remoción enumera

das en el artículo transcrito, que son supuestos - normativos de responsabilidad disciplinaria o administrativa, podemos hacer los siguientes comentarios de las fracciones que a nuestro parecer merecen mayor atención. En primer lugar, en la fracción IV que se refiere a malversar fondos, consideramos que no debió situarse dentro de los hechos - que ameritan simple remoción, si no que debió establecerse una sanción específica como es la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo en - el núcleo de población, como acertadamente la establece el artículo 470 de la Ley Federal de Reforma Agraria para otros aspectos de responsabilidad de - los integrantes del Comisariado. Por lo que se refiere a la fracción V, la consideramos muy justificada porque no solamente debe exigirse buena conducta al Comisariado, sino que ésta debe manifestarse en la buena marcha del ejido o comunidad en - lo que respecta a la conservación de la salud de - sus integrantes. En el caso de la fracción VI, -- también se justifica porque los asuntos ejidales o comunales requieren de la constante intervención - de los integrantes del Comisariado. Y en relación a la fracción VII, pienso que es uno de los aspectos más negativos en un gran número de ejidos del - País, ya que es común que los integrantes del Comisariado así como sus incondicionales, se conviertan en acaparadores de parcelas cuando en muchas - ocasiones los campesinos de poblados colindantes, - carecen de terrenos de cultivo.

En lo referente a las atribuciones del Comisariado y Consejo de Vigilancia, ya fueron analizadas en anterior capítulo, al cual nos remitimos.

Por todo lo expuesto, consideramos necesario volver a referirnos que el Estado, por interés público, delega parte de sus funciones en materia -- agraria en los representantes de los núcleos ejidales y comunales, o sea, que los constituye en auxiliares de la administración pública. Y con relación a los integrantes de estas autoridades y su responsabilidad administrativa, la Ley Federal de Reforma Agraria al ocuparse tanto de los Comisariados ejidales y comunales como de los Consejos de Vigilancia, establece como ya vimos supuestos de conducta por acción u omisión que traen como consecuencia jurídica, sanciones, que de acuerdo con el propio ordenamiento aplican la asamblea general de ejidatarios o en su caso, la administración. Esas sanciones son la remoción o la destitución.

Los artículos que establecen las causas de responsabilidad de los miembros de estas autoridades internas, son el 469 y 470 en cuyo contenido expresan:

Artículo 469 "Los miembros de los Comités -- Particulares Ejecutivos y de los Comisariados y Consejos de Vigilancia ejidales y comunales incurrirán en responsabilidad:

- I.- Por abandono de las funciones que les encomienda esta Ley;
- II.- Por originar o fomentar conflictos entre los ejidatarios, o conflictos interejidales;
- III.- Por invadir tierras; y
- IV.- Por malversar fondos.

Las infracciones previstas en las fracciones I y II serán castigadas con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delito.

Los actos previstos en las fracciones III y IV se castigarán con destitución y con prisión de seis meses a dos años.

Por su parte el artículo 470 señala:

"Además de los casos señalados en el artículo anterior, los Comisariados incurrirán en responsabilidad:

- I.- Por no cumplir las obligaciones que se les impone para la tributación del ejido;
- II.- Por ejecutar actos u omisiones que provoquen o produzcan el cambio ilegal de los ejidatarios a superficie o unidades de dotación distintos de los que les hayan correspondido en el reparto provisional de las tierras de labor; y
- III.- Por acaparar, permitir que se acaparen o arrendar unidades de dotación o que se realicen actos que tengan por objeto - - transmitir ilegalmente la posesión o usufructo de las unidades de dotación.

Las infracciones previstas en las fracciones I y II se castigarán con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan, cuan-

do los hechos u omisiones mencionados constituyan delitos.

Los miembros del Comisariado que ordenen la privación temporal o definitiva, parcial o total - de los derechos de un ejidatario o comunero, y los que con su conducta pasiva la toleren o autoricen sin que exista una resolución legal en qué fundarla, serán inmediatamente destituidos, quedarán inhabilitados para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comunidad, y sufrirán prisión de tres meses a tres años, según la gravedad del caso. Esta misma sanción se aplicará en los casos a que se refiere la fracción III.

Como es de notarse, los módulos de conducta a que se refieren las fracciones I y II tanto del artículo 469 como del 470, se encuentran sancionadas con destitución y con multa y las fracciones - III y IV del 469 y III del 470, se encuentran sancionadas con destitución y prisión.

Forma de responsabilidad

Administrativa y Penal.

Como hemos señalado, las formas de responsabilidad en que pueden incurrir los miembros de las autoridades internas agrarias, puede ser administrativa o penal, o concurrir los dos tipos como en el caso de los artículos 469 y 470 de la Ley, en que sus infracciones son sancionadas con destitución aludiendo a una falta administrativa, o penal cuando se refiere a una pena corporal. Lo anotado

con la salvedad de que las figuras delictivas a -- que aluden esos artículos, no se encuentran tipificadas por el Código Penal ya que son privativas de nuestro Derecho Agrario.

En relación a la posible responsabilidad civil de los miembros de estas autoridades, la Ley - en vigor no prevé que en determinados casos se les pueda imputar este tipo de responsabilidad. Por-- que si resulta bastante difícil su consignación - cuando cometen un delito porque en la gran mayoría de los casos no son denunciados ante el Ministerio Público correspondiente, por abulia de los ejidatarios, falta de interés o de plano por no verse mezclados en problemas judiciales; por lo mismo no se rá posible que respondan civilmente por daños y -- perjuicios que llegasen a ocasionar en la comisión de algún delito.

Por lo que se refiere a la competencia en el conocimiento de los ilícitos que pudieran cometerse, corresponderá al fuero federal o bien al fuero común según sea el caso. De su exposición nos ocuparemos con posterioridad, cuando veamos en forma-particular las formas de corrupción más frecuentes en el desempeño de las obligaciones del Comisariado ejidal o comunal.

C A P I T U L O S E G U N D O

SEGUNDA PARTE

II.- El delito.

1.- Nociones generales del delito:

- a).- Jurídica formal.
- b).- Jurídica substancial.
- c).- Concepción filosófica.
- d).- Concepción sociológica.

2.- La teoría jurídica del delito.

- a).- Elementos positivos.
- b).- Elementos negativos.

3.- Fases del Iter Criminis:

- I.- Fase interna.
- II.- Fase externa.
 - a).- Manifestación.
 - b).- Preparación.

4.- Ejecución.

- a).- Tentativa.
- b).- Consumación.

5.- La participación.

- I.- Delito como empresa.
- II.- Responsables principales y accesorios.
 - a).- Autores y coautores.
 - b).- Autores mediatos e inductores.
 - c).- Cómplices.
 - d).- Encubridores.

En esta segunda parte del capítulo II, es indispensable señalar que por la brevedad de nuestro trabajo, así como por su finalidad, no pretendo el estudio exhaustivo de la dogmática del delito que por su propia naturaleza sería tema de un trabajo aparte, sino únicamente, su visión panorámica; que cumpla con el objetivo que nos hemos trazado y basándonos para ello en las obras de dos eminentes - investigadores del Derecho Penal como son Raúl Carrancá y Trujillo y Celestino Porte Petit C.

II.- El delito.

1.- Nociones generales del delito.

a).- Jurídica Formal.

Se dice que exteriormente el delito es el acto humano sancionado por la Ley. Noción insuficiente nos dice Carrancá, porque no atiende a las condiciones intrínsecas del acto mismo, sino a las formales. Otros autores sostienen que desde un -- punto de vista rígidamente formal, puede decirse - que todos los delitos son artificiales por cuanto solo existen en virtud de la ley que tipifica las acciones punibles.

b).- Jurídica substancial.

Intrínsecamente el delito presenta las siguientes características; es una acción, la que es anti-jurídica, culpable y típica, por ello es punible según ciertas condiciones objetivas, o sea que

está conminada con la amenaza de una pena.

Por lo señalado, para algunos autores el delito es un hecho culpable del hombre contrario a la Ley y que está amenazado con una pena. Para -- otros es la acción típicamente antijurídica y culpable, o como el acto culpable contrario al derecho sancionado con una pena.

Las anteriores nociones carecen, por así decirlo, de verdadero contenido humano y social, el que solo puede encontrarse en delito considerado -- como fenómeno humano y social también. (3)

c).- Concepción filosófica.

Se trata de construir un concepto filosófico del delito sin éxito alguno, en cuanto que esta -- concepción, se apoya en la idea de fijeza y universalidad, lo cual es inaceptable.

d).- Concepción sociológica.

La escuela positiva consideró al delito como un fenómeno natural y social producido por el hombre. (4)

(3).- Carrancá y Trujillo Raúl. Derecho Penal Mexicano, parte general, págs. 212-214. Decimoprimera edición. Editorial Porrúa. México, 1977.

(4).- Porte Petit Celestino. Apuntamientos de la -- parte general de Derecho Penal. Pág. 246. -- Primera edición. Editorial Jurídica Mexicana. México 1969.

2.- La teoría jurídica del delito.

El Código Penal vigente define al delito como " el acto u omisión que sancionan las leyes penales " (5), al respecto nos dice Carrancá que -- " esta definición es exclusivamente formalista si bien suficiente a los fines prácticos objetivos de la Ley Penal "(6).

Porte Petit señala que los elementos del delito son: una conducta o hecho, tipicidad, imputabilidad, antijuridicidad, culpabilidad, condiciones objetivas de punibilidad y punibilidad. Siguiendo su criterio, transcribiremos el análisis que en su concepción dogmática el maestro ha hecho de dichos elementos en su aspecto positivo como negativo.

Concepción dogmática del delito en su aspecto positivo.

Conducta o hecho

Artículo 7o. del Código Penal y núcleo del tipo -- respectivo.

Tipicidad

Adecuación a alguno de los tipos legales.

(5).- Código Penal para el D.F. Artículo 7o. 1979.

(6).- Carrancá y Trujillo. Obra citada, pág. 215.

Anti juridicidad

Cuando habiendo tipicidad, no existe una causa de justificación o licitud.

Imputabilidad

Cuando no concurre la excepción regla de incapacidad de culpabilidad (artículo 15 fracción II Código Penal) es decir, que exista capacidad de culpabilidad.

Culpabilidad

Arts. 8o. del Código Penal y 9o. fracción II, del mismo ordenamiento.

Condiciones objetivas de punibilidad

Cuando las requiera la Ley.

Punibilidad

Artículo 7o. del Código Penal y pena señalada en cada tipo legal. (7).

(7).- Porte Petit Celestino. Obra citada. Pág. 250.

Concepción dogmática del aspecto negativo del delito.

Ausencia de conducta.

Artículo 7o. del código penal, interpretado a contrario sensu.

El artículo 15 fracción I se refiere a una hipótesis de ausencia de conducta: fuerza física irresistible.

Atipicidad.

Cuando no hay adecuación a los tipos descritos en la Ley.

Inimputabilidad.

Cuando concorra la hipótesis prevista en la fracción II del artículo 15 del Código Penal.

Causas de Justificación.

Legítima defensa.- Art. 15 fracc. III.

Estado de necesidad.- Cuando el bien sacrificado es de menor entidad. Art. 15 fracc. IV.

Ejercicio de un derecho.- Art. 15 fracc. V.

Cumplimiento de un deber.- Art. 15 fracc. VIII.

Impedimento legítimo.- Art. 15 fracc. VIII.

Obediencia jerárquica, en su caso.

Inculpabilidad.

Artículo 8o. interpretado a contrario sensu.

Inculpable ignorancia.- Art. 15 fracc. VI.

Obediencia jerárquica.- Art. 15 fracc. VII.

Estado de necesidad.- Cuando el bien sacrificado -
es de igual entidad que el -
bien salvado art. 15 fracc.-
IV.

Encubrimiento entre parientes.- Art. 15 fracc. IX.

Arts. 151 y 154.

Aborto por causas sentimentales art. 333.

Ausencia de condiciones objetivas de punibilidad.

Cuando falte alguna de las condiciones objetivas -
de punibilidad exigidas por la Ley.

Excusas absolutorias.

Arts. 139, 375, 377, 385, y 390 del Código Penal.-
(8).

Como podemos darnos cuenta, el mencionado artículo 15 del Código Penal y sus distintas fracciones, -- nos indican las causas que son excluyentes de responsabilidad penal.

Tocaremos ahora un punto muy importante dentro del contexto de nuestra exposición, que trata del cami

(8).- Porte Petit Celestino. Obra citada. Pág. 254.

no que recorre el delincuente para dar vida al delito:

3.- Fases del Iter Criminis:

Carrancá y Trujillo nos señala que en el Iter Criminalis se pueden advertir dos fases: la interna o psíquica y la externa o física. En la vida del delito concurren una actividad mental y una muscular; a la primera pertenece la idea criminal (motivo, deliberación y resolución) y a la segunda, la manifestación de la idea (proposición, conspiración, inducción), la preparación los actos ejecutivos (tentativa) y los de consumación.

Salvo en los delitos formales e instantáneos como el de injurias en que no caben más que la idea criminal y la fase externa de consumación.

I.- Fase interna:

El delito se engendra en la conciencia del sujeto, que se representa un objeto ilícito, delibera sobre la posibilidad de su logro inervado por sus motivos, y resuelve por fin realizarlo.

El delito permanece hasta entonces en el claustro mental del sujeto, y en esta fase no hay incriminación posible, pues no hay acción criminal posible.

II.- Fase externa:

a).- Manifestación.- En la fase externa el primer momento es la manifestación de la idea que-

tiende a realizarse objetivamente en el mundo exterrior. Si el sujeto se juzga insuficiente para - - ello, buscará coordinar sus fuerzas con otras afines y propondrá, inducirá, conspirará.

Si el resultado no se realiza, ni la sola -- proposición, ni la sola inducción ni la conspiración misma son inculminables, por más que la policía preventiva las deba tener en cuenta para prevenir los delitos.

b).- Preparación.- La preparación consiste - en la manifestación externa del propósito criminal por medio de actos materiales adecuados.

Así el artículo 13 fracc. I Código Penal señala que son responsables "Los que intervienen en la ... preparación.. de los delitos".

4.- Ejecución.

El momento de plena ejecución de la acción - violatoria de la normal penal, puede ofrecer dos - distintas formas; la tentativa y la consumación:

a).- Tentativa.

La tentativa requiere la ejecución de actos- idóneos e inequívocos. Existe por la ejecución in completa de un delito, o sea, en tanto que la ejecución no se ha realizado por completo. Esto puede ocurrir bien porque el agente suspenda los actos - de ejecución que consumirían el delito (delito intentado o tentativa inacabada), o bien porque el - agente realice todos esos actos de ejecución que -

han de producir el resultado, no ocurriendo éste - por causa externa, imprevista o fortuita (delito - frustrado o tentativa acabada). Sobre la penali-- dad que debe corresponder al responsable de la ten tentativa inacabada, la opinión dominante acepta que debe ser menor que la fijada al de la tentativa -- acabada; y una y otra menores también que la co- - rrespondiente por el delito consumado, pues no so- lo se ha de tomar en cuenta la temibilidad accredi- tada por el sujeto, sino también el daño objetivo- causado. Señala Carrancá que en conclusión, la -- tentativa inacabada por causas ajenas a la volun-- tad del agente y la acabada o frustración, si son- punibles, lo mismo que la imposible.

b).- Consumación

Delito consumado es la acción que reúne to-- dos los elementos, genéricos y específicos, que in tegrar el tipo legal.

En nuestro derecho no se define el delito -- consumado, lo que es lógico, pues cuando la acción causa el resultado, el delito es consumado (9).

5.- La participación.

1.- Delito como empresa.

Para una mejor comprensión del punto que tra-- taremos a continuación, veremos lo que señala el - Código Penal vigente al respecto en su artículo 13.

(9).- Carrancá y Trujillo Raúl. Obra citada. Págs. 581 a 588

"Son responsables de los delitos:

- I.- Los que intervienen en la concepción, preparación o ejecución de ellos.
- II.- Los que inducen o compelen a otro a cometerlos.
- III.- Los que presten auxilio o cooperación de - - cualquiera especie para su ejecución, y
- IV.- Los que, en casos previstos por la Ley, auxilian a los delincuentes, una vez que éstos efectuaron su acción delictuosa.

A veces el delito no es obra de una sola persona, sino que varios suman sus fuerzas para realizarlo participando en él. La actividad delincente se sirve a veces de los mismos medios que la actividad honesta, y por ello a veces la codelinquencia se asemeja a una empresa industrial. De aquellos problemas de la participación, tanto más importante cuanto que los más graves delitos se cometen con pluralidad de sujetos activos, esto es, en Societas Sceleris, y tal es la tendencia de la criminalidad en la vida moderna.

II.- Responsables principales y accesorios

Carrara distinguió entre autores principales y accesorios: autor principal es solo el que concibe, prepara o ejecuta el acto físico en que consiste la consumación del delito; y cuantos más le dan vida en todos aquellos grados, tantos más serán -- los autores principales. Todos los demás, son de-

lincuentes accesorios.

La pena debe corresponder a la actividad de cada uno, siendo más grave para los directores, jefes o promotores y ejecutores del hecho común que para los asociados subordinados o accesorios.

a).- Autores y coautores.

Diversos grados de responsabilidad por un -- mismo delito pueden ofrecerse. El primero es el - de autor: la persona que sola o conjuntamente contra u otras, ejecuta todo entero y de propia mano, o bien, que determina a otro imputable y culpable o no, para que aquella lo ejecute. Si son varios sujetos los que han ejecutado entre todos un mismo hecho lesivo y son todos plenamente responsables, - entonces son coautores. Por tanto el autor o ejecutor material puede ser uno y el intelectual o moral otro en este caso los morales son también coautores.

b).- Autores mediatos e inductores.

Cuando el autor se vale de un medio penalmente inerte para ejecutar el delito, se convierte en autor mediato.

El medio que opera como instrumento, no debe ser una persona a su vez inculpinable ni dolosa ni culposamente, por el delito ejecutado, pues de lo contrario sería la inducción o instigación por la cual se hace que otro plenamente responsable, ejecute el hecho en que consistió el delito.

c).- Cómplices.

Cuando al delincuente principal lo ayudan o socorren otros mediante previo acuerdo, éstos son cómplices.

El cómplice ha de ser un sujeto plenamente responsable y no inductor, pues en este caso sería coautor. Su cooperación ha de ser tal, que sin ella el hecho no se habría cometido (Cómplice primario) o ha de contribuir de cualquier modo a la consumación del hecho (cómplice secundario).

d).- El encubrimiento consiste en la realización de una acción posterior a la ejecución del delito y en favor del delincuente sin acuerdo previo a la ejecución del delito mismo. En las legislaciones clásicas más perfectas es considerado el encubrimiento, como un delito especial y no como grado de participación (10).

(10).- Carrancá y Trujillo Raúl. Obra citada. Págs. 591 a 596.

C A P I T U L O T E R C E R O .

Las formas de corrupción.

- 1.- Concepto de corrupción.
- 2.- Antecedentes:
 - a).- Grecia.
 - b).- Roma.
 - c).- Edad media.
- 3.- En nuestros días:
 - a).- En el arte.
 - b).- En la prensa.
 - c).- En la política.
 - d).- Intelectual.
- 4.- Corrupción administrativa:
 - a).- Judicial.
 - b).- En el campo.

LAS FORMAS DE CORRUPCION MAS FRECUENTES EN EL COMISARIADO EJIDAL.

- a).- Venta de parcelas.
- b).- Depojo de parcelas.
- c).- Malversación de fondos ejidales y comunales.
- d).- Venta de bienes muebles ejidales y comunales en provecho propio.
- e).- Alquiler de parcelas en provecho propio.
- f).- Contratación de productos agrícolas y forestales a precios menores de mercado, en perjuicio de los ejidatarios.

Investigaciones realizadas por la Secretaría de la Reforma Agraria sobre Comisariados Ejidales y Comunales, y resultados obtenidos en algunos casos concretos:

- a).-
- b).-

Las formas de corrupción.

1.- Concepto de corrupción.

La palabra corrupción deriva de la voz latina CORRUPTUM, que significa corromper y entre -- otras acepciones también quiere decir soborno, cohecho, seducción, depravación, perversión, desmoralización. A su vez, corrupto deriva de CORRUPTUS -- que significa dañado, vicioso perverso (1).

Como notamos, la palabra corrupción significa también cohecho, así, la Enciclopedia Universal Ilustrada nos dice que es "soborno, corrupción, se ducción" y continúa "es en términos generales, la presentación y admisión de dádivas o promesas a un empleado público en consideración a su empleo, los que deben cumplir siempre con los deberes de su -- cargo sin otra retribución que la legítima y cuando por precio, dádiva o promesa faltan a ellos, co meten un acto que participa de la indignación que engendran los delitos de traición, siendo por lo -- tanto ladrones y desleales a un tiempo sus autores. Aún cuando la dádiva o promesa no se haga con obje to de que el cohechado falte a sus deberes de funcionario, sino para que realice un acto justo, -- siempre hay en ello un acto repugnante (2).

(1).- Enciclopedia Universal Ilustrada. Tomo 15, - Pág. 982. Espasa Calpe, S.A.

(2).- IDEM. Tomo 13, pág. 1,323. Espasa Calpe, S.A.

2.- Antecedentes.

Con objeto del mejor análisis del concepto - que estudiamos, es necesario dejar asentado que -- por su amplitud, queda comprendido dentro de él la prostitución.

a).- Grecia.

En Grecia, la prostitución adquiere perfiles destacados no solo por su auge, sino por haber sido Solón, en Atenas, el primero que reglamenta con el principal objeto de proteger el matrimonio y -- evitar el adulterio, penado con la muerte. Surgen así los ginecómonos, donde residían las prostitu--tas que se reclutaban entre las esclavas extranje--ras, no pudiendo serlo las mujeres libres.

En Tebas, para diferenciarlas de las mujeres no prostitutas, se prohibía a éstas el uso de la púrpura y las joyas de oro.

Por su parte en Esparta, la prostitución se desconocía debiéndose posiblemente a la gran liber--tad de que gozaban sus mujeres y a la laxitud de -- las relaciones matrimoniales.

Por lo que hace a la corrupción de menores, - debemos señalar que la gravedad de este delito era considerada mayor, cuando para cometerlo se abusa--ba de la autoridad que se ejercía sobre la persona a la que se quería corromper. La tolerancia con la prostitución, llevó consigo la de la corrupción (3).

(3).- Enciclopedia jurídica omeba. Volumen IV, - - págs. 929-930.

b).- Roma.

En Roma, la corrupción de menores se castigó con la esclavitud INMETALUM, si los corruptores -- pertenecían a la categoría de HOMILIORES, y con la relegación a una isla o el destierro si se TRATABA de HONESTIORES; imponiendo a los padres o señores -- que obligasen a prostituirse o corrompiesen a sus hijos o esclavos, la pérdida de su potestad.

Por lo que hace al cohecho, en el derecho romano era castigado como CRIMEN REPETUNDARUM, así -- llamado por la acción que se concedía para repetir lo entregado. Pero el CRIMEN REPETUNDARUM, comprendía también otras conductas que hoy se incriminan bajo diversos títulos.

En los primeros tiempos, los provinciales no tenían para reclamar contra los efectos de la concusio y de la corrupción de los magistrados, sino un recurso al senado, el cual nombraba una comi-sión de su seno encargada de examinar la reclama-ción y fijar la indemnización.

La primera ley que reguló esta materia, fué la LEX CALPURNIA de Lucio Pisón, dada el año 605 -- de la fundación de la ciudad. Con la LEX JULIA, -- de César, se regula con gran detalle este delito, -- castigándose hasta con el exilio al culpable de cometerlo (4).

(4).- Nueva Enciclopedia Jurídica. Volumen IV. -- Págs. 354-355. Enciclopedia Universal Ilustrada. Tomo 15. Pág. 983. Espasa Calpe, S.A.

c).- Edad Media.

En esta etapa histórica, en relación a la corrupción de menores de edad, el fuero juzgo impuso a los responsables penas pecuniarias y de no poderlas satisfacer, la prisión.

Las PARTIDAS fulminaron severos castigos contra la alcahuetería como una clase de la cual se consideraba la corrupción de menores, obligando al corruptor a casar y dotar con sus bienes a la mujer corrompida por él, y si no quisiere o no pudiere, sufriría la pena de muerte.

En el derecho canónico se consideró al juez-culpable de corrupción cuando VENDIT JUDICIUM; y cuando daba la razón a cualquiera de las partes medante una recompensa de cualquier clase. La pena eclesiástica era para los laicos la excomunión y para los clérigos la suspensión AB OFFICIO; pero no se consideró delictuoso procurar por dinero un acto de justicia. Más tarde se añadió la SIMONIA, consistente en el tráfico con los bienes espirituales.

En España la partida tercera nos habla de -- los jueces que se dejan corromper y de sus corruptores siguiendo el modelo romano. Se encuentra en ellas la fórmula "dado o prometido", las penas -- eran además de las correspondientes a la prevaricación "pechar al rey tres tanto de quanto recibió"- y si no lo había recibido "demes lo pechar doblado" si el juicio fué civil; en juicio criminal "si tal juicio como este o viesse dado por precio, debe ser desterrado para siempre, e todos sus bienes

tomados para la cámara del rey" si no tuviera parientes. Además llevaba aparejada la pérdida del juicio al litigante corruptor. Por su parte las doce tablas impusieron la pena capital al juez que se dejaba corromper. (5).

Como podemos darnos cuenta, desde la antigüedad y edad media este fenómeno social tan característico como es la corrupción, ha sido sancionada en forma muy severa inclusive con la pena de muerte. Sin embargo, tal parece que es un mal inherente a la naturaleza humana, pues como veremos, ha subsistido a través de los siglos hasta hacerse presente en prácticamente todas las manifestaciones sociales.

3.- La corrupción en nuestros días.

Es indudable que la corrupción en México viene de tiempos muy lejanos, sin embargo no es una debilidad o un rasgo propio del mexicano o del ser humano en general; porque se ha dicho que pensar en el hombre deshonesto por naturaleza como puede ser inestable o imperfecto, más que tratar de entender la corrupción, equivale a renunciar su explicación como fenómeno social. Se dice que sería atribuir al hombre, como tal, lo que es fruto de un sistema socioeconómico que hace precisamente del hombre la principal de sus víctimas.

(5).- Nueva Enciclopedia Jurídica. Vol. IV. Págs.- 354-355.

Pasamos a exponer un breve reflejo de la corrupción dentro del contexto social de México.

a).- En el arte.-

El arte ha tenido una gran función social en todos los importantes períodos de la historia. Para juzgar el arte mexicano contemporáneo adoptando un criterio tanto científico como emocional, se debe partir del hecho objetivo de que se trata del arte de un país que aún no es dueño de su autonomía nacional en lo económico ni en lo político; pero que sin embargo, ha podido dar al mundo una experiencia SUI GENERIS de gran valor en el terreno de las artes plásticas de claro contenido ideológico, respondiendo a las realidades sociales y técnicas del momento en que se ha producido.

En países como el nuestro, la clase media es tá educada por la burguesía y el proletariado es el receptáculo final de todo el mal gusto de la clase dominante que lo explota. En las academias se impone un criterio flaco que mata las personalidades incipientes; las escuelas de artes plásticas no son solamente inútiles para los estudiantes, si no que deben considerarse fatales para los pintores y escultores que sirven en ellas como maestros ya que convierte a magníficos artistas en magníficos burócratas. Institucionalmente la academia es un factor de corrupción y también una fuente de corrupción para artistas interesados.

Es indudable que en México se ha atacado el muralismo por su claro contenido popular, preten--

diendo substituirlo por un arte de especulaciones parciales, destinado a adornar los hogares de los ricos. Quieren un arte sin contenido ideológico - en un país donde lo fundamental es la educación -- ideológica del pueblo.

Los gobiernos mexicanos de la contrarrevolución, ya no quieren que se recuerde al pueblo de México, el programa de zapata ni las tesis de los precursores que se movieron en torno de Flores Magón, precursores que le dieron a la revolución lo poco que tiene de doctrina (6).

b).- En la prensa.

A 160 años del nacimiento de la nación mexicana y del subsecuente periodismo mexicano, la situación de éste en sus relaciones con las fuerzas en el poder, en su esencia, no ha cambiado mayor cosa. La censura, de hecho se mantiene, pero sus instrumentos y procedimientos de aplicación se han transformado, se han modernizado obviamente, y se han afinado y aún refinado para mayor prestigio de quienes los aplican y mayor beneficio de quienes los soportan. La censura periódica en México ha dejado de ser desde hace mucho tiempo la "rígida censura militar iturbidista" para convertirse en una adecuada censura burocrática. Su sede se ha desplazado de los cuarteles y estados mayores a

(6).- David Alfaro Siqueiros. Los grandes problemas nacionales. Pág. 41 y siguientes. Editorial Nuestro Tiempo. Segunda edición. México 1970.

las llamadas oficinas de prensa o más eufemísticamente, de relaciones públicas de las dependencias gubernamentales, desde la presidencia de la república hasta la jefatura de policía. En cuanto a los procedimientos se ha llegado a tal alto grado de eficacia, que las empresas periodísticas, lejos de temerla, desean y aún provocan la aplicación de la censura. En la actualidad ya no se traduce como antaño respecto a organizaciones de izquierda - la destrucción de imprentas, saqueo de redacciones y prisión para directores y articulistas, sino que para las "víctimas" de la censura existe el cohecho oficial .

Esta forma de corrupción es de sobra conocida: para los periodistas (desde los directores hasta los reporteros), comisiones, gratificaciones, - etc.

Las oficinas de prensa de las dependencias - oficiales cubren a los reporteros de la fuente una determinada suma mensual de acuerdo al prestigio - personal del reportero o redactor y la importancia del periódico a quien sirve; esto ha traído como - consecuencia convertir en simples mensajeros y reproductores de boletines burocráticos, a los reporteros de las diversas fuentes de información, acabando con el celo profesional que antes les caracterizaba, ya que solo deben escribir y publicar lo que al gobierno conviene que se divulgue (7).

(7).- Leduc Renato. Los Grandes Problemas Nacionales. Págs. 62-82. La Corrupción en la prensa. Edit. nuestro tiempo. Segunda edición. México 1970.

c).- En la política.

En México el monopolio político se basa en la complicidad, ésta se nutre de la corrupción. La ficción de los tres poderes se reducen a uno solo: "el señor presidente" supremo dispensador de bienes económicos y políticos.

La ficción política de nuestra tan Sui Géneris democracia, se ha mantenido en gran parte por obra de la corrupción. Se ha dicho que cada partido de oposición es una calca del P.R.I.; no tienen democracia interna, tienen realmente pocos afiliados individualmente espontáneos y están integrados por dirigentes de nivel medio y superior que aguardan a ser nombrados candidatos a diputados. A todo esto hay que añadir que los requisitos que se exigen a los partidos políticos para obtener su registro definitivo, son notoriamente exagerados y en este caso el poder de la Secretaría de Gobernación para suspender, retirar o negar el registro, es absoluto (8). Sin embargo cabe mencionar con la nueva reforma política, se ha otorgado a los partidos una serie de prerrogativas que van desde la ampliación del tiempo disponible en la televisión y el radio fuera de los períodos de campaña, a la dotación de elementos económicos y propagandísticos para desarrollar su acción ideológica y estructural. Se dice que sin embargo pese a todos

(8).- Carrión Jorge. La corrupción en la política. Págs. 113-145. Los grandes problemas nacionales. Editorial nuestro tiempo. Segunda edición. México 1970.

esos significados, no debe interpretarse de ninguna manera que el sistema se vaya a ver afectado en lo fundamental, que el P.R.I. pierda su predominio, que las organizaciones afiliadas o sujetas al Estado vayan a democratizarse o que se evite la represión masiva o selectiva de los opositores (9).

d).- Intelectual.

La inteligencia es una potencialidad humana que se desarrolla al través de la adquisición del conocimiento; del acrecentamiento del campo que -- abarca la comprensión del hombre, y del ensanchamiento de los límites dentro de los cuales se mueve con la certeza que le proporcionan su razón, su intuición, sus capacidades deductivas e inductivas.

La enseñanza es una de las formas más altas de la creación, porque lo que está modelándose y moldeándose no es un objeto inerte sino una criatura viva.

La corrupción tiene una figura negativa en quienes deliberadamente ocultan o prohíben que se exponga una doctrina, que se manifieste un punto de vista determinado, que se divulgue una verdad.- El ocultamiento, gracias a los medios masivos de comunicación con los que actualmente contamos, muy difícilmente alcanza a ser total; entonces quienes lo intentan, recurren a la presentación mutilada de una estructura de pensamiento cuyas partes se -

(9).- Rodríguez Araujo Octavio. Represión, ultrar y reforma política. Uno más Uno, miércoles 8 de febrero de 1978. Pág. 7.

articulan con tal maña, que el resultado es absurdo y fácil de refutar.

Esta cláusula de exclusión aplicada a uno o varios sectores del conocimiento obedece al dogmatismo. Se humilla una teoría o varias para ensalzar otra y proclamarla única y absoluta. Se hace una lamentable parodia de la actividad crítica para que aparezca, triunfante, una posición que es la oficial o de la escuela o de la época o de la nación.

No hace falta aclarar que en estos casos el conocimiento está supeditado a intereses ajenos a él: religiosos, políticos, económicos. Y el maestro sirve como instrumento para que las generaciones jóvenes posean una mentalidad más proclive al fanatismo que a la tolerancia, y más adiestrada en el sofisma que en la discusión.

La conciencia del hombre contemporáneo ha sido radicalmente modificada por los medios de información. Pero no la enriquecen con datos verdaderos, sino que la atiborran con prejuicios de toda índole; la concepción del mundo del hombre común y corriente de hoy en día, se integra con una serie de apasionadas e irracionales adhesiones a un sector de objetos, como de rechazo a otro sector de objetos. Los promotores de la publicidad, no dejan de acudir a los recursos que mejor han comprobado su eficacia: la promesa de placer que ha de cumplirse no en este mundo, sino en una especie

de paraíso en el que toda licencia será permitida-
(10).

4.- Corrupción administrativa:

a).- Corrupción judicial.

Uno de los problemas que más deben preocupar al pueblo de México, es la crisis de valores morales que nos está llevando a una anarquía corrupta en el campo de la administración de justicia.

La crisis de valores humanos que impera en diversos sectores de la organización social, fomenta una de las causas de la corrupción judicial, como lo es la consigna política, que con frecuencia subordina toda acción a ella, deformando la aplicación del derecho que así queda al servicio de las pasiones y caprichos del poderoso y no de la justicia.

A pesar de la autonomía de poderes, a través del tiempo aparece un centralismo gubernamental en que el poder ejecutivo ha ido implantando una subordinación cada vez mayor hacia él, del poder judicial; provocado en gran parte por la nominación de los más altos funcionarios de la judicatura, por el Presidente de la República.

Por otra parte nuestro sistema político está

(10).- Castellanos Rosario. Los grandes problemas nacionales. La corrupción intelectual. Págs. 25-40. Editorial Nuestro Tiempo. Segunda -- edición. México 1970.

formado con base en el partido único que es el oficial, por lo que el nombramiento de los altos funcionarios del poder judicial recae en personas - - adictas al ejecutivo y al grupo político en el poder, estableciéndose una correlación de intereses.

Es costumbre que en los juicios, la determinación de la justicia se incline hacia la parte en pugna que ha logrado una orden o una recomendación del político o del funcionario, sin importar el -- perjuicio que causa a quienes les asiste el derecho y la razón.

Además del influyentismo, se sufre dentro de la administración judicial el imperio de las componendas económicas entre las partes y el juzgador, o sea la justicia puesta en venta en perjuicio del carente de recursos, aunque le asista el derecho - y en el que intervienen como cómplices los litigantes. La corrupción se extiende a peritos, agentes del ministerio público y coyotes que en franco contubernio con los funcionarios y empleados de la -- Procuraduría, acaparan los asuntos penales. Si la persona es consignada a un juzgado penal, interviene el Ministerio Público únicamente cuando al asunto se le da impulso económico. Por su parte, el - defensor de oficio también hace promociones únicamente cuando existen dádivas, gratificaciones, etc. de los familiares del detenido.

En manos de las generaciones jóvenes está la depuración de estos sistemas corruptos, porque seguramente han de nacer valores que inicien la reestructuración de nuestra organización económica, so

cial y política, desde sus cimientos (11).

b).- En el campo.

La Revolución la hicieron los campesinos, y la redención de éstos ha constituido desde hace muchas décadas una de sus más limpias banderas; sin embargo setenta años no han sido suficientes para sacar de la miseria a un sector tan fundamental e importante en la vida de México.

En esta afirmación todo mundo parece estar de acuerdo, hasta los más optimistas funcionarios; la mayoría de ellos reconoce el fraude y el despojo sostenido y constante de que han sido objeto -- los campesinos.

Han sido precisamente los líderes agrarios y los comisariados ejidales los instrumentos más eficaces y más despiadados de los latifundistas, los especuladores y otros intereses espurios para mantener a los campesinos en la situación en que se encuentran.

El imperio de la corrupción en el campo, es un secreto a voces que pocas veces se ha convertido en tema de análisis profundo o de reflexión científica.

(11).- Ortega Arenas Enrique. Los grandes Problemas Nacionales. La corrupción judicial. -- Págs. 83-96. Editorial nuestro tiempo. Segunda edición. México 1970.

Se ofrece el paripatético panorama de una -- gran masa de la población sometida a la expolia- -- ción insaciable de malos mexicanos e indeseables -- extranjeros, que desaparecerían si se utilizara el valor civil y la conciencia ciudadana.

La corrupción en el campo no es fenómeno casual o agregado a una estructura, sino por el contrario, es un sistema de relaciones múltiples regido por implícitas leyes, que opera dentro y en función de la estructura socioeconómica de la sociedad mexicana.

La relación de colonialismo interno a que es tán sometidos los grupos dependientes de las actividades primarias, en beneficio de los afiliados -- en términos generales al industrialismo, la corrupción actúa en beneficio de estos últimos. Toda su fuerza de presión se ejerce para perpetuar las relaciones inequitativas y de explotación en que se mantiene al sector campesino en su totalidad (12).

(12).- Warman Arturo. Los grandes problemas nacionales. La corrupción en el campo. Págs. 97-112. Editorial nuestro tiempo, segunda edición. México 1970.

LAS FORMAS DE CORRUPCION MAS FRECUENTES EN EL COMISARIADO EJIDAL.

Con este punto, entramos al aspecto más importante de nuestro estudio al analizar las formas de corrupción que pueden presentarse en los miembros del Comisariado, mismas que pueden devenir en delitos y convertirlos en sujetos de responsabilidad penal.

En el capítulo segundo vimos que la responsabilidad a que aludimos, puede ser tanto administrativa como penal. En este último aspecto es de suma importancia determinar a que autoridades compete el conocimiento de los delitos cometidos por los miembros del multicitado Comisariado.

En este sentido la Suprema Corte ha sustentado:

COMISARIADOS EJIDALES. DELITOS COMETIDOS POR SUS MIEMBROS NO MENCIONADOS EN LOS ARTICULOS 353 Y - 354 DEL CODIGO AGRARIO. COMPETENCIA DEL FUERO COMUN.

"Cuando la responsabilidad que se impute a un miembro de un Comisariado Ejidal, no quede comprendida en ninguna de las tres fracciones del artículo 353 del Código Agrario, ni en las mencionadas en el 354, son competentes para conocer del proceso, las autoridades del fuero común, por no estar el caso comprendido en ninguno de los incisos de la fracción I del artículo 41 de la Ley Or-

gánica del Poder Judicial de la Federación". (13)

Los artículos que menciona la jurisprudencia corresponden, ya lo anotamos en páginas anteriores, a los actuales 469 y 470 de la vigente ley, - haciendo la observación que al 353 se le añadió -- una fracción más que se refiere a la malversación del fondos, y al 354 otra que hace referencia al - acaparamiento, arrendamiento o realización de actos que tengan por objeto la transmisión ilegal de la posesión o usufructo de las unidades de dotación. (14)

El criterio de nuestro máximo tribunal, nos servirá de punto de referencia cuando veamos a qué autoridad compete el conocimiento de los casos de corrupción en que incurren las autoridades internas de los núcleos agrarios, considerando desde luego a los Consejos de Vigilancia como parte integrante de ellas.

Al referirse la ley a los Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia, establece supuestos de conducta por acción u omisión que traen como consecuencia jurídica, sanciones, que acorde al propio ordenamiento aplican la asamblea general de ejidatarios o en su caso las autoridades agrarias correspondientes.

(13).- Lémus García Raúl. Jurisprudencia Agraria.- Editorial LIMSA. México, 1976. Página 40.

(14).- Artículos 469 y 470 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Las sanciones administrativas a que se hacen acreedores los integrantes del Comisariado y Consejo de Vigilancia, son la remoción o la destitución. Pero en los artículos 469 y 470 de la Ley, se establecen también penas corporales que deben aplicarlos juzgados correspondientes, porque contienen figuras delictivas de la competencia federal o común.

Los casos de corrupción en que con más frecuencia puede intervenir el Comisariado son:

a).- Venta de parcelas.

Este aspecto de responsabilidad va ligado -- sin duda a la posición que guarda en el ejido que es de verdadero cacique, que soportan los núcleos ejidales y comunales, cuyos pobladores son víctimas de múltiples atropellos entre los que podemos mencionar la venta de las unidades de dotación que pertenecen a los núcleos de población. Cabe mencionar que estos actos están afectados de nulidad absoluta ya que la ley es clara al declarar inalienables e intransmisibles a estos bienes, sin embargo los miembros del Comisariado incurren en este ilícito denunciando primeramente ante las Agencias del Ministerio Público, a los ejidatarios que no son de su complacencia por la comisión de supuestos delitos, con la finalidad de alejarlos del núcleo de población, y de esta manera estar en posibilidades de promover en su contra la pérdida de sus derechos agrarios, todo lo anterior en su provecho, así como al de sus amigos y familiares.

No debemos pasar por alto que los miembros -

del ejido en algunas ocasiones, por ignorancia o por las condiciones de pobreza en que viven, también incurren en esta prohibición enajenando sus unidades de dotación, práctica que desafortunadamente se encuentra muy extendida en el ámbito agrario nacional. La ley determina en el artículo 470, que el Comisariado incurrirá en responsabilidad:

I.-.....

II.-.....

III.- Por acaparar, permitir que se acaparen o arrendar unidades de dotación, o que se realicen actos que tengan por objeto - - transmitir ilegalmente la posesión o usufructo de las unidades de dotación. Estas faltas son sancionadas con destitución inmediata, inhabilitación para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comunidad y prisión de tres meses a tres años según la gravedad del caso.

Se ha dicho con justa razón, que no es suficiente con declarar la supuesta inalienabilidad e intransmisibilidad de los bienes agrarios que corresponden a los núcleos de población, porque la inexistencia que el artículo 52 de la ley estipula al respecto, cuando se pretende llevar a cabo operaciones, actos o contratos en contravención a este precepto, resulta mera literatura en la práctica por la dificultad para hacer efectivas las sanciones que establece la ley.

La autoridad que conocerá en caso de susci--

tarse venta de parcelas, será la del fuero federal, acorde a lo que establece el artículo 41 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que señala que son delitos del orden federal, los previstos en las leyes federales, tal es el caso de la Ley Federal de Reforma Agraria.

b).- Despojo de parcelas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia en el caso de este delito agrario señalando:

Despojo de parcela ejidal.- Competencia del fuero común.

"Si el proceso se inició en contra del acusado por los delitos de despojo y daño en propiedad ajena en perjuicio de un particular y por estos delitos se le motivó prisión, el caso no queda comprendido en el artículo 359 del código agrario que establece que los Tribunales Federales serán competentes para conocer de los delitos oficiales cometidos por los miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios y de los Comisariados Ejidales, dado que el acusado no tiene ninguno de esos cargos, ni se ejercitó acción penal en contra de alguno de esos funcionarios agrarios; y aunque se trate de alguna parcela ejidal, no puede considerarse cometido el delito en tierras de propiedad nacional, puesto -- que el artículo 130 del citado Código Agrario dispone que a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población agraciado será --

propietario y poseedor de las tierras que se le en treguen; en el caso solo se afectarían intereses - particulares y corresponde conocer del asunto a la autoridad judicial del fuero común por no quedar - comprendido en el artículo 41 de la Ley Orgánica - del Poder Judicial de la Federación, que fija cua- les son los delitos del orden federal" (15).

Esta tesis jurisprudencial, viene a dar fuerza a lo que anotamos anteriormente y que fija la - competencia federal o común, siempre que en este - delito intervenga o no el Comisariado Ejidal y por extensión el Consejo de Vigilancia como parte integrante de las autoridades internas de los núcleos- agrarios.

La Ley Federal de Reforma Agraria no hace re ferencia al delito de despojo, sino que habla de - invasión. Así el 469 de la Ley expresa:

"Los miembros de los Comités Particulares -- Ejecutivos y de los Comisariados y Consejos de Vi- gilancia ejidales y comunales incurrirán en responsabilidad:

I.-.....

II.-.....

III.- Por invadir tierras.

(15).- Lemus García Raúl. Jurisprudencia Agraria.- Pág. 66-67.

Señalando que esos actos se castigarán con destitución y con prisión de seis meses a dos años; o sea que si cualquier miembro de estas autoridades incurre en este ilícito, se hará acreedor independientemente de la destitución, a sufrir pena privativa de libertad por el término de dos años.- Hacemos la observación de que el código penal para el Distrito Federal en materia del fuero común, -- aplicable para toda la República en materia del fuero federal, impone sanciones más severas al delito de despojo, que las que señala la Ley Federal de Reforma Agraria a las autoridades interna en -- los casos de invasión de tierras.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, en relación a este ilícito ha establecido su criterio señalando:

"Resultan del conocimiento del fuero común, -- los asuntos siguientes:

- A).- La invasión efectuada por campesinos de un ejido o comunidad agraria a terrenos pertenecientes a otro ejido o comunidad agraria.
- B).- La invasión por ejidatarios a terrenos particulares, tengan o no certificados de inafectabilidad; y
- C).- La invasión por particulares a terrenos ejidales o comunales.

Los hechos anteriores darán materia a la formulación de la correspondiente denuncia ante las -

autoridades del orden común, o sea, la Procuraduría General de Justicia de cada entidad federativa, o bien al Agente del Ministerio Público del fuero común de la localidad donde ocurran los hechos.

Los delegados del ramo ocurrirán en todo caso ante el Gobernador Constitucional del Estado, solicitándole se presten garantías a los afectados por la invasión.

Y son de la competencia del fuero federal en términos del inciso a) de la fracción I del artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 469 y relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria (antes-353 del Código Agrario), los hechos constitutivos de invasión de terrenos particulares, cuando dicha invasión la efectúen ejidatarios inducidos o auspiciados por los integrantes de los Comités Ejecutivos Agrarios o Comisariados Ejidales.

En este caso, la denuncia de hechos correspondientes, deberá formularse ante el Agente del Ministerio Público Federal de la jurisdicción de la circunscripción territorial correspondiente.

En el caso de que las Autoridades Ejidales sean las responsables de los hechos que pudieran entrañar un delito, se les prevendrá terminantemente se abstengan de realizar tales hechos y en caso de persistir, además de la consignación, se les destituirá de su cargo.

En los casos en que la invasión a propiedades particulares la efectúen campesinos no ejidatarios, las dependencias de la Secretaría de la Re--

forma Agraria se abstendrán de intervenir.

Cuando algún empleado de la Delegación incurra en alguna responsabilidad, ya sea en el desempeño de alguna comisión oficial, o en el desempeño de sus funciones propias de acuerdo con las circulares que se han girado sobre el particular, deberá levantarse la documentación respectiva, en la que se precisen los hechos concretos y la responsabilidad en que haya incurrido, tomándose declaraciones de acusadores y testigos y recabándose todas las constancias que al caso corresponda. Toda esta documentación deberá enviarse a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esta Secretaría, para los efectos legales procedentes. (16)

c).- Malversación de fondos ejidales y comunales.

Hemos visto en el capítulo primero de este trabajo, que el Comisariado tiene facultades para administrar los bienes ejidales y comunales, que le han sido otorgadas por la Asamblea General de Ejidatarios a la cual debe dar cuenta del movimiento de fondos. El fondo común de los núcleos de población se forma con los recursos obtenidos por los siguientes conceptos:

- 1.- La explotación de los montes, bosques, pastos y otros recursos del ejido, hecha por cuenta de la comunidad;

(16).- Circular Número 22 expedida por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria. Feb. 1977.

- II.- Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población, de acuerdo con lo establecido en esta Ley;
- III.- Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por expropiaciones de terrenos ejidales;
- IV.- Las cuotas o reservas acordadas por la asamblea general de ejidatarios, para obras de mejoramiento colectivo;
- V.- Los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de solares en la zona de urbanización;
- VI.- El importe de las sanciones económicas que se impongan a los ejidatarios conforme al artículo 88; y
- VII.- Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particular. (17).

El artículo 166 de la Ley, señala que estos fondos deberán depositarse en el Banco de México, S.A. para a su vez concentrarse en la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A. Como el citado fondo se integra de aportaciones muy diversas, no es difícil que los miembros del Comisariado desvíen los recursos obtenidos, a su propio peculio, malversando éstos e incurriendo en responsabilidad tal como lo señala el artículo 469 de la Ley. Las sanciones administrativas a que se hacen acreedores tanto los miembros del Comisariado Ejidal como

(17).- Artículo 164, Ley Federal de Reforma Agraria.

los del Consejo de Vigilancia, consistirán en destitución, y la sanción penal consistirá en prisión de seis meses a dos años, de cuyo conocimiento se encargará la autoridad del fuero federal. En relación a este último aspecto el artículo 468 de la ley señala que: "En los casos de la fracción IV -- del artículo 41 (se refiere a la causal de remoción de las autoridades internas de los núcleos -- agrarios por malversación de fondos) hecha la remoción, el empleado o funcionario que haya intervenido en la asamblea enviará inmediatamente un ejemplar del acta y documentación respectiva al Ministerio Público que corresponda, dando cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria".

d).- Venta de bienes muebles ejidales y comunales en provecho propio.

Como sabemos, dentro de las facultades del Comisariado se encuentra la de administrar los bienes ejidales con facultades de un apoderado general con la posibilidad de concertar con terceros, operaciones diversas. Sin embargo en no pocas ocasiones, sus miembros realizan en su beneficio la venta de los bienes muebles que pertenecen al núcleo.

Estos bienes a que me refiero, pueden consistir en maquinaria agrícola, implementos de labranza, aperos, animales de trabajo o de cría, semillas, fertilizantes, etc. Esta infracción a la Ley es cometida particularmente cuando está por concluir su función dentro del ejido, negándose a

dar posesión de esos bienes al nuevo Comisariado, - sobre todo por no haber triunfado en las elecciones la planilla que pretendían imponer.

Por lo anterior, la autoridad competente investigadora y sancionadora en lo referente a la sanción corporal, será la del fuero federal siempre que intervengan en su comisión los miembros del Comisariado o los del Consejo de Vigilancia, - porque si interviene un ejidatario que no sea miembro de estas autoridades, conocerá el fuero común. Por lo que respecta a la sanción administrativa, - ésta la aplicarán las autoridades agrarias que tengan facultades para ello, o bien, la asamblea general que para el caso se reúna la que consistirá en destitución y multa de cincuenta a quinientos pesos.

e).- Alquiler de parcelas en provecho propio.

Nos dice el artículo 55 de la ley: "Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y, de cualquier acto jurídico - que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con excepción de lo dispuesto en el artículo 76".

Las excepciones a que se refiere este artículo, comprenden los casos de "menores de 16 años -- que hayan heredado los derechos de un ejidatario, - los incapacitados y la mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar directamente la tierra por la atención que brinde a sus hijos menores

que de ella dependan, siempre que vivan en el núcleo de población".

"El Comisariado incurrirá en responsabilidad por arrendar unidades de dotación en su beneficio, así lo indica la fracción III del 470 de la ley. - La sanción en caso de cometer esta infracción es - la destitución inmediata, inhabilitación para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comunidad y prisión de tres meses a tres años según la gravedad del caso".

Como hemos reiterado, la sanción de carácter penal la aplicará la autoridad del fuero federal - acorde a lo señalado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Resulta triste notar, que quienes deben sentirse mayormente obligados para cumplir cabal y -- eficientemente a sus hermanos de clase, sean los -- que los perjudican, acaparando parcelas para posteriormente alquilarlas, aunque con ello vayan en -- contra de las disposiciones legales establecidas. - Pero resulta aún más doloroso, que los propios ejidatarios tengan que incurrir en este ilícito, orillados por la pobreza en que viven y por no contar con créditos agrícolas suficientes para sembrar -- convirtiéndose por ello en víctimas de particulares, como de empresas estatales. El ejidatario se encuentra de esta manera en una disyuntiva, porque por una parte no cuenta con crédito suficiente, y por la otra, si no alquila su parcela no logra satisfacer sus necesidades más elementales. Lo último con el alto riesgo de perder sus derechos agrarios si no cultiva personalmente su parcela duran-

te dos años consecutivos, según expresa el artículo 85 fracción I de la ley de la materia.

f).- Contratación de productos agrícolas y forestales a precios menores de mercado, en perjuicio de los ejidatarios.

No cabe duda que los miembros del Comisariado se valen de una disposición legal agraria, para obtener excesivas ganancias por la venta de la producción agrícola al disponer ésta que: "La venta de la producción obtenida con el crédito contratado por conducto del ejido, será obligatorio hacerlo a través del Comisariado Ejidal". (18)

Sin embargo en este aspecto como en otros muchos, no cumple fielmente con sus obligaciones, ya que si el artículo 173 de la Ley le ordena vender las cosechas, es en protección del interés común y al precio más alto posible, repartiendo proporcionalmente entre los ejidatarios según corresponda, el producto obtenido. Pero omitiendo lo dispuesto en la legislación agraria, en contubernio con el Secretario Auxiliar de Comercialización, contrata los productos agrícolas o forestales a precios menores que los comerciales con la finalidad de obtener ilícitas ganancias en perjuicio de los ejidatarios, ya que esta venta se realiza con acaparadores, personas con las que tiene nexos comerciales vendiendo posteriormente la cosecha a su

(18).- Artículo 158, Ley Federal de Reforma Agraria.

precio real.

Asimismo debemos destacar que este proceder del Comisariado Ejidal ha provocado enfrentamientos con los acaparadores de granos que han visto en él a un peligroso competidor, suscitándose en numerosas ocasiones hechos de sangre.

Por lo expuesto, al no quedar comprendida esta forma de corrupción en ninguna de las fracciones de los artículos 469 y 470 de la Ley, de acuerdo a lo establecido por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, seán competentes para conocer del proceso correspondiente, las autoridades del fuero común por el delito de fraude en perjuicio de los ejidatarios, previa denuncia ante el Agente del Ministerio Público del fuero común.

Con este ilícito agrario concluimos el marco de corrupción en que con más frecuencia pueden intervenir las autoridades de los núcleos ejidales o comunales, pero sin considerar que con ello agotamos todas las formas que pueden presentarse, ya que existen otras muchas y variadas, pero las señaladas suelen ser las más frecuentes.

Investigaciones realizadas por la Secretaría de la Reforma Agraria sobre Comisariados Ejidales y Comu-
nales durante el año 1978, y resultados obtenidos-
en algunos casos concretos.

Para tener una idea aproximada de quejas con-
tra el Comisariado y Consejo de Vigilancia en la -
Dirección General de Procedimientos Agrarios de la
S.R.A. tomamos el año 1978:

I N V E S T I G A C I O N E S

Enero-----	76
Febrero-----	34
Marzo-----	49
Abril-----	76
Mayo-----	13
Junio-----	61
Julio-----	63
Agosto-----	52
Septiembre-----	36
Octubre-----	27
Noviembre-----	75
Diciembre-----	77
<hr/>	
TOTAL	639

A continuación señalo dos casos investigados

por las autoridades agrarias en los cuales el Comisariado y Consejo de Vigilancia, incurren en incumplimiento a la Ley, dando como resultado su remoción.

En el primer caso, tomaremos como ejemplo a los poblados "El Cerrillo y Loma de San José". - Municipio de Villa Victoria Mex. Cuyos antecedentes son:

- a).- Resolución Presidencial-----8 de Octubre de --
1973
- b).- Acción-----División de ejidos
- c).- Publicación-----12 de Diciembre --
1973
- d).- Ejecución-----16 de Octubre 1975
- e).- Beneficiados-----238

Sus autoridades internas fueron elegidas por primera vez el día 12 de Julio de 1976. En esa misma fecha dieron fé del acta de ratificación como autoridades del ejido, el representante de la Secretaría de la Reforma Agraria y el Delegado Municipal del Cerrillo y el Centro, Edo. de México.- El 11 de febrero de 1977 recibieron tanto el Comisariado como el Consejo de Vigilancia, las credenciales que los acreditaban como tales.

Causas de la remoción.

El 10 de agosto de 1978 los miembros del Consejo de Vigilancia comparecieron ante la Delegación Agraria, manifestando que el Comisariado sin causa justificada y sin dar aviso a la asamblea, había abandonado sus funciones dentro del ejido. -

Para ello se comisionó personal de la Promotoría - No. 7 con base en Zinacatepec, México, para que - se trasladase a los referidos poblados y en asam- - blea general extraordinaria, se practicara la in- - vestigación correspondiente y se comisionara al - promotor agrario "B" para que realizara ésta. El - día 15 de enero de 1979 se convocó a la referida - asamblea, la cual no se realizó por falta de quo- - rum legal, siendo convocada la segunda para el 22- - del mismo mes y año, la que si se llevó a efecto, - y en la cual la asamblea votando por mayoría, re- - solvió la total remoción del Comisariado Ejidal en base a su facultad expresamente señalada en el ar- - tículo 47 fracción II de la Ley de la materia (18).

En el segundo caso de trata de "El Varal" Mu- - nicipio de Temascaltepec, Estado de México:

A N T E C E D E N T E S

- a).- Resolución Presidencial.--- 27 de octubre de-
1937.
- b).- Acción.----- Dotación.
- c).- Publicación.----- 3 de diciembre de
1937.
- d).- Ejecución.-----7 de abril de 1938.
- e).- Beneficiados.-----35.
- f).- Certificados.-----14.

(18).- Expediente 25269. Dirección General de Auto- - ridades Ejidales y Comunales. Secretaría de la Reforma Agraria.

Los integrantes del comisariado ejidal y ejidatarios del poblado citado en antecedentes, comparecieron en las Oficinas del Ejecutivo Local, manifestando que el Presidente del Consejo de Vigilancia no cumplía con sus obligaciones y con las disposiciones legales contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria. Por ese motivo el Delegado Agrario del Estado de México, solicitó al Promotor de Desarrollo Agrario, la práctica de una investigación del C. Presidente del Consejo de Vigilancia - con fecha 24 de octubre de 1979.

La asamblea general extraordinaria fue convocada para el 10 de noviembre del año arriba citado, habiéndose llevado a efecto, y en la cual dicha asamblea por unanimidad, acordó la remoción del Presidente y Secretario Propietarios del Consejo de Vigilancia, en base a la facultad otorgada por la ley de la materia y que señala su artículo 47 - fracción II apoyado en el 469 fracción I de la misma. (19)

(19).- Expediente No. 40/7397. Dirección General de Procedimientos Agrarios. Secretaría de la Reforma Agraria.

CAPITULO CUARTO

Conveniencia de combatir la corrupción de las autoridades internas de los núcleos agrarios mediante la creación de nuevas figuras delictivas.

I.- Propuesta de adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria en el artículo 470,- relativas a nuevas figuras causales de responsabilidad.

a).- Primera propuesta.

b).- Segunda propuesta.

II.- Propuesta de adición al Código Penal Vigente en el artículo 365 fracción I.

III.- Se propone adición al artículo 49 de la Ley Federal de Reforma Agraria en lo relativo a las obligaciones del Consejo de Vigilancia.

En el desarrollo de este trabajo, conforme - al mayor conocimiento tanto de las facultades y - obligaciones de los miembros de las autoridades in ternas de los núcleos agrarios, como de las formas más comunes de corrupción en que pueden incurrir, - concluimos que es conveniente aumentar por imperio sa necesidad el número de causales de responsabil dad.

En forma seguramente defectuosa, condiciona da por la naturaleza de un trabajo propio de licen ciatura, considero que las siguientes proposicio nes podrían ser de alguna utilidad.

I.- Propuesta de adiciones a la Ley en el ar tículo 470.

Art. 470.- Además de los casos señalados en el artículo anterior, los Comisariados incurrirán en responsabilidad:

I. Por no cumplir las obligaciones que se les impo ne para la tributación del ejido;

II. Por ejecutar actos u omisiones que provoquen o produzcan el cambio ilegal de los ejidatarios a su perficie o unidades de dotación distintas de las - que les hayan correspondido en el reparto provisio nal de las tierras de labor; y

III. Por acaparar, permitir que se acaparen o - - arrendar unidades de dotación, o que se realicen - actos que tengan por objeto transmitir ilegalmente la posesión o usufructo de las unidades de dota - ción.

Las infracciones previstas en las fracciones I y II se castigarán con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan, cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delitos.

Los miembros del Comisariado que ordenen la privación temporal o definitiva, parcial o total de los derechos de un ejidatario o comunero, y los que con su conducta pasiva la toleren o autoricen, sin que exista una resolución legal en que fundarla, serán inmediatamente destituidos, quedarán inhabilitados para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comunidad, y sufrirán prisión de tres meses a tres años, según la gravedad del caso. Esta misma sanción se aplicará en los casos a que se refiere la fracción III.

a).- Primera propuesta. Pienso que se debe adicionar al 470 una cuarta fracción que señale:

"Por pago de cuotas excesivas impuestas a ejidatarios o comuneros, sin autorización de la Asamblea General".

He considerado que la Ley no contempla este punto, siendo frecuente que el Comisariado imponga a su arbitrio determinadas cantidades de dinero sin autorización de la asamblea, con el consiguiente perjuicio económico de ejidatarios y comuneros.

En el artículo en cuestión otra fracción se hace necesaria, la que podría establecerse en estos términos:

b).- Segunda propuesta.

"Cuando los ejidatarios sean obligados a trabajar gratuitamente las parcelas del Comisariado o las que se encuentren vacantes o abandonadas, siendo sus miembros los beneficiados del producto del trabajo de aquéllos".

La sanción en caso de incumplimiento, será la misma que señala el último párrafo del 470 de la Ley, o sea, destitución inmediata, inhabilitación para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comunidad y prisión de tres meses a tres años, según la gravedad del caso.

II.- Propuesta de adición al Código Penal vigente en el artículo 365 fracción I.

Este artículo señala: "se impondrán de tres días a un año de prisión y multa de cinco a cien pesos:

I.- Al que obligue a otro a prestarle trabajos o servicios personales sin la retribución debida, ya sea empleando violencia física o moral o valiéndose del engaño, de la intimidación o de cualquier otro medio".

Proponemos la siguiente adición al mencionado artículo como un segundo párrafo de su fracción I, en estos términos:

"Cuando los obligados sean ejidatarios o comuneros, la sanción señalada será aumentada en un cien por ciento".

Me he atrevido a hacer esta propuesta sin -

perder de vista que los ejidatarios y comuneros, - tradicionalmente marginados en el orden social y - económico, lo son también desde el punto de vista - jurídico porque son voces que pocas veces se dejan escuchar por la condición que guardan, y basta hechar una ojeada en cualquier Agencia del Ministerio Público para corroborar lo anterior.

III.- Se propone adición al artículo 49 de la Ley Federal de Reforma relativa a las obligaciones del Consejo de Vigilancia.

Conocida la situación de ejidatarios y comuneros, no nos parece de estricta justicia que mientras el Comisariado no cumple con sus obligaciones, se deje de prestar o se preste parcialmente por parte del Estado, los servicios sociales del que carecen y que los centros de enseñanza superior del país se encuentran empeñados en hacerles llegar en forma integral, a través de convenios celebrados con las diferentes Secretarías y Organismos Descentralizados. Proponemos que sea el Consejo de Vigilancia y no los suplentes del Comisariado quienes se encarguen del cumplimiento de esta obligación, porque en la práctica dichos suplentes no son sino objetos de aparador en las funciones que desempeña esa autoridad.

Por lo mencionado nuestra propuesta es:

Artículo 49.- Son facultades y obligaciones del Consejo de Vigilancia, que en todo caso deben ejercerse en forma conjunta por tres integrantes:

Fracción.... "Suplir al Comisariado cuando - por negligencia o manifiesta - irresponsabilidad en el desempeño de sus obligaciones, no - se auxilie al Estado en la realización de los trabajos sociales de comunidad, que beneficien al núcleo de población".

La sanción en caso de incumplimiento de esta obligación, será la que se señala en el artículo - 469 de la Ley y que consiste en destitución del - cargo, y multa de cincuenta a quinientos pesos; penas que se aplicarán, además de las que correspondan cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delito.

C A P I T U L O Q U I N T O

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

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

CAPITULO QUINTO

CONCLUSIONES.

- I.- El problema agrario en nuestro país fué, -- desde los inicios de la Revolución Mexicana uno de sus principales postulados. Con la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915 expedida en el Puerto de Veracruz, se inicia prácticamente la Reforma Agraria en el terreno ju rídico. Es a partir de 1916 e inicios de -- 1917 que se configura el régimen ejidal, pe ro sin tener el significado que tiene en la actualidad, ya que únicamente se le conside ró como una parte del patrimonio agrario y no como una institución socioeconómica con personalidad jurídica e integrado por el nú cleo de población.
- II.- La Asamblea General es la máxima autoridad del ejido, integrada con ejidatarios o comu neros en pleno goce de sus derechos, no pudiendo formar parte de ella aquéllos que se encuentren sujetos a juicio privativo de -- ellos. Las personas que tienen facultades -- para convocarla son: El Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia, y en casos urgentes el Delegado Agrario.

Una de las más importantes facultades -- que tiene, es la de remover tanto al Comi-- sariado como al Consejo de Vigilancia cuando su actuación no se ajuste a derecho, así como poder modificar o rectificar las deter

minaciones del Comisariado. Reviste especial importancia, su aprobación a los convenios y contratos que celebren las autoridades del ejido, buscando con ello el beneficio colectivo. En suma, podemos decir de la Asamblea General, que es un control del Comisariado y del Consejo de Vigilancia.

III.- Los antecedentes más remotos de los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales, son los Comités Particulares Administrativos y las Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos, creados por la Comisión Nacional Agraria - por circular número 22 de 18 de abril de -- 1917 y la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 respectivamente. Los Códigos de -- 1934 y 1940, situaban a los Comisariados - dentro de las autoridades agrarias; pero - desde el Código de 1942 son considerados como autoridades internas de los núcleos agrarios, fecha en la que aparecen también los Comisariados de bienes comunales. Estas autoridades representativas con facultades de administración y creadas por la Ley, no son autoridades agrarias propiamente dichas, si no auxiliares de éstas.

IV.- Los antecedentes de los actuales Consejos - de Vigilancia son en nuestra legislación, - los inspectores de vigilancia que fueron - creados por el decreto presidencial de 16 - de Julio de 1925. Y es a partir del 25 de - Agosto de 1927 en que son sustituidos por - un Consejo de Vigilancia.

Los Consejos de Vigilancia tuvieron desde su origen, la función de supervisar la actuación de los Comisariados Ejidales como representantes de los núcleos agrarios.

Las funciones generales desde su creación, fueron las de vigilancia y auxiliares de la administración con facultades supletorias de los Comisariados en determinadas obligaciones de éstos.

V.- El concepto de responsabilidad penal ha variado en nuestro Derecho sustantivo penal, pasando de la teoría del libre albedrío a la noción de estado peligroso de la escuela positiva, hasta presentar una orientación pragmática entre una y otra escuela, que es la actual orientación de nuestro Código Penal vigente de 1931.

La responsabilidad en que pueden incurrir los representantes ejidales y comunales puede ser administrativa o penal, o concurrir los dos tipos como se establece en los artículos 469 y 470 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los cuales la sanción administrativa es la remoción o destitución, y la penal una pena privativa de libertad previa denuncia ante la autoridad competente sea del fuero común o federal.

VI.- Conforme a lo señalado se puede decir que el delito en el ámbito penal, presenta muy diversas acepciones entre las que se mencionan, la jurídica formal, sustancial y la

concepción sociológica, las cuales pretenden desentrañar su significado y características esenciales. El Código Penal vigente nos define al delito como "El acto u omisión que sancionan las leyes penales". De esta definición se dice que siendo exclusivamente formalista, es suficiente a los fines prácticos objetivos de la ley penal.

El estudio dogmático del delito en su aspecto positivo, parte de la conducta o hecho, hasta culminar con la penalidad señalada en cada tipo legal. Y la concepción dogmática del delito en su aspecto negativo, indica las causas excluyentes de responsabilidad penal contenidas en el artículo 15 del Código Penal vigente para el Distrito Federal, en sus distintas fracciones. Sabemos que en la formación del delito concurren una actividad mental o psíquica y otra muscular o física, o sea, el camino que recorre el delincuente hasta consumir el ilícito penal llamado *Iter Criminis*.

El delito puede ser obra de una o varias personas, en este último caso hablamos de la participación, en la que aparecen responsables principales y accesorios en cuya penalidad se deberá tomar en consideración el grado de responsabilidad de cada uno de ellos.

VII.- La palabra corrupción deriva de la voz latina "Corruptum" que significa corromper; también quiere decir soborno y cohecho. Desde

la antigüedad y edad media, este fenómeno - social tan característico ha sido sancionado inclusive con la pena de muerte. En nuestros días y particularmente en nuestro país, la corrupción se ha hecho presente en prácticamente todas las manifestaciones sociales, por lo que es común encontrarla en el arte, la prensa, la política, en los círculos intelectuales, en la impartición de justicia, y por supuesto en el agro mexicano, - siempre blanco de explotación de latifundistas extranjeros y criollos, cuyos instrumentos más eficaces son los líderes agrarios y los comisariados ejidales.

VIII.- Las formas de corrupción en que con más frecuencia interviene el Comisariado Ejidal o Comunal, y en algunos casos el Consejo de Vigilancia son: Venta y despojo de parcelas, malversación de fondos ejidales y comunales, venta de bienes muebles ejidales y comunales en provecho propio, alquiler de parcelas y contratación de productos agrícolas y forestales a precios menores de mercado en perjuicio de los ejidatarios.

Todos los ilícitos agrarios que señalamos se encuentran afectados de nulidad absoluta, de acuerdo a lo establecido por la propia Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 52 que a la letra dice: "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren -- los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmi

sibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte.

Serán inexistentes las operaciones actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto...".

Por lo apuntado, si alguna autoridad interna de los núcleos agrarios llámese Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia ejecuta algún acto de esa naturaleza, dicho acto carecerá de validez jurídica.

Las autoridades agrarias que conocerán de la responsabilidad en que incurran estos representantes son: El Secretario de la Reforma Agraria, el Delegado Agrario y la - - Asamblea General de Ejidatarios.

Cuando los actos u omisiones constituyan algún delito, tendrán conocimiento las autoridades del fuero federal ya que la ley de la materia se encuentra dentro de lo estipulado por el artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por ser Ley Federal. Las sanciones como lo hemos apuntado, podrán consistir en destitución o en pena privativa de libertad.

Es preciso reafirmar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a dejado claro su criterio cuando ha señalado que los delitos no mencionados en los artículos 353 y -

354 (hoy 469 y 470 de la Ley de Reforma - - Agraria) serán competencia del fuero común. Por ello en las formas de corrupción mencionadas, únicamente la contratación de productos agrícolas y forestales a precios menores de mercado, no cabe dentro de las causales de responsabilidad del Comisariado, señaladas en los artículos mencionados y por este motivo, independientemente de la sanción disciplinaria administrativa a que se haga acreedor, responderá ante las autoridades del fuero común por el delito de fraude en perjuicio de los ejidatarios.

La Dirección de la Secretaría de la Reforma Agraria que coadyuva con el Ministerio Público en el conocimiento de las investigaciones que se realizan en contra de las autoridades internas de los núcleos agrarios, es la Dirección General de Procedimientos Agrarios.

- X.- Es necesario y conveniente aumentar el número de causales de responsabilidad, dentro de los lineamientos del Derecho Agrario, a los integrantes de las autoridades internas del ejido o comunidad con objeto de combatir positivamente la corrupción en el campo. Por ese motivo, he hecho algunas proposiciones con la idea de que coadyuven al mejoramiento de sus condiciones de seguridad. En la primera de ellas propongo la adición de una cuarta fracción al artículo 470 de la Ley:

"Por pago de cuotas excesivas impuestas a ejidatarios o comuneros, sin autorización de la Asamblea General". Al mismo artículo también se hace necesario adicionarle otra fracción en éstos términos:

"Cuando los ejidatarios sean obligados a trabajar gratuitamente la parcela del Comisariado, o las que se encuentren vacantes o abandonadas, siendo los miembros de esta autoridad interna los beneficiados del producto del trabajo de aquéllos". Estas infracciones pueden sancionarse en la forma que menciona el último párrafo del artículo mencionado; o sea, destitución inmediata, inhabilitación para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comunidad y prisión de tres meses a tres años según la gravedad del caso. Relacionada con esta segunda propuesta, pienso que puede adicionarse con un segundo párrafo la fracción primera del artículo 365 del Código Penal vigente, que hace referencia a la prestación de servicios personales afectada con vicios del consentimiento y sin ninguna retribución, siendo sancionado quien obligue a otro a realizar este servicio, a sufrir una pena de tres días a un año de prisión y multa de cinco a cien pesos.

Nuestra propuesta es en el sentido de que: "Cuando los obligados sean ejidatarios o comuneros, la sanción señalada será aumentada en un cien por ciento".

Por último propongo adición al artículo-49 de la Ley, referente a las obligaciones del Consejo de Vigilancia con objeto de que en caso necesario pueda: "Suplir al Comisariado cuando por negligencia o manifiesta irresponsabilidad en el desempeño de sus obligaciones, no auxilie al Estado en la realización de los trabajos sociales y de comunidad que beneficien al núcleo de población". La sanción en caso de incumplimiento, será la que señala el artículo 469 de la Ley que consiste en destitución y multa de cincuenta a quinientos pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan cuando los hechos u omisiones mencionados, constituyan delito.

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

- 1.- Fabila Manuel. Cinco siglos de legislación - agraria en México (1943-1940) Tomo I. Edición Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. 1941.
- 2.- Astudillo Alarcón Graciano. Estudio sobre la personalidad jurídica del ejido en el derecho agrario Mexicano. Seminario de Derecho Agrario. Facultad de Derecho, U.N.A.M. 1966.
- 3.- Caso Angel. Derecho Agrario, libro tercero. - Pág. 511. Editorial Porrúa, México 1950.
- 4.- Villegas Basavilbaso. Derecho Administrativo, tomo I, pág. 32. Tipografía Editorial Argentina, Buenos Aires, 1950.
- 5.- Carrancá y Trujillo Raúl. Derecho Penal Mexicano, parte general decimoprimer edición. - Editorial Porrúa, México 1977.
- 6.- Porte Petit Celestino. Apuntamientos de la - Parte General de Derecho Penal. Primera edición. Editorial Jurídica Mexicana. México -- 1969.
- 7.- Alfaro Siqueiros David, Leduc Renato, Carrión Jorge, Castellanos Rosario, Ortega Arenas Enrique y Arturo Warman. Los grandes problemas nacionales. La corrupción. Editorial Nuestro Tiempo. Segunda edición. México, 1970.

L E G I S L A C I O N E S

- 8.- Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos.
- 9.- Ley Federal de Reforma Agraria.
- 10.- Código Penal para el Distrito Federal.
- 11.- Código Civil para el Distrito y Territorios - Federales.
- 12.- Jurisprudencia Agraria. Lémus García Raúl. - Editorial LIMSA. México 1976.
- 13.- Ley Federal de Reforma Agraria Comentada. Lémus García Raúl. Tercera Edición. Editorial - LIMSA. México, 1974.

O T R O S

- 14.- Diccionario Larousse Ilustrado. Ediciones Larousse. México 1979.
- 15.- Enciclopedia Universal Ilustrada. Espasa-Calpe, S.A.
- 16.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Volumen IV.
- 17.- Nueva Enciclopedia Jurídica. Volumen IV.