

265
276

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



LOS DELITOS EN MATERIA AGRARIA

TESIS

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

WENCESLAO NAVA GOMEZ

México, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

C A P I T U L A D O

- CAPITULO 1 EL DELITO EN GENERAL (CONCEPTO)
- 1.1. Generalidades sobre la definición del delito.
 - 1.2. El delito en la Escuela Clásica del Derecho Penal.
 - 1.3. El delito en la Escuela Positiva del Derecho Penal (no--
 ción sociológica del delito).
 - 1.4. Concepto jurídico del delito.
 - 1.5. El delito en el Derecho Positivo Mexicano.
- CAPITULO 2. LOS DELITOS AGRARIOS.
- 2.1. Autoridades que aplican la Ley Federal de Reforma Agra-
 ria.
 - 2.2. Sanciones en materia agraria.
 - 2.2.1. Sanciones en el Código Agrario de 1942.
 - 2.2.2. Sanciones que establece la Ley Federal de Reforma Agra-
 ria.
- CAPITULO 3. ANTECEDENTES HISTORICOS AGRARIOS EN MEXICO-
- 3.1. México bajo el dominio español.
 - 3.1.1. Propiedad de los españoles.
 - 3.1.2. Propiedad de los indígenas.
 - 3.1.3. Propiedad del clero.
 - 3.1.4. La Encomienda.
 - 3.1.5. El Repartimiento Agrícola.
 - 3.2. Aspecto Agrario a partir de 1810.
 - 3.2.1. El Problema agrario en el período Independiente - - -
 (1821 -1824)
 - 3.2.2. Aspecto agrario durante el gobierno de Santa Anna.
 - 3.2.3. La Revolución de Ayutla.

- 3.2.4. Ley de Desamortización de 1856.
- 3.2.5. Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos.
- 3.2.6. Legislación sobre Terrenos Baldíos.
- 3.2.7. Ley de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1824.
- 3.3. La Reforma Agraria.
- 3.3.1. El Plan de San Luis.
- 3.3.2. El Plan de Ayala.
- 3.3.3. Ley del 6 de enero de 1915.
- 3.3.4. El Artículo 27 Constitucional.
- 3.4. Antecedentes Históricos de los Delitos Agrarios en Mé--
xico.
- 3.4.1. Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920.
- 3.4.2. Decreto del 10 de abril de 1921.
- 3.4.3. Decreto del 22 de noviembre de 1921.
- 3.4.4. Reglamento Agrario del 17 de Abril de 1922.
- 3.4.5. Decreto del 12 de julio de 1923.
- 3.4.6. Decreto del 16 de julio de 1925.
- 3.4.7. Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria de
26 de febrero de 1926.
- 3.4.8. Ley del 11 de agosto de 1927.
- 3.4.9. Reglamento del Registro Agrario del 24 de abril de 1928
- 3.1.10. Ley del 21 de marzo de 1929.
- 3.4.11. Decreto del 23 de diciembre de 1931.
- 3.4.12. Decreto del 30 de diciembre de 1933.
- 3.4.13. Código Agrario de 22 de marzo de 1934.
- 3.4.14. Código Agrario de 31 de diciembre de 1942.

- 4.1. Código Penal.
- 4.1.1. Abuso de Autoridad.
- 4.1.2. Coalición de Funcionarios.
- 4.1.3. Cohecho.
- 4.1.4. Peculado y Concusión.
- 4.1.5. Delitos cometidos en la Administración de Justicia.
- 4.2. Ley Federal de Aguas.
- 4.3. Ley Forestal Vigente.
- 4.3.1. Reglamento de la Ley Forestal.

CAPITULO 5. DELITOS DE LA ACTUAL LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

- 5.1. Delitos Agrarios.

CAPITULO 6. AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS DELITOS --
AGRARIOS.

- 6.1. Delitos federales en materia agraria, autoridades com
petentes para conocerlos, Investigadoras y jurisdic--
cionales.
- 6.2. Delitos del fuero común en materia agraria, autorida
des competentes para conocerlos, Investigadoras y ju
risdccionales.
- 6.2.1. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.
Arrendamiento, competencia del fuero común en caso
de conflictos entre particulares, sobre terrenos na--
cionales.
- 6.2.2. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.
Comisariados Ejidales, Delitos cometidos por sus --
miembros, no mencionados en los artículos 353 y 354--
del Código Agrario competencia del fuero común.

6.2.3. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Despojo de parcela ejidal. Competencia del fuero común.

CAPITULO 7. RESPONSABILIDAD AGRARIA.

- 7.1. Responsabilidad Agraria de los Gobernadores de los Estados.
- 7.2. Responsabilidad del Secretario de la Reforma Agraria.
- 7.3. Responsabilidad del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 7.4. Responsabilidad para los Funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las Comisiones - Agrarias Mixtas.
- 7.5. Responsabilidad para los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario.
- 7.6. Responsabilidad para los Miembros de las Comisiones - Agrarias Mixtas.
- 7.7. Responsabilidad para los Delegados y Subdelegados Agrarios.
- 7.8. Responsabilidad para los Miembros de los Comités Particulares Ejecutivos y de los Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales y Comunales.
8. CONCLUSIONES.
- 9.- BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

De los grandes problemas nacionales, el agrario ocupa un papel - predominante por constituir el punto de partida de los esfuerzos sociales por lograr un pleno desarrollo nacional, porque lo que daña al sector agropecuario daña igualmente a la industria, a los servicios y a la economía del país en general, y quienes propician intranquilidad en el campo con acciones delictivas, generan desconfianza en los encargados - de mejorar la productividad.

En ese contexto, los delitos en materia agraria requieren de un detenido análisis porque aparecen en el momento de la distribución y posesión de las extensiones de tierra que hacen los conquistadores por el despojo a los indígenas y, a pesar de que surgen intentos aislados encaminados a evitar esos ilícitos mediante la aplicación de sanciones, fue hasta los ordenamientos dictados por Hidalgo, Morelos y Juárez que se - profundiza en la necesidad de tratar la responsabilidad agraria, lo - - - cual se amplía y consolida con los gobiernos posrevolucionarios, cobrando auge a partir de Alvaro Obregón.

Posteriormente los delitos en materia agraria se analizan en forma sistemática en los Códigos Agrarios de 1934, 1942 y la Ley Federal - de Reforma Agraria vigente.

Se dedica atención a los delitos conexos establecidos en otras - leyes porque la legislación agraria se apoya en esos ordenamientos a efecto de hacer más expedita la justicia.

En el capítulo VI se expone qué autoridades son competentes para conocer de los delitos en materia agraria, tanto los del fuero común

como del fuero federal.

Por último, se analiza la responsabilidad en que incurren las autoridades agrarias y los empleados que se encargan de aplicar la Ley así como los actos cometidos por las autoridades ejidales y comunales en el Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria.

CAPITULO I

EL DELITO EN GENERAL (CONCEPTO).

- 1.1. Generalidades sobre la definición del delito.
- 1.2. El delito en la Escuela Clásica del Derecho Penal.
- 1.3. El delito en la Escuela Positiva del Derecho Penal (noción sociológica del delito).
- 1.4. Concepto Jurídico del delito.
- 1.5. El delito en el Derecho Positivo Mexicano.

1. EL DELITO.

1.1. GENERALIDADES SOBRE LA DEFINICION DEL DELITO.

La palabra delito proviene del verbo latino delinquere, que -- significa abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley.

Los tratadistas han intentado en vano de elaborar una definición del delito con validez universal para todos los tiempos y lugares, -- una definición filosófica esencial. Sin embargo, es difícil en virtud -- de que lo considerado como delito en un pueblo y en un momento histórico concreto, ha cambiado en función de situaciones diversas y al inverso, -- acciones no delictuosas han sido posteriormente convertidas en delitos. -- No obstante esas dificultades, los estudiosos del Derecho han logrado -- caracterizar el delito jurídicamente, "por medio de fórmulas generales - determinantes de sus atributos esenciales". (1)

1.2. EL DELITO EN LA ESCUELA CLASICA DEL DERECHO PENAL.

Los clásicos del Derecho Penal formularon varias definiciones del delito pero la más célebre es la de Francisco Carrara por ser éste - el principal exponente de la Escuela Clásica del Derecho Penal y porque - le dió una sistematización impecable. Para Carrara el delito no es un - ente de hecho sino un ente jurídico que reconoce dos fuerzas-

(1). Fernando Castellanos Tena, Lineamientos Elementales de -- Derecho Penal, pág. 125, Edít. Porrúa, México, 1975.

esenciales: una voluntad inteligente y libre y un hecho exterior lesivo del Derecho y peligroso para el mismo.

Francisco Carrara define al delito como "la infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso". (2)

Carrara llama al delito infracción a la ley porque cuando un acto choca contra ella entonces se convierte en delito, además, es una ley del Estado para diferenciarla de la ley moral y la divina, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos.

Para separar del dominio de la ley penal de las simples opiniones, deseos y pensamientos y siendo solamente el hombre agente activo - del delito tanto en la acción como en la omisión, Carrara juzgó necesario señalar la infracción como resultante de un acto externo del hombre positivo o negativo. Estima al acto a la omisión moralmente imputables por estar el hombre sujeto a las leyes criminales en razón de su naturaleza moral y por ser la imputabilidad moral el precedente necesario de la imputabilidad política.

"Según Carrara, para que el delito exista, precisa de un sujeto moralmente imputable; que el acto tenga un valor moral; que derive de él un daño social y se halle prohibido por una ley positiva". (3)

(2). Francisco Carrara, Programa del curso di Diritto Criminale Vol. 1, núm. 21, pág. 60.

(3). Fernando Castellanos Tena, Lineamientos Elementales de Derecho Penal, pág. 58, Edit. Porrúa, México, 1975.

1.3. EL DELITO EN LA ESCUELA POSITIVA DEL DERECHO PENAL.

(NOCION SOCIOLOGICA DEL DELITO).

La Escuela Positiva del Derecho Penal pretendió demostrar que el delito es un fenómeno o hecho natural, resultado necesario de factores hereditarios, de causas físicas y de fenómenos sociológicos.

La Escuela positiva se presenta como la negación radical de la clásica, en virtud de que pretende cambiar el carácter represivo, - suprimiendo su fundamentación objetiva al dar preferente estimación a la personalidad del delincuente.

Rafael Galófar, el ilustre jurista del positivismo, distinguió el delito natural del legal, entendió por el primero la violación de los sentimientos altruistas de piedad y probidad, en la medida media que es indispensable para la adaptación del individuo a la colectividad. Definió al delito artificial o legal como la actividad humana que, contrariando la ley penal, no es lesiva de aquellos sentimientos.

"A la concepción de Garófalo se le enmarca entre las definiciones sociológicas, porque para él, lo fundamental del delito es - la oposición a las condiciones básicas indispensables de la vida gregaria". (4)

1.4. CONCEPTO JURIDICO DEL DELITO.

La definición jurídica del delito debe ser, naturalmente,-

(4). Fernando Castellanos Tena, Lineamientos Elementales - de Derecho Penal, pág. 64, Edit. Porrúa, México, 1975.

formulada desde el punto de vista del derecho, sin incluir elementos --- causales explicativos cuyo objeto es estudiado por ciencias fenomenoló-- gicas como la antropología, la sociología, la psicología criminal y --- otras, las cuales sin duda, debe tener muy en cuenta el legislador pe-- nal pero sin olvidar que las normas que integran el Derecho expresan --- siempre un deber ser dirigido a la conducta humana; dichas normas parten del supuesto de que pueden ser acatadas o quedar incumplidas, de que sea dable efectuar un comportamiento contrario; sino fuera así, no se postu-- larían en forma de deber ser, sino en todo caso como expresión de algo - que fatalmente acontece.

Para Edmundo Mezger "el delito es la acción típicamente anti-- jurídica y culpable". (5)

Según Cuello Calón "el delito es la acción humana antiJurfídi-- ca, típica, culpable y punible". (6)

Luís Jiménez de Azua dice: "Delito es el acto típicamente an-- tijurídico, culpable, sometido a veces a condiciones objetivas de penali-- dad, imputable a un hombre y sometido a una sanción penal". (7)

Para el maestro Fernando Castellanos Tena "delito es la con--- ducta típica, antiJurfídica y culpable, más esta última requiere de la -- imputabilidad como presupuesto necesario". (8)

1.5. EL DELITO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

El artículo 7o. del Código Penal de 1931 para el Distrito Fe-

(5). Tratado de Derecho Penal, tomo I, Madrid, 1955, pág. 156.

(6). Derecho Penal, 8a. ed., pág. 236.

(7). La Ley y el Delito, pág. 256, Edit. A. Bello, Caracas.

(8). Lineamientos de Derecho Penal, pág. 130, Edit. Porrúa, - México. 1975.

deral en materia común y para toda la República en materia federal, establece: "Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales".

El delito puede definirse como una acción u omisión humana, -- que se adecúa a un tipo legal lesionando bienes jurídicos tutelados, imputable a una persona con capacidad de goce y ejercicio, culpable por la intención de realizarlo o no intención dándose el resultado y además, punible. El primer elemento, la conducta humana, para Carrara es el concurso de dos fuerzas, la moral y la física, siendo la primera la voluntad e inteligencia del hombre que obra y la segunda el movimiento del cuerpo. -- Una es subjetiva y la otra externa o pasiva. Luego, para que exista el delito es necesario que se produzca la conducta humana.

El maestro Carrancá y Trujillo en su obra "Derecho Penal Mexicano, define la antijuridicidad como la oposición de las normas de cultura reconocidas por el Estado. Entendido el delito por la violación del - valor o bien jurídico, la conducta humana no significa oposición o in--- fracción a la ley positiva, pues en ésta no existen mandamientos ni ---- prohibiciones, sólo preceptos y sanciones.

Por tipicidad debe entenderse que la acción antiJurídica ha - de encajar dentro de la figura del delito, creada por la norma penal po sitiva. En nuestra legislación se acepta el dogma nullum crimen, sine - lege, o sea no hay delito sin tipo legal al que corresponda la acción.

La culpabilidad es un elemento subjetivo y es la relación de causalidad entre el actor y el resultado, pues siendo el hombre un suje to con conciencia y voluntad es capaz de conocer la norma jurídica y de acatarla o no. Imputar es señalar una acción en favor o en contra de alguien, de alguien que por sus condiciones psíquicas tiene voluntad, entendiéndose por este último concepto la libertad de elegir y obrar; por-

las corrientes deterministas se entiende como voluntad del conocimiento-
del hecho, ajeno en todo al libre albedrío.

Por último, para que exista el delito debe existir una sanción.

CAPITULO 2

LOS DELITOS AGRARIOS.

- 2.1 Autoridades que aplican la Ley Federal de Reforma Agraria.
- 2.2. Sanciones en materia agraria.
 - 2.2.21. Sanciones en el Código Agrario de 1942.
 - 2.2.2. Sanciones que establece la Ley Federal de Reforma Agraria.

2. LOS DELITOS AGRARIOS.

Refiriéndonos al término "Agrario", éste deriva del latín "Agrarium", de "ager" que significa campo, por lo tanto, los delitos agrarios serán aquellos que se refieren a la actividad del individuo en el campo - siempre que su conducta sea antijurídica adecuada a un tipo legal, imputable, culpable y punible, relacionada con la tenencia de la tierra y la explotación agropecuaria.

Las leyes agrarias tienden a proteger el valor "Tenencia de la Tierra", entendiéndose por este concepto una reducción en la extensión - de la propiedad rústica y una mejor y más justa redistribución de ella, - no así en una sola detentación de la tierra.

Otro de los valores tutelados al establecer esos tipos de delitos es de garantizar la tranquila explotación agropecuaria, que traerá como resultado una mayor y mejor producción.

Nuestra Constitución reconoce tres clases de propiedad agraria o rústica: la comunal, la ejidal y la pequeña propiedad.

La propiedad comunal es aquella que detentan los pueblos organizados bajo ese tipo y se remonta a los tiempos anteriores a la conquista.

La propiedad ejidal se estableció al triunfo de la revolución, - en que se organizó el ejido, dándose por este medio un derecho a todos - los mexicanos para poseer una extensión de tierra, que explotada en forma agrícola o ganadera produzca lo necesario para satisfacer las necesidades económicas indispensables del individuo y su familia.

Por lo que respecta a la pequeña propiedad, el artículo 27 ---

constitucional le señala determinadas condiciones en cuanto a su extensión, cultivo a que se dedique, sea de riego, de temporal o agostadero, etcétera. "Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se dediquen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequen, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, ó árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie ganadera para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que no se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad, no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley.

Adquiere importancia el hecho de que por las reformas al artículo 27 Constitucional según decreto de 31 de diciembre de 1946, aparecidas oficialmente el 12 de febrero de 1947, en la administración de Miguel Alemán, se introduce el recurso de amparo a los pequeños propietarios siempre que hubiesen obtenido, previamente, certificado de inafectabilidad y define como pequeña propiedad lo que hasta entonces habían sido consideradas superficies inafectables.

A partir de ese momento se considera como pequeña propiedad de 100 a 150 hectáreas tratándose de cultivos de algodón; hasta de 300 en terrenos sembrados con plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, comcofero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao y árboles frutales.

La superficie inafectable dedicada a los cultivos mencionados anteriormente, es considerable, tratándose precisamente de los más remunerativos; y aún podemos agregar a la pequeña propiedad duplicada por contrato matrimonial contraído bajo el régimen de separación de bienes, como lo establece el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de fecha 23 de septiembre de 1948 y además el crecimiento de la pequeña propiedad porque se mejore la calidad de sus tierras para la explotación ganadera o agrícola. Con esto se está propiciando el latifundismo.

Atrae nuestra atención que los delitos en materia agraria hayan adquirido un primer plano en la última década, por las invasiones de tierras que con frecuencia realizan grupos de campesinos carentes de ellas contra propiedades que consideran latifundios simulados; por eso es urgente impulsar la reforma agraria, regularizando a fondo la tenencia de la tierra y propiciando la organización campesina para elevar la productividad agropecuaria.

2.1. AUTORIDADES QUE APLICAN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Las autoridades que aplican la Ley Federal de Reforma Agraria - conforme al Artículo 2o. son:

- I.- El Presidente de la República, suprema autoridad agraria.
- II.- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- III.- La Secretaría de la Reforma Agraria.
- IV.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y
- V.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que ésta ley determine.

Según reza el artículo 3o. del ordenamiento agrario vigente, corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria como dependencia del Ejecutivo Federal, la encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Por lo que respecta a su titular, será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

De acuerdo con el artículo 4o. las Comisiones Agrarias Mixtas, se integrarán por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, teniendo las atribuciones que se determinen en esta Ley.

Dice el artículo 5o. que el Presidente de la Comisión Agraria Mixta será el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la Capital del Estado o en el Distrito Federal. Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas son nombrados por diferentes autoridades: el -

Primer Vocal por el Ejecutivo Local, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, por el Presidente de la República, de una terna que presenta la liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos de la entidad correspondiente.

Según establece el tercer párrafo del artículo 5o. de esta Ley, el Secretario y los Vocales de la Comisión Mixta, con excepción de los representantes de los campesinos, deberán reunir los requisitos exigidos para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario. Con respecto al representante de los campesinos, (señala la Ley) durará en su cargo tres años y deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos.

El artículo 6o., indica que el reglamento interno de cada una de las Comisiones Agrarias Mixtas será expedido por el Gobernador de la Entidad respectiva, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria. Los presupuestos anuales de gastos de las Comisiones Agrarias Mixtas previamente formulados, serán pagados por el Gobierno Federal y el local conforme a los convenios que al efecto se celebren siendo la aportación del gobierno federal no menor del cincuenta por ciento.

Establece el artículo 7o., que en cada entidad federativa habrá por lo menos una Delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria cuyo titular tendrá bajo sus órdenes a dos Subdelegados, uno de procedimientos y controversias agrarias y otro de organización y desarrollo agrario, contando además la Delegación con el personal necesario para el cumplimiento de las funciones a su cargo. Los Delegados serán nombrados y removidos por el Presidente de la República, cubriendo así mismo los requisitos señalados para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario. Los Subdelegados serán nombrados y removidos por el Secreta---

rio de la Reforma Agraria y deberán ser profesionistas titulados con experiencia en materia agraria.

2.2. SANCIONES EN MATERIA AGRARIA.

Los delitos en materia agraria tienen tan larga trayectoria -- como remotos son los problemas agrarios, empero no habían sido tratados en reglamento agrario alguno. Es hasta la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 durante el gobierno de Alvaro Obregón, cuando se incorpora la responsabilidad agraria en las leyes que sobre dotación de tierras se multiplicaron al triunfo de la revolución, tratando de resolver el que hasta entonces había sido principal problema: la tenencia de la tierra.

Con Alvaro Obregón el reparto de tierras alcanzó un primer orden y se fraccionaron los latifundios porfiristas como hasta el momento ningún gobernante revolucionario lo había hecho.

Era menester establecer los delitos y sanciones para garantizar la tranquila explotación agropecuaria de la tierra.

El marco jurídico en que se desenvuelve actualmente la responsabilidad agraria, tiene decisiva influencia de las dos últimas legislaciones agrarias.

Cabe mencionar lo que reglamentan el código de 1942 y la ley Federal de Reforma Agraria.

En el primero se señalan dos clases de delitos atendiendo al sujeto activo: las responsabilidades en que incurren las autoridades y órganos agrarios y empleados que intervengan en la aplicación del código, por las violaciones a sus preceptos; y, en segundo lugar, los actos cometidos por las autoridades ejidales.

La Ley Federal de Reforma Agraria refiriéndose a las responsabilidades en que incurran las autoridades agrarias y los empleados que intervengan en la aplicación de esta ley, por violaciones a los precep-

tos de la misma, dice que serán consignados a las autoridades competentes y se les aplicarán las sanciones administrativas que corresponda, sin perjuicio de que sean sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y de los Altos Funcionarios de los Estados y, en su caso, a las Leyes de responsabilidad de los Estados.

2.2.1. SANCIONES EN EL CODIGO AGRARIO DE 1942.

En el Código Agrario de 1942 se señalan dos clases de delitos -- agrarios, atendiendo ambas al sujeto activo. La primera se refiere a las responsabilidades de las autoridades y órganos agrarios y los empleados - que intervengan en la aplicación de este Código por las violaciones que - cometan a los preceptos del mismo y la segunda a los actos cometidos por las autoridades ejidales.

El artículo 342 del Código Agrario mencionado señala cinco si-- tuaciones en que los Ejecutivos locales incurren en responsabilidades y - después de cumplirse las formalidades del caso, ser consignados a las --- autoridades competentes, pero no se señala ninguna sanción para esas fal-- tas.

El artículo 343 menciona cuatro delitos que puede cometer el -- Jefe del Departamento Agrario; el primero indica el informe falso que él-- de al Presidente de la República, al someterle los proyectos a que el Có-- digo se refiere.

El segundo está dedicado a atender la violación del Código que - el Jefe del Departamento Agrario haga cuando proponga resoluciones negan-- do a un núcleo de población, las tierras o aguas a que tenga derecho.

El tercero señala la responsabilidad en que incurre el Jefe -- del Departamento Agrario cuando proponga que se afecten, en una resolu-- ción presidencial, propiedades inafectables.

El cuarto delito se refiere a la orden de ejecutar resoluciones presidenciales afectando las propiedades a que se refiere la fracción ter ce ra.

La sanción que señala el Código de 1942 para estos delitos es - de seis meses a dos años de prisión, según la gravedad de los hechos de - que se trate.

El artículo 344 del mencionado Código también señala responsa- bilities imputables al Jefe del Departamento Agrario , la primera por no informar al Presidente de la República, en que procedan las sanciones de- funcionarios o empleados agrarios.

La segunda fracción menciona que incurre en responsabilidad por no consignar a la autoridad competente a los funcionarios y empleados de- los que sea superior jerárquico, en los casos de responsabilidad que a ca da uno de ellos señala el Código. Hay que hacer mención que el artículo- 344 no establece sanciones a dichas faltas.

El artículo 345 menciona los casos en que el Jefe del Departaa- mento de Asuntos Indígenas incurre en responsabilidad, tipificando como - delito el que sin motivo justificado y a juicio del Presidente de la Re-- pública, retarde la ejecución de las resoluciones que le compete ejecutar.

La fracción II de este artículo indica que hay responsabilidad cuando sin causa justificada deje de emitir su opinión dentro de los tér- minos marcados por la ley, o retarde indebidamente la realización de los trabajos y gestiones que dicho Código le encomienda.

También hay responsabilidad del Jefe del Departamento de Asun-- tos Indígenas según reza la fracción III del mismo artículo, cuando no in- forme al Presidente de la República sobre los casos en que proceda la --- consignación de funcionarios y empleados a quienes se encomienden traba-- jos encaminados a ejecutar, expedita y eficazmente, las resoluciones a -- que este Código se refiere.

Habrá responsabilidad de acuerdo con la fracción IV, cuando por ejecutar resoluciones fuera de sus estrictos términos, se invadan terrenos que debieran respetarse o se cause perjuicio a alguna comunidad o a terceros.

Las penas que señala el Código de 1942 en los casos de las - - fracciones I, III, y IV varían de seis meses a dos años de prisión a juicio de la autoridad competente.

El artículo 346 señala responsabilidad para el Secretario de -- Agricultura y Fomento por intervenir en la elección de autoridades ejidales o comunales, en su renovación y destitución, sin ajustarse a lo dispuesto por el Código.

También habrá responsabilidad del Secretario de Agricultura y - Fomento según el Código de 1942, cuando autorice contratos que causen perjuicio o sean desfavorables a la comunidad ejidal.

Por no emitir su opinión en término oportuno y obrar con falsedad, serán sancionados según lo señala la fracción tercera del mismo artículo.

Si no consigna a los empleados o funcionarios de su dependencia que violen lo dispuesto en el Código, provocando con sus actos perjuicios a los ejidatarios en particular, o a las comunidades ejidales, será sancionado; así lo indica la fracción IV.

La fracción V señala al Secretario de Agricultura y Fomento responsabilidad por tolerar actos que menoscaben o afecten el valor y la eficacia de los certificados de derechos agrarios y de los títulos de propiedad, o provoquen la invasión de propiedades no afectadas.

El Código de 1942 sólo señala sanciones en los casos de las ---

fracciones I, III y IV del referido artículo.

El artículo 347 dice que será motivo de responsabilidad para los funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas, el hacerlo en contravención de los artículos 8 y 10 de ese Código.

El artículo 348 menciona las responsabilidades en que incurrirán los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario; la primera fracción se refiere a la actuación dolosa en los casos a que se refiere el artículo 7o. del Código.

La fracción II se refiere, que incurren en responsabilidad por proponer se afecten las propiedades inafectables.

La fracción tercera señala que hay responsabilidad por no emitir dictámenes en los términos que les fije el reglamento interior del Cuerpo Consultivo Agrario, cuando la omisión les sea imputable total o parcialmente.

La pena de seis meses a dos años, según la gravedad de hecho o hechos de que se trate, es la sanción a que se hacen acreedores los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario en los casos a que se refiere ese artículo.

El artículo 349 se refiere a las responsabilidades en que incurren las Comisiones Agrarias Mixtas.

La primera fracción señala responsabilidad por no formular sus propuestas ante las Comisiones, en los términos que fije el Reglamento Interior de ellas, cuando la omisión les sea imputable total o parcialmente.

Habrán responsabilidad de acuerdo con la fracción II, por infor-

mar dolosamente a la Comisión Agraria Mixta, en las propuestas que sirvan a ésta para emitir sus dictámenes.

Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas serán sancionados conforme a la fracción III, por proponer la afectación de propiedades inafectables o por mandar ejecutar mandamientos de posesión que las afecten.

Las sanciones que les señala el mencionado Código serán de seis meses a dos años de prisión, a juicio de la autoridad competente.

El artículo 350 señala responsabilidad para los Delegados del Departamento Agrario. La fracción I de ese artículo se refiere a que el Delegado proponga en sus dictámenes o estudios, en contravención al Código que se nieguen a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que tenga derecho.

Si propone se afecten las propiedades inafectables o ejecute mandamientos de posesión o resoluciones presidenciales que las afecten, incurrirá en responsabilidad el Delegado del Departamento Agrario según indica la fracción II del Código Agrario de 1942.

Habrá responsabilidad, señala la fracción III, para los Delegados del Departamento Agrario, por no tramitar dentro de los términos que fija el Código, los expedientes agrarios, a menos que hubiera excusa fundada y conocida por el Departamento Agrario.

Por no informar oportunamente al Departamento Agrario, de las irregularidades que cometan las Comisiones Agrarias Mixtas según indica la fracción IV del mismo artículo.

Incurrirá en responsabilidad por informar dolosamente al Departamento Agrario sobre los expedientes en que intervengan, en forma que --

origine o pueda originar resoluciones contrarias al Código, así lo dice la fracción quinta.

La fracción VI indica que hay responsabilidad por conceder o -- proponer que se concedan a los propietarios afectados, plazos mayores que los que señala el artículo 248 del Código, para el levantamiento de cose-- chas, el desalojamiento de ganado o la extracción de productos forestales.

Los Delegados responsables serán sancionados con prisión de seis meses a dos años, según la gravedad del hecho o hechos de que se trate - en los casos a que se refiere este artículo.

El artículo 351 señala responsabilidades y sanciones similares a las que se establecen para los Delegados, también para el personal --- técnico y administrativo Federal y de las Comisiones Agrarias Mixtas, que intervengan en la aplicación de este Código.

El artículo 352 del Código de 1942, no señala responsabilidades ni sanciones, solo menciona la actuación que debe seguir el empleado o -- funcionario que haya intervenido en la Asamblea en que se removió a un -- miembro del Comisariado Ejidal por malversación de fondos quien debe en-- viar inmediatamente un ejemplar del acta y documentación respectiva, al - Ministerio Público que corresponda, dando cuenta al Departamento Agrario.

El artículo 353 se refiere a la responsabilidad en que incurran los miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios y de los comisariados -- Ejidales; la primera por lenidad o abandono que les encomiende este Cód- go.

La segunda por originar, fomentar o desatender el arreglo de -- conflictos entre los ejidatarios o conflictos internacionales.

La fracción tercera se refiere a que invada tierras, induzca o-

tolere que los ejidatarios o campesinos se posesionen de ellas fuera de los preceptos de este Código.

Dice el Código de 1942 en su artículo 353 que, "las infracciones previstas en las fracciones I y II serán castigadas con destitución del cargo y multa de cinco a quinientos pesos; penas que se aplicarán además de las que correspondan cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delito.

La inobservancia de lo dispuesto en la fracción III se castigará con destitución inmediata por la autoridad competente y con prisión de seis meses a diez años, según la gravedad del hecho".

El artículo 354 menciona otras responsabilidades de los Comisariados Ejidales; la primera por no cumplir las obligaciones que se les imponen para la tributación fiscal del ejido y la segunda, por ejecutar actos u omisiones que provoquen o produzcan el cambio ilegal de los ejidatarios a superficies o parcelas distintas de las que les hayan correspondido, en el reparto económico o en el fraccionamiento de las tierras de labor.

El Código de 1942 sólo sanciona la infracción prevista en la fracción I que se castiga con destitución del cargo y multa de cinco a quinientos pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delito.

El segundo párrafo del mismo artículo 354, inhabilita a los miembros del Comisariado Ejidal para desempeñar todo cargo en los ejidos durante cinco años, señala su destitución y prisión de tres meses a tres años, según la gravedad del caso, por ordenar la privación temporal o definitiva, parcial o total, de los derechos de un ejidatario y los que con

su conducta pasiva la toleren o autoricen sin que existe una resolución -
presidencial en que fundarla.

El artículo 355 señala la responsabilidad en que incurren los -
Jefes de las Oficinas Rentísticas o Catastrales y del Registro Público de
la Propiedad o de cualesquiera otras que conforme a ese Código deban pro-
porcionar a las autoridades agrarias datos o documentos necesarios para --
la tramitación de expedientes y que no cumplan con esta obligación en un -
plazo máximo de quince días.

La sanción que corresponde a la falta de cumplimiento de esa --
disposición será multa de diez a quinientos pesos, según la gravedad del-
hecho o hechos de que se trate.

El artículo 356 del Código Agrario de 1942, está dedicado a con-
siderar como faltas y que serán sancionados administrativamente, todos --
los actos u omisiones no especificados en los artículos anteriores que, -
con violación de este Código o sus reglamentos, cometan los funcionarios=
y empleados que intervengan en la aplicación de los mismos.

El artículo 357 faculta al Presidente de la República para expe-
dir los reglamentos que fueren necesarios para definir los actos u omisio-
nes que deban castigarse conforme al artículo anterior y establecer las --
sanciones correspondientes.

2.2.2. SANCIONES QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Ahora bien, pasando a comentar las sanciones establecidas en la-
Ley Federal de Reforma Agraria, observamos que se señalan dos clases de --
delitos agrarios, atendiendo ambas al sujeto activo. La primera se refle-

re a las responsabilidades de los funcionarios y empleados que intervienen en la realización de la reforma agraria, y la segunda a los actos cometidos por las autoridades ejidales y comunales.

El artículo 459 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala cinco casos en que los Gobernadores de los Estados incurren en responsabilidad y deben ser consignados a las autoridades competentes, pero no se señala ninguna sanción para esas faltas; tampoco se dice a que autoridades competentes deban ser consignados, considerándose que a este particular existe una laguna en la ley.

El artículo 460 señala tres delitos que solamente puede cometer el Secretario de la Reforma Agraria; el primero se refiere al informe falso que dé al Presidente de la República, al someterle los proyectos de resolución a que se refiere la Ley. Los elementos de este delito son: -- el informe que debe ser necesariamente por escrito, en donde conste un proyecto de resolución y que ese informe sea falso, lo que indica una conducta dolosa que debe ser demostrada plenamente y que no se deduzca simplemente por la Ley.

No es forzoso que el proyecto falso sea aprobado por el Presidente de la República para que se tipifique el delito.

El segundo se refiere a que el Secretario de la Reforma Agraria con violación de la Ley, proponga una resolución negando a un núcleo de población las tierras o aguas a que tenga derecho. El primer elemento es la violación a la Ley, o sea precisar que artículos se violan al proponerse una resolución negativa. El segundo elemento es la proposición que se haga al propio Presidente de la República. Al respecto es importante considerar que intensivamente se establece el dolo como elemento subjetivo,

para que se tipifique el delito, toda vez que la simple proposición negativa puede ser modificada al someterse para su aprobación y además se estima que esta figura es una repetición de la anterior.

El tercer tipo de delito señala la proposición para que se afecten en una resolución presidencial, propiedades inafectables.

Las consideraciones expuestas en las anteriores fracciones al analizar los elementos que constituyen esas acciones delictuosas, son --- aplicables también para el tercer delito que señala el artículo 460.

La sanción para estas figuras es de seis meses a dos años de -- prisión según la gravedad de los hechos de que se trate.

El artículo 461 de la referida ley señala también otras responsabilidades en que incurre el Secretario de la Reforma Agraria, pero no establece ninguna sanción ese precepto. La primera se refiere a que no informe al Presidente de la República de los casos en que proceda sancionar a funcionarios o empleados agrarios, en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos señale la Ley. La segunda por no consignar a la autoridad competente a los funcionarios y empleados de los que sea superior jerárquico, en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos señala la Ley.

El artículo 462 señala responsabilidades para el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, tipificando como delito el no emitir su opinión en tiempo oportuno y obrar con falsedad, causando perjuicios a los ejidatarios y comuneros. Como elemento se señala una conducta pasiva al abstenerse de dar una opinión en tiempo oportuno y el segundo elemento es obrar con falsedad, causando perjuicio a ejidatarios y comuneros. Es necesario demostrar el dolo con que se conduzca el funcionario al emitir su opinión, y que se demuestre plenamente la calidad de ejidatarios -

y comuneros, de los sujetos pasivos; aquí no son incluidos los pequeños - propietarios.

La fracción II de este precepto señala como delito el no consignar a los empleados o funcionarios de su dependencia que violen lo dispuesto en la Ley provocando con sus actos perjuicios a los ejidatarios o comuneros, en particular o a los ejidos y comunidades.

Se indica una conducta pasiva en este delito, siendo necesario que se demuestre la calidad de empleado o funcionario dependiente de esa Secretaría y además, que ellos violen la ley causando el perjuicio. La sanción será prisión de seis meses a dos años, según su gravedad.

El artículo 463 señala responsabilidades para los funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas, haciéndolo en contravención del artículo 50., de la propia Ley, pero no pueden ser consideradas como delitos al no existir sanción.

El artículo 464 señala las responsabilidades penales en que incurrirán los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, estableciendo cuatro tipos de delito: el primero se refiere a la actuación dolosa, con que actúen esos funcionarios en los casos señalados en el artículo 16 de la Ley y que se refiere a las atribuciones para el propio Cuerpo Consultivo. Es necesario que exista el dolo con que actúe el miembro del Cuerpo Consultivo Agrario al dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, al revisar y autorizar los planos y proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe y opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales y, por último, al emitir opinión acerca de las iniciativas de Ley o proyectos de reglamentos.

El segundo delito lo cometerán al proponer que se afecten propiedades inafectables. Cabe considerar que en este caso también es necesario demostrar el dolo con que se manifieste la conducta del sujeto activo al hacer proposición, porque sin ello no podría cometer el delito ya que la misma proposición puede ser modificada y aún no ser aceptada.

El tercer tipo de delito que señala el precepto es el de emitir dolosamente dictámenes en contra de lo prescrito por esta ley. Esta figura es una repetición de la primera y de la segunda al actuar el sujeto activo emitiendo dolosamente dictámenes, pues es claro que el proponer que se afecten propiedades inafectables es contrario a la misma ley.

El cuarto delito es el que se refiere al no emitir su dictámen dentro de los plazos legales. Sobre este particular, cabe decir que en la Ley Federal de Reforma Agraria, en el artículo 304, se especifica que el Cuerpo Consultivo Agrario una vez recibido el expediente reunido en pleno, emitirá su dictámen o acuerdo para completar dicho expediente en el plazo de sesenta días.

La sanción será de seis meses a dos años de prisión.

El artículo 465 señala las responsabilidades en que incurren los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas.

La primera por no formular sus propuestas ante las comisiones en los términos que fije el reglamento interior de ellas.

La segunda por informar dolosamente a la Comisión Agraria Mixta en las propuestas que sirvan a ésta para emitir sus dictámenes.

La tercera por proponer la afectación de las propiedades inafectables.

La fracción cuarta es aplicable por no deslindar las superficies otorgadas en posesión provisional a los ejidos en el término legal.

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

El artículo 466 se refiere a la responsabilidad penal en que incurren los Delegados y Subdelegados Agrarios.

La fracción primera por proponer en sus dictámenes o estudios - en contravención a la ley, que se niegue a un núcleo de población las tierras, bosque o aguas a que tenga derecho.

Por proponer se afecten las propiedades inafectables será aplicable la fracción segunda del mismo artículo.

Incurrirán en responsabilidad por no tramitar, dentro de los -- términos que fija la ley, los expedientes agrarios según lo establece la fracción tercera.

La fracción cuarta se refiere a la responsabilidad en que se -- incurre por no informar oportunamente a la Secretaría de las Irregulari--dades que cometan las Comisiones Agrarias Mixtas.

La fracción V señala responsabilidad por informar dolosamente - a la Secretaría sobre los expedientes en que intervengan, en forma que - origine o pueda originar resoluciones contrarias a la Ley.

Los Delegados y Subdelegados Agrarios también incurren en res--ponsabilidad, indica la fracción VI, por conceder a los propietarios a--fectados plazos mayores que los que señala esta ley, para el levanta----miento de cosechas, el desalojo de ganado o la extracción de productos - forestales.

Asimismo, se incurre en responsabilidad por sugerir a dictar - medidas notoriamente perjudiciales para l os ejidatarios, con el propósito de beneficiar a terceras personas o de obtener un lucha personal, así

lo establece la fracción VII del referido artículo.

Los Delegados y Subdelegados Agrarios, dice la fracción VIII, - son responsables por intervenir directa o indirectamente para su benefi-- cío personal o por Interpósita persona en negocios relacionados con los - artículos que producen los ejidos.

La fracción X señala responsabilidad penal por dar informacio-- nes indebidas a una de las partes interesadas que perjudique a la otra.

Las sanciones para los Delegados y Subdelegados responsables -- son de uno a seis años de prisión según la gravedad de la falta.

El artículo 467 señala responsabilidad para el personal adminis-- trativo y técnico federal y de las comisiones Agrarias Mixtas, que inter-- vengán en la aplicación de la Ley, el cual estará sujeto a las mismas cau-- sas de responsabilidad y sanciones establecidas para los Delegados en lo-- que sea estrictamente aplicable conforme a las funciones que expresamente les confieren las leyes.

El artículo 468 indica que en los casos de la fracción IV del - artículo 41, hecha la remoción, el empleado o funcionario que haya inter-- venido en la asamblea enviará inmediatamente un ejemplar del acta y docu-- mentación respectiva al ministerio público que corresponda, dando cuenta-- a la Secretaría de la Reforma Agraria.

El artículo 469 indica que incurren en responsabilidad los - - miembros de los Comités Particulares Ejecutivos y de los Comisariados y - Consejos de Vigilancia Ejidales y Comunales. La primera por abandono de-- las funciones que les encomienda la Ley.

La segunda se refiere a la responsabilidad en que incurren por originar o fomentar conflictos entre los ejidatarios, o conflictos inter-- ejidales, la tercera por invadir tierras; la fracción IV se refiere a la-

malversación de fondos.

A este particular podemos comentar que en el artículo 469, se incluyeron como sujetos activos de delitos a los miembros de los Consejos de Vigilancia ejidales y comunales, lo que no ocurría en el Código agrario anterior.

Podemos comentar que la fracción tercera del artículo 469 se modificó en parte, en relación con el Código Agrario anterior ya que señala que los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos, de los Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales y Comunales, cometen el delito de invadir tierras, sin que adopten la conducta pasiva de tolerancia o inducción que señalaba el precepto 353 del Código Agrario señalado.

Se creó una nueva figura delictiva en el artículo 469, fracción IV, al establecer como delito la malversación de fondos.

Las sanciones son destitución del cargo u multa de cincuenta a quinientos pesos; penas que se aplicarán además de las que corresponden cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delito; todo lo anterior para lo previsto en las fracciones I y II, y para los actos previstos en las fracciones III y IV, destitución del cargo y prisión de seis meses a dos años.

El artículo 470 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala tres casos además de los señalados en el artículo anterior en que los Comisariados incurrirán en responsabilidad. La primera por no cumplir las obligaciones que se les imponen para la tributación del ejido, la segunda por ejecutar actos u omisiones que provoquen o produzcan el cambio ilegal de los ejidatarios a superficie o unidades de dotación distintas de las que les hayan correspondido en el reparto provisional de las tierras de -

labor.

La fracción III de este precepto señala como responsabilidad -- acaparar, permitir que se acaparen o arrendar unidades de dotación, o que se realicen actos que tengan por objeto transmitir ilegalmente la pose---sión o usufructo de las unidades de dotación.

Las sanciones que señala el artículo 470 para lo previsto en las fracciones I y II son 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.

Respecto a la fracción III, corresponde la destitución y además- quedarán inhabilitados para desempeñar cualquier cargo posteriormente en - el ejido o comunidad y sufrirán prisión de tres meses a tres años, según - la gravedad del caso. Esta misma sanción se aplicarán a 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.

El artículo 471 sanciona con destitución del cargo que desempe-- ñen quienes promuevan la privación de derechos agrarios de un ejidatario -- o comunero, en forma dolosa y notoriamente infundada; además, se aplicará multa de quinientos a cinco mil pesos.

El artículo 472 señala la obligación que tienen los Jefes de las oficinas rentísticas o catastrales y del Registro Público de la Propiedad- o de cualesquiera otras que conforme a esta Ley deban proporcionar a las - autoridades agrarias datos o documentos necesarios para la tramitación de- expedientes lo que cumplirán en un plazo de quince días.

La sanción por falta de cumplimiento es multa de diez a quinientos pesos, según la gravedad del hecho o hechos de que se trate.

El artículo 473 atiende todos los actos u omisiones no especificados en los artículos anteriores y dice que se considerarán como faltas y serán sancionados administrativamente los que con violación de esta ley o de sus reglamentos, cometan los funcionarios y empleados que intervengan en la aplicación de los mismos, por lo que el Presidente de la República expedirá los reglamentos que fueren necesarios para definir los actos u omisiones que deban castigarse respecto a este artículo, y establecerá las sanciones correspondientes.

El artículo 474 se encarga de señalar que las disposiciones contenidas en el capítulo de Responsabilidad en Materia Agraria, no restringen, ni modifican, el alcance de las leyes penales aplicables a cualquier hecho u omisión de los funcionarios y empleados agrarios sancionados por ellas.

El artículo 475 concede acción popular para denunciar ante el Presidente de la República o el Secretario de la Reforma Agraria, todos los actos u omisiones de los funcionarios y empleados agrarios que, conforme a esta ley y a sus reglamentos, sean causa de responsabilidad.

CAPITULO 3

ANTECEDENTES HISTORICOS AGRARIOS EN MEXICO.

- 3.1. México bajo el dominio español.
- 3.1.1. Propiedad de los españoles.
- 3.1.2. Propiedad de los indígenas.
- 3.1.3. Propiedades del clero.
- 3.1.4. La Encomienda.
- 3.1.5. El Repartimiento Agrícola.
- 3.2. Aspecto Agrario a partir de 1810.
- 3.2.1. El problema agrario en el período independiente (1821-1824).
- 3.2.2. Aspecto agrario durante el gobierno de Santa Anna.
- 3.2.3. La Revolución de Ayutla.
- 3.2.4. Ley de Desamortización de 1856.
- 3.2.5. Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos.
- 3.2.6. Legislación sobre Terrenos Baldíos.
- 3.2.7. Ley de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894.
- 3.3. La Reforma Agraria.
- 3.3.1. El Plan de San Luis.
- 3.3.2. El Plan de Ayala.
- 3.3.3. Ley del 6 de enero de 1915.
- 3.3.4. El Artículo 27 Constitucional.
- 3.4. Antecedentes Históricos de los Delitos Agrarios en México.
- 3.4.1. Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920.
- 3.4.2. Decreto del 10 de abril de 1921.
- 3.4.3. Decreto del 22 de noviembre de 1921.
- 3.4.4. Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922.

- 3.4.5. Decreto del 12 de julio de 1923.
- 3.4.6. Decreto del 16 de julio de 1925.
- 3.4.7. Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria de 26 de --
febrero de 1926.
- 3.4.8. Ley del 11 de agosto de 1927.
- 3.4.9. Reglamento del Registro Agrario del 24 de abril de 1928.
- 3.4.10. Ley del 21 de marzo de 1929.
- 3.4.11. Decreto del 23 de diciembre de 1931.
- 3.4.12. Decreto de 30 de diciembre de 1933.
- 3.4.13. Código Agrario de 22 de marzo de 1934.
- 3.4.14. Código Agrario de 31 de diciembre de 1942.

3. ANTECEDENTES HISTORICOS AGRARIOS EN MEXICO.

El problema agrario en México, es uno de los más importantes del país, y de su resolución depende en forma decisiva casi todo el desarrollo nacional, ya que no solamente afecta a los campesinos y a la agricultura, sino afecta a la industria, al comercio, a la banca, a los obreros y a la economía del país en general, por lo tanto, si queremos conocer las causas que dieron origen a la intranquilidad en el campo, debemos tener presentes las realidades sociales, económicas y políticas imperantes en anteriores épocas.

Diversos autores han señalado que la causa de la intranquilidad social de principios de este siglo, se debió principalmente a los altos índices de concentración de la propiedad rural y a la mala distribución de la riqueza. Es cierto que esta concentración de la propiedad rural en pocas manos y el fenómeno del latifundismo fueron causas de ese estado de agitación e intranquilidad en que convivían los sectores agrarios del país aunque no fueron las únicas.

Los altos índices de concentración de la propiedad rural han existido desde épocas muy remotas.

Como consecuencia de la conquista y del dominio de los españoles sobre nuestra población indígena, el *jus occupatio* fue la base para realizar el acaparamiento de tierra en México. Los siglos de dominación española produjeron consecuentemente la transformación radical de la distribución de la tierra.

El Profesor Raúl Lemus García dice que la distribución de la tierra entre los aztecas guarda estrechas relaciones con su organización política y social. (1)

(1). Raúl Lemus García, Derecho Agrario Mexicano, Edit. Limsa, México, 1976. p. 87.

Las normas básicas de la tenencia de la tierra son: las tierras comunales, las tierras públicas y las tierras de los señores.

TLATOCALALLI, tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del Tlatocan o Consejo de Gobierno y altas autoridades. En este grupo quedaban comprendidas las tierras que se daban a algunos funcionarios para sostener su cargo con dignidad.

PILLALLI, eran posesiones antiguas otorgadas a los Pipiltzin, transmitidas de padres a hijos; mientras que las Tecpillalli se otorgaban a los señores llamados Tecpantlaca, que servían en los palacios del Tlaca tecutli, o jefe supremo.

TEOTLALPAN, eran tierras destinadas a sufragar los gastos de la función religiosa o culto público.

MITLCHIMALLI, estas tierras estaban destinadas a suministrar veres al ejército en tiempos de guerra.

ALTEPETLALLI, eran tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos del pueblo, obras de servicio público y al pago de tributos; sin perjuicio del cultivo de sus parcelas, eran trabajadas colectivamente por los comuneros y en horas determinadas.

CALPULLALLI, tierras del calpulli (en plural Calpullec), tierras divididas en parcelas que se otorgaban a cada jefe de familia para el sustento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas. En sus cultivos utilizaban una vara larga con punta moldeada a fuego o de cobre llamada cóatl. (2)

(2). Raúl Lemus García. op. cit. p. 88

El titular de la parcela la usufructuaba de por vida sin poder enajenarla, pero podía transmitirla a sus herederos.

Los Calpullis constituyen el antecedente del ejido posrevolucionario pues no podían enajenarse ni dejarse de trabajar más de tres años, - siendo tan sólo susceptibles de usufructo, por esto, es interesante la -- opinión del Profesor Manuel López Gallo en su libro Economía y Política - en la Historia de México en el sentido de que uno de los factores que más influenciaron para que el pueblo azteca pasara de una tribu hambrienta y - semicivilizada a un Estado perfectamente constituido, cohesionado y vigo- -roso, con una gran cultura, se debe al hecho que ningún mexica careció de tierra. (3).

En la destrucción del calpulli descuellos el origen del problema agrario, causa de los grandes movimientos nacionales armados.

Como observamos, en los dominios aztecas la mayor parte de las -tierras eran propiedad del Estado, los calpullis.

El calpulli era sobre todo una comunidad de personas que vivían -juntas y podía incluir a todos los habitantes de un pueblo o a una parte -de ellos. Las ciudades grandes también estaban divididas en calpullis. - La tierra, de propiedad común, no era enajenable. Estaba a disposición -de sus miembros, pero no pertenecía a nadie en forma individual. Cuando -dejaban de trabajarse sin causa justificada, las parcelas pasaban a ser -ocupadas por otros jefes de familia y quien abandonaba el calpulli perdía -todo el derecho a la tierra; su usufructo se heredaba de padre a hijo.

3.1. MEXICO BAJO EL DOMINIO ESPAÑO.

Los españoles se apropiaron las tierras del nuevo mundo Invocan

(3). Economía y Política en la Historia de Mex., Era, Mex. p.14
Manuel López Gallo.

do para ello la bula de Alejandro VI, laudo arbitral con el que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras de Indias descubiertas por sus nacionales.

Los juristas de la época aseguraron que la bula de Alejandro VI les dió la propiedad absoluta sobre los bienes y señoríos de los indios - lo que justificaba la ocupación de las Indias por las fuerzas reales de España. El Profesor Lucio Mendieta y Núñez en su obra, El Problema Agrario de México, dice que esas fuerzas reales no conquistaban para el Estado Español las tierras descubiertas sino que tomaban posesión de ellas en nombre de los reyes y para los reyes; ocupaban lo que en virtud de la bula, ya era propiedad de la Corona española, y por ello, siempre se consideró que los territorios de las Indias pertenecían al real patrimonio.(4)

Por medio de las capitulaciones, nombre que recibían los contratos celebrados entre la Corona o sus representantes y el Jefe de la expedición, se fijaban los derechos de la Corona en los nuevos territorios -- descubiertos.

Con la conquista se inicia el despojo de tierras por autorización de la Corona en virtud de que en esa empresa no intervino un ejército regular del Estado español y tan pronto se lograba someter a una comunidad indígena, se repartía el botín entre capitanes y soldados en proporción a su categoría y el esfuerzo aportado, haciéndose lo mismo con las tierras y tributos autorizados por las Leyes de Partida.

El conquistador se estableció primeramente dentro de los pue--

(4). Lucio Mendieta y Núñez, el Problema Agrario de Mex., E.

blos indígenas organizados y ocasionó su desintegración por un lado, y -- por el otro los primeros índices de concentración de tierras.

La colonia produjo cambios profundos en la comunidad indígena; a excepción de los nobles, siempre que hayan cooperado con la colonia, y que fueron eximidos del pago de tributo, así como aquellos caciques que mantuvieron sus propiedades e incluso las incrementaron, el resto de la pirámide social indígena sufrió hondas transformaciones. El viejo sistema del calpulli desapareció por la conquista. También, con el objeto de acabar con los principios religiosos y el ejército de esos pueblos, el conquistador tomó bajo su control las tierras destinadas al culto de los dioses (teotlalpan); al ejército o a la guerra (mitlchimalli); al rey (tlatocalalli) y a los nobles (pillalli) y en principio, dejó las tierras pertenecientes a los barrios (calpualli). Posteriormente, también estas tierras cultivadas por el pueblo fueron ocupadas.

3.1.1. PROPIEDAD DE LOS ESPAÑOLES.

Ante ese desorden de pillaje y despojo, intervino la Corona para legalizar el reparto de tierras. Las mercedes reales fueron las formas jurídicas para confirmar la distribución. El Soberano español se reservó el derecho inmanente sobre las tierras conquistadas. Toda propiedad tenía que originarse, en última instancia, en la gracia o también, merced real. Las propiedades tradicionales de los indios fueron consideradas -- en el ámbito legal como concesiones de la Corona a las comunidades.

Al iniciarse la dominación española, la tierra se repartió entre los soldados e indios primeramente, surgiendo después el clero como nuevo propietario. Las formas de legalizarla eran: las mercedes reales -

o repartimientos y las composiciones individuales o colectivas para los españoles. En la propiedad de tipo comunal se distinguía el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento.

La merced real originalmente era una forma de conceder tierras a los conquistadores y posteriormente también fueron concedidas por la Corona a los que colonizaran las grandes extensiones de la Nueva España.

A los soldados conquistadores se les hizo entrega de tierras y de indios para que procedieran a colonizar, de acuerdo con la ley expedida por Fernando V en Valladolid, el 18 de junio y el 9 de agosto de 1513, la primera se titula Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad.-(1)

El reparto se hizo tomando en cuenta su condición de infante o peón de arcaballo, recibiendo la "peonía" y la "caballería", respectivamente.

En las leyes de Indias se señalaban las características de ambas: "y porque podía suceder, que al repartir las tierras hubiese duda -- en las medidas, declaramos, que una peonía es solar de cincuenta pies de ancho y ciento de largo, cien fanegas de tierra de labor, de trigo o cebada, diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas y veinte cabras. Una caballería es solar de cien pies de ancho y doscientos de largo; y de todo lo demás, como cinco peonías, que serán quinientas fanegas de labor para pan de trigo, o cebada, cincuenta de maíz, diez huebras de tierra para huertas, qua

(1). Dr. Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, Edit. Porrúa, México, 1966, pág. 32.

renta para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para cincuenta puercas de vientre, cien bacas, veinte yeguas, quinientas ovejas, y cien cabras. Y ordenamos que se haga el repartimiento de forma, que -- todos participen de lo bueno y mediano, y de lo que no fuere tal, en la parte que a cada uno se le debiere señalar". (2)

La "merced" se otorgaba a condición de que se cultivara la tierra, bajo pena de perderla, debido a que en la Ley XI expedida en Valladolid el 20 de noviembre de 1536 se declara: "que se tome posesión de las tierras repartidas dentro de tres meses, y hagan plantíos, pena de perder las". También se especificó que deberfan retener la propiedad por un --- término que variaba entre 4 y 6 años, a partir de los cuales el que tenía la posesión podía considerarse propietario.

Con el tiempo apareció la compraventa de títulos que se otorgaban con las "mercedes" por lo que apareció una nueva forma de adquirir -- las tierras. Mediante esa forma y el despojo, se empezaron a formar los grandes latifundios, donde los mismos indios surgen como vendedores de -- tierras, lo que dió origen a la Ley XXVII del 24 de mayo de 1571, en la -- que se fijaban las condiciones bajo las cuales podía realizarse la venta, pero no la prohibía: "Cuando los indios vendieren sus bienes raíces y -- muebles, conforme a lo que se les permite, traiganse a pregón en almoneda pública en presencia de la justicia".

A pesar de las disposiciones de protección al indio contenidas -- en las leyes de Indias, surgieron las llamadas "composiciones", que fueron individuales o de tipo colectivo. Las "composiciones", tenían dos for--

(2). Manuel Fabila, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, México, 1941, pág. 4.

mas: la que sustituía a la concesión gratuita de tierras, en la que se re-
mataban en subasta pública tierras propiedad de la Corona y, la segunda,-
la confirmación de posesiones mediante pago, a todos aquellos que la tu-
vieran en forma irregular, esta última tenía como finalidad regularizar -
la titulación sobre las tierras en las que se hubieran introducido o usur-
pado, cuando los poseedores tuvieran diez años de serlo.

Habían otras modalidades con respecto a la propiedad de los es-
pañoles: la caballería de tierra, con una extensión equivalente a 42.69 -
ha.; media caballería de tierra, 21.39 ha.; suerte de tierra, 10.69 ha.;-
solares de tierra para casas, molinos y ventas, 0.17 áreas; criadero de -
ganado mayor, 438.9 ha.; sitio de ganado menor, 780.27 ha.; criadero de -
ganado menor, 195.06 ha.

3.1.2. PROPIEDAD DE LOS INDÍGENAS.

En general se reconocen dos clases de propiedades: las primeras
son las mismas que tenían los indígenas antes de la llegada de los españo-
les y que las autoridades les permitieron conservarlas como premio a la -
ayuda que pudieron haber dado a la conquista aún cuando también es cier-
to que la corona española intentó colocarse en el puesto dejado vacante -
por el Estado azteca y aspira a la formación de una estructura despótico-
tributaria, por eso defiende con pasión la comunidad indígena en virtud -
de la capacidad tributaria de ésta como herencia del dominio azteca, por-
eso extiende el dominio de una burocracia el cual deriva del nombramien-
to y de la gracia del rey.

En un segundo grupo se encontraban las dotaciones de las tie-
rras que se dieron a los pueblos con el ánimo de poblar y además sujetar-

al dominio español ciertos grupos de indios.

Dentro de la propiedad de los indios se distinguen cuatro tipos perfectamente diferenciados: el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento.

Se fijó la extensión que había de tener el fundo legal por real cédula del 12 de julio de 1695 y establece que ésta abarque 600 varas a los cuatro vientos contados a partir de la iglesia. Esta superficie había de destinarse a los hogares de los indios, a los que no se otorgaba en propiedad particular, sino a todo el conjunto de habitantes y que además no podía ser vendida. (3)

El ejido tuvo su origen en la ley dictada por Felipe II, el 10 de diciembre de 1573 y especifica las condiciones que debían reunir: -- "Los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, -- sin que revuelvan con otros de españoles". (4)

Los propios eran tierras cuyos productos se destinaban para el pago de los gastos públicos, existían desde la época prehispánica, y se cultivaban colectivamente por los miembros de cada barrio (calpulli) al que perteneciesen dichas tierras. Cuando en la Nueva España se fundaron pueblos, tanto de españoles como de indios, siguieron existiendo tierras dedicadas a los gastos públicos, con la diferencia de que su cultivo ya no era colectivo, sino que eran arrendadas a los pobladores, cubriendo con -

(3). Dr. Lucio Medieta y Núñez, El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa, México, 1966, pág. 60

(4). Idem. pág. 62.

ella los gastos públicos.

Las tierras de repartimiento, eran tierras comunales pero de disfrute individual, transmisibles por herencia pero al extinguirse la familia o al abandonar el pueblo, las parcelas que quedaban vacantes, se repartaban entre quienes las solicitaban, según establecía la real cédula del 19 de febrero de 1560 la cual permitía a los indígenas que fundaban un nuevo pueblo, conservar las tierras que antes de ser reducidos poseían.

3.1.3. PROPIEDADES DEL CLERO.

Las tierras propiedad del clero, originalmente fueron otorgadas por la corona española para que pudieran construir iglesias y conventos y cumplieran así con la labor evangelizadora.

Con el tiempo sus propiedades se acumularon por los diezmos, ob^{er}venciones parroquiales, limosnas, mandas, donaciones, intestados, capellanías y obras pías.

Además el clero pronto se convirtió en un poderoso propietario porque imponía sus grandes capitales a rédito, recibiendo en garantía títulos de propiedad agraria.

Conforme al Derecho Canónico, los bienes de la Iglesia no podían enajenarse constituyéndose en "bienes de manos muertas"; tampoco pagaban impuestos, siendo hasta 1737 en que España celebró un concordato con la Santa Sede cuando los bienes eclesiásticos perdieron las exenciones de que gozaban y como las propiedades civiles, quedaron sujetos al pago de impuestos. Si a las anteriores circunstancias se agrega que, en su mayoría, las propiedades eclesiásticas no se cultivaban, encontraremos los grandes obstáculos que impidieron el desenvolvimiento material del país.

3.1.4. LA ENCOMIENDA.

La institución jurídica que otorgaba derechos a particulares sobre el tributo indígena era la encomienda.

Legalmente, la encomienda es una asignación de comunidades indígenas a un colonizador privilegiado. El encomendero tiene respecto a la Corona y la Iglesia, obligaciones militares, de derecho público y religiosas; debe asegurar la sumisión de los indígenas, regular su administración y convertirlos al cristianismo; según indican las leyes de Burgos en Recopilación de las Leyes de Indias. La encomienda no es una propiedad -- sino un usufructo. La Corona conserva la propiedad de tierras y recursos naturales. Los indios son libres, vasallos del rey pero no del encomendero. La encomienda no es enajenable, no puede ser vendida o traspasada; -- desaparecido el encomendero, su posesión regresa a la Corona. No es heredable y sólo circunstancialmente el rey le otorgó ese carácter, aún cuando no transferible, cuando el encomendero no era ya más que un rentista -- del tesoro real. (5) •

Jurídicamente, la encomienda impone obstáculos a la propiedad -- privada. El derecho del encomendero sobre el trabajo indígena se origina en una concesión de la Corona y sigue ligado a ella, ya que no se transforma en la propiedad de la tierra o del indio.

La desaparición de la encomienda viene siendo el triunfo de la propiedad privada y surgen los hacendados a los que la Corona se resiste -- apenas moderadamente pues no fue apoyada por la Iglesia que se había convertido en el principal terrateniente de la Nueva España.

(5). Agustín Cué Cánovas, Historia Social y Económica de México 1521-1854. Ed. Trillas, México, 1971.

3.1.5. EL REPARTIMIENTO AGRICOLA.

La sustitución de la encomienda por el repartimiento corresponde a la paulatina desaparición de trabajo no retribuido, propio del tributo, y a la generalización del pago obligatorio de salarios.

Hacia el último tercio del siglo XVI, el trabajo sin paga subsiste sólo en algunas obras públicas y en algunos otros casos aislados.

El repartimiento tiene sus antecedentes en el coatequil indígena, término náhuatl que designa un sistema de trabajo público al que debían concurrir todos los calpulli, y en los sistemas de trabajos públicos forzados en España. (6)

Por el repartimiento agrícola, las comunidades estaban obligadas a proporcionar a las haciendas del 2% al 10% de sus trabajadores según la intensidad del trabajo. Cada lunes por la mañana salía el grupo de indígenas; su trabajo se iniciaba el martes y duraba hasta el siguiente lunes, este día recibían su paga e iniciaban el regreso a sus lugares de origen. Sus puestos eran ocupados el mismo lunes por los indígenas que venían a sustituirlos. (7)

Por medio de un rígido sistema, la Corona exige a todos los comuneros que presten servicio en las empresas de los españoles, llámense hacienda, estancia, minas u obraje.

La sucesión de actos que sumen a las comunidades indígenas en un estado de despojo, explotación y abyección desembocan finalmente en el movimiento de independencia.

(6). Enríque Semo, Historia del Capitalismo en México Los Orígenes 1521-1763, Ed. Era. México, 1975.

(7). Idem.

3.2. ASPECTO AGRICOLA A PARTIR DE 1810.

El problema agrario es una de las causas principales del movimiento de Independencia pues a principios del siglo XIX, el número de indígenas despojados era enorme y en los indios y las castas encontró la dirección del movimiento su principal apoyo.

No obstante las advertencias del obispo electo de Michoacán, Manuel Abad y Queipo quien ya había analizado la situación social y económica de la Nueva España y previsto sus consecuencias, nadie hizo caso de sus consejos sobre la necesidad de que se expidiera una Ley Agraria para que se distribuyeran las tierras realengas entre las poblaciones rurales necesitadas, además de otras medidas de carácter político económico para impedir los abusos de los españoles sobre los indígenas.

Preocupado el gobierno por los brotes de rebelión que empezaron a surgir en las colonias, se dedicó al estudio de las causas que motivaban esos descontentos y descubrió entre las principales al mal reparto de la tierra; y en el real decreto de 26 de mayo de 1810, además de liberar al indígena de pago del tributo, pidió al Virrey enterarse de los pueblos que tuvieran necesidad de tierras y aguas, se les dotara con el menor perjuicio posible de tercero y con obligación de los pueblos de ponerlas en cultivo de inmediato. Dicho decreto se publicó en México hasta el 5 de Octubre del mismo año, cuando había brotado el movimiento de Independencia y cuyo único fin era atraer a los indígenas para luchar en favor de los españoles, pero ya nadie creía en las disposiciones legales porque -- estaban acostumbrados a que se dictaran leyes que nunca habían sido aplicadas.

Para entonces el 19 de octubre de 1810, Miguel Hidalgo y Costi-

lla publicada por bando un decreto en el que ordenaba a los dueños de esclavos y esclavas poner de inmediato en libertad pena de sufrir irremisiblemente la pena capital y la confiscación de todos sus bienes.

Posteriormente en Guadalajara el 5 de diciembre de 1810, expide el primer Decreto agrarista en el cual ordena a los jueces y justicias de esa capital que procedan a entregar a los naturales las tierras para su cultivo y que, de esta forma, no puedan arrendarse pues "es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos".

El insurgente José María Morelos y Pavón ordenó a los jefes militares inutilizar todas las haciendas grandes cuyas tierras laborables pasen de dos leguas con la intención de establecer el principio de que muchos se dediquen a beneficiar un corto terreno atendido con su propio trabajo y no que una sola persona tenga muchas tierras infructíferas y esclavizando a miles de gentes para que trabajen por la fuerza cuando pueden trabajar su tierra para beneficio propio y del pueblo.

El 9 de Noviembre de 1812, las cortes sancionaron la abolición de las mitas, eximieron de servicios personales a los indios y dispusieron que se les dote de tierras. También las cortes, el 4 de enero de 1813 expide una ley que de haberse cumplido hubiera tenido profundas consecuencias en todo el Imperio español, establece que:

"Considerando que la reducción de los terrenos comunes á dominio particular es una de las providencias que más imperiosamente reclaman el bien de los pueblos y el fomento de la agricultura e industria, y queriendo al mismo tiempo proporcionar con esta clase de tierras un auxilio a las necesidades públicas, un premio a los beneméritos defensores de la patria, y un socorro a los ciudadanos no propietarios, decretan:

I.- Todos los terrenos baldíos o realengos, y de propios y arbolados con arbolado y sin él, así en la península e islas adyacentes, como en las provincias de ultramar, excepto los ejidos necesarios a los pueblos, se reducirán a propiedad particular...

II.- De cualquier modo que se distribuyan estos terrenos, serán en plena propiedad y en clase de acotados, para que sus dueños puedan cercarlos... disfrutarlos libre exclusivamente, y destinarlos al uso o cultivo que más les acomode; pero no podrán jamás vincularlos, NI PASARLOS EN NINGUN TIEMPO NI POR TITULO ALGUNO A MANOS MUERTAS..." (8)

Jurada la constitución española el 27 de septiembre de 1820, las cortes suprimen las vinculaciones, mandato que se dirigía fundamentalmente a los mayorazgos, y a: "Las iglesias, monasterios, conventos y cualesquiera comunidades, así seculares como regulares, los hospitales, hospicios, casas de misericordia y de enseñanza, las cofradías, hermandades, encomiendas y cualesquiera otros establecimientos permanentes, sean eclesiásticos ó laicales, conocidos con el nombre manos muertas, no puedan desde ahora en adelante adquirir bienes algunos raíces o inmuebles en provincia alguna de la monarquía, ni por testamento, ni por donación, permuta, compra, decomiso en los censos enfiteúticos, adjudicación en prenda pretorial ó en pago de réditos vencidos... Tampoco puedan en adelante las manos muertas imponer ni adquirir por título alguno capitales de censo de cualquiera clase impuesto sobre bienes raíces..." (9)

3.2.1. EL PROBLEMA AGRARIO EN EL PERIODO INDEPENDIENTE.

(1821-1824)

(8). Dublán, Manuel y Lozano. José María, Legislación Mexicana, Edición, Oficial, Imorenta del Comercio, a cargo de Dublán y Lozano, hijos, calle de Cordobanes número 8, México, 1876, t.1. p. 397

(9), Idem. p. 326.

El congreso constituyente de 1824 en ordenamiento del 18 de --- agosto, manda que los terrenos de la nación que no sean propiedad particu lar, individual, colectiva, puedan ser colonizados. Sus artícu los que so bresalen son:

"4. No podrán colonizarse los territorios comprendidos entre -- las veinte leguas límtrofes con cualquiera nación estrangera, ni diez lí torales, sin la previa aprobación del supremo poder ejecutivo general.

12. No se permitirá que se reuna en una sola mano, como propie dad, mas de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, - cuatro de superficie de temporal, y seis de superficie de abrevadero.

13. No podrán los nuevos pobladores pasar sus propiedades a ma nos muertas.

15. Ninguno que a virtud de esta ley adquiera tierras en propie dad, podrá conservarlas estando avecindado fuera del territorio de la pro piedad". (10)

Antes, Iturbide habfa dictado la primera disposición sobre colo nización interior en el México independiente del 23 al 24 de marzo de 1821, concediendo a los militares que probaran que habfan pertenecido al ejérci to trigarante, una fanega de tierra y un par de bueyes, en su lugar de na cimiento o en el lugar que hubieran elegido para vivir. (11)

Con el objeto de estimular la colonización con extranjeros, la - Junta Nacional Instituyente el 4 de enro de 1823 emitió un decreto en el - que se les ofrece tierras para que se establezcan en el país. En su artícu lo 11 se aborda el problema del latifundismo al decir que "... deblendo --- ser el principal objeto de las leyes en todo gobiernolibre, aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el go

(10). Dublán y Lozano, op. cit. pp. 712 y 713.

(11). Lucio Mendieta y Núñez, op. cit. p. 91

bierno en consideración lo prevenido en esta ley para procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no puedan cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando al propietario su justo precio al juicio de peritos". (12)

La anterior disposición fue suspendida por la orden de 11 de abril de 1823, aproximadamente tres meses después.

Por esta época se expidieron otros decretos más que buscaban promover la colonización interior en lugares obviamente poco poblados, entre ellos el decreto de 4 de julio de 1823 cuyo objeto era repartir tierras entre el ejército permanente; el decreto de 30 de junio de 1823 para repartir la hacienda de San Lorenzo entre los vecinos de Chilpancingo, Provincia de Puebla; el decreto de 19 de julio de 1823 donde se concedía tierras baldías a quienes hubieran prestado sus servicios durante el movimiento de independencia en lo que respecta a los once primeros años y el decreto de 6 de agosto de 1823 que concedía tierras baldías a sargentos y cabos del ejército que quisieran retirarse. (13)

Con el fin de colonizar una nueva provincia que se llamaría Istmo cuya capital sería Tehuantepec, se expidió el decreto de 14 de octubre de 1823 donde se ordenaba que las tierras baldías se dividieran en tres partes: la primera debería repartirse entre los militares y personas que hubieran prestado servicios a la patria, pensionistas y cesantes; la segunda para capitalistas nacionales o extranjeros que vinieran a colonizar el país apegándose a las leyes generales de colonización; la tercera

(12). Lucio Mendieta y Núñez. op. cit. p. 92

(13). Francisco F. de la Maza, Código de Colonización, p. 162 cit. por Lucio Mendieta y Núñez, op. cit. p. 93.

parte sería repartida por las diputaciones provinciales en provecho de -- los habitantes que no tuvieran propiedad.

Para esa repartición se fijó a cada soldado una área cuadrada - de tierra de labor de doscientas cincuenta varas por lado la cual podía - extenderse según el número de miembros de la familia, grado o merecimientos del beneficiado.

La Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824 de la cual nos - hemos referido anteriormente fue, de hecho, la primera ley sobre coloni- zación.

Una nueva ley de colonización fue aprobada el 6 de abril de - - 1830; en ella se ordena se repartan tierras baldías a mexicanos y extran- jeros y, como caso notable, que aun a presidiarios que ayudaran en la --- construcción de fortificaciones y caminos y que, terminada su condena, -- quisieran colonizar.

Como presidente interino de la República José Mariano Salas, -- dictó el 4 de diciembre de 1846 un reglamento sobre colonización, en la - cual se ordena que la Dirección de Colonización tome las medidas y levante planos de los baldíos; además, se valorizarían los terrenos calculando su precio por acre, según el lugar donde estuviere, así como fijar la --- forma de pago de dichas propiedades. Este reglamento tuvo además otras - disposiciones de importancia, pero pocas aplicaciones prácticas tuvieron.

3.2.2. ASPECTO AGRARIO DURANTE EL GOBIERNO DE SANTA ANNA.

Antonio López de Santa Anna dictó una ley de colonización el 16 de febrero de 1854, en la cual se ordena nombrar uno o más agentes en Europa, que promovieran la emigración a nuestro país, los cuales deberían - llenar los siguientes requisitos: profesar la religión católica, ser de-

buenas costumbres y tener alguna profesión útil para que pudiera dedicarse luego a la agricultura, la industria, las artes o el comercio. Para facilitar la emigración se ofreció dar facilidades de transporte de su país de origen al nuestro y para adquirir terrenos sólo quedaban obligados a pagar al Ministerio de Fomento el valor de dichos terrenos, a los 5 años contando desde el día en que tomaran posesión de ellos y residir en dichos terrenos y cultivarlos durante ese mismo lapso. Otro aspecto del que se ocupa es el relativo a que todos los emigrantes que se radicaran en la República, automáticamente se considerarían mexicanos. Por esta ley los asuntos agrarios pasaron a manos de la Secretaría de Fomento (14) y además, es interesante hacer notar que ésta era una ley de colonización extranjera en todos sus artículos.

Antes de ser depuesto por el movimiento de Ayutla, Antonio López de Santa Anna expidió la ley de 31 de Julio de 1854, donde se autoriza a los hacendados que ilegalmente ocuparan tierras municipales o de comunidades de indígenas, para regularizar la adquisición de las mismas, pagando solamente las dos terceras partes de su valor a los propietarios.(15)

(14). Wlstanio Luis Orozco, Legislación y Jurisprudencia sobre terrenos Baldíos, México, 1895, citado por James L. Hamon y Stephen R. Niblo, Precursores de la Revolución Agraria en México, Sep. Setentas, 1975, pág. 43.

(15). Richard A. Johnson, The Mexican Revolution of Ayutla 1854 1855, Illinois, 1939, citado por Alonso Aguilar Monteverde, Dialéctica de la Economía Mexicana, nuestro Tiempo, 9a, ed. 1976, pág. 115.

3.2.3. LA REVOLUCION DE AYUTLA.

El Plan de Ayutla fue la bandera de los liberales y reformistas que deseaban el derrocamiento de la dictadura del general San Anna, establece un régimen transitorio para elegir un presidente interino (que resulta ser Juan Alvarez) y ofrece convocar un congreso extraordinario para elaborar una nueva constitución que reafirme a la nación el carácter de una república representativa y popular. Dicho plan da inicio a una de las más significativas etapas de nuestra historia como fue la Reforma.

Los liberales de mediados del siglo XIX, basándose en las ideas y estudios de pensadores como Mora y Zavala y en sus propios conocimientos de la realidad nacional, llegaron a la conclusión de que no habría -- progreso para el país mientras la mayor parte de las riquezas estuvieran estancadas sin producir un ingreso fijo a la nación, pues el erario dejaba de percibir los derechos que le correspondían en la traslación de dominio, ya que el clero concentraba en sus manos gran parte de la propiedad-raíz y no hacía ventas a los particulares.

Sólo tomando en consideración el grado a que había llegado el -- problema clerical de entonces, se puede entender el movimiento liberal, -- sus causas y sus consecuencias.

No obstante que los constituyentes conocían la situación agraria, muy pocos aceptaban la necesidad de dotar de tierras a los campesinos, su principal preocupación iba encaminada a destruir el poder económico de la Iglesia pues los liberales consideraban que la ley de desamortización constituía la clave para resolver el problema.

e) Desde ahora en adelante ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la excepción antes establecida.

f) Con objeto de dar movilidad a los capitales se fijó que todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones por redención de capitales, nuevas donaciones u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz.

(16)

Los dos objetivos básicos de esta ley fueron la movilización de la propiedad raíz, y, como medida fiscal, normalizar los impuestos.

El Congreso, al expedir la Constitución del 5 de febrero de 1857, ratificó esta ley en el artículo 27 que especificaba: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos en que ella haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".(17)

(16). Dublán y Lozano, op. cit. t. VIII, p. 105.

(17). Manuel Fabila, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, México, 1941, pp. 117 y 118.

3.2.4. LEY DE DESAMORTIZACION DE 1856.

La Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas, de 25 de Junio de 1856, llamada también "Ley Lerdo", trataba entre varios aspectos importantes los siguientes:

a) Se ordena en el artículo 10. que todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarían en propiedad a -- los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculando como rédito al seis por ciento anual.

b) Bajo el nombre de coporaciones quedaron comprendidas todas -- las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, con gregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y, en general, todo establecimiento o fundación de duración perpetua o indefinida.

c) Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del -- instituto de las corporaciones.

d) Al no proceder alguna corporación ante la misma autoridad, - dentro del término de tres meses, al remate de las fincas no arrendadas, - si hubiere denunciante de ellas, se les aplicaría la octava parte del pre cio, que para el efecto deberá exhibir de contado aquel en quien se fin-- que el remate, quedando a reconocer el resto a favor de la corporación o finca denunciada. Las fincas denunciadas se venderían en subasta pública y al mejor postor, gravándose todas estas operaciones en favor del gobierno, con una alcabala de 5% como derechos por la traslación de domi-- nio.

Es indudable que los efectos más inmediatos en sentido negativo de la aplicación de esta ley, se sintieron en las comunidades indígenas - que, al ser consideradas como corporaciones, debían dividir sus propiedades en parcelas y venderlas a los campesinos que las habían estado cultivando y, en vista de su carencia de recursos, sus propiedades pasaron a - poder de los denunciantes.

La Ley de Desamortización y el artículo 27 de la Constitución - lograron reducir considerablemente las propiedades del clero pero dieron origen al latifundio laico.

3.2.5. LEY DE NACIONALIZACION DE BIENES ECLESIASTICOS.

La Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular dictada por Benito Juárez el 12 de julio de 1859, en el puerto de - Veracruz, lugar donde provisionalmente estaba constituido el gobierno federal, contiene como artículos principales para la elaboración de este -- trabajo los siguientes:

Art. 10. Entran al dominio de la nación, todos los bienes que - el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, - sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consista, - el nombre y aplicación que haya tenido.

Art. 22. Es nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes que se mencionan en esta ley, ya sea que se verifique -- por algún individuo del clero o por cualquiera persona que no haya recibido expresa autorización del Gobierno Constitucional. El comprador, sea nacional o extranjero, queda obligado a reintegrar la cosa comprada, o su

valor, y satisfecerá además una multa de cinco por ciento regulado sobre el valor de aquella. El escribano que autorice el contrato será depusto e inhabilitado perpetuamente en su ejercicio público, y los testigos-tanto de asistencia como instrumentales, sufrirán la PENA DE UNO A CUATRO AÑOS DE PRESIDIO. (18)

En este artículo encontramos un antecedente remoto de sanciones en materia agraria en virtud de que tiene relación directa con el -- artículo primero, el cual menciona a los predios sea cual fuere su clase y donde consecuentemente, se incluyen las tierras de labor. Los bienes--del clero secular y regular han entrado al dominio de la nación, por tal motivo, las penas a los que contravengan esta ley, serán aplicadas por -- el Estado como salvaguarda de los bienes nacionales.

3.2.6. LEGISLACION SOBRE TERRENOS BALDÍOS.

El gobierno de Juárez expidió, el 20 de julio de 1863, la Ley--Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos que en opinión de Wís--tano Luis Orozco, es uno de los tres más importantes decretos de la Ley--de tierras en la historia de México junto con las leyes de 1754 y 1894.

La ley de 20 de julio de 1863, preveía que todo ciudadano ten--dría el derecho de adquirir hasta, pero no más de, 2500 hectáreas de tie--rra de terrenos baldíos. El gobierno por intermedio del Ministerio de -- Fomento, publicaría cada dos años el precio de los terrenos baldíos en -- cada estado. Si una persona había poseído ese tipo de tierra durante -- diez años, sería elegible para un descuento del 50% sobre el impuesto -- que se pagaba para obtener un nuevo título. Si había poseído dicha tie--

(18). Manuel Fabila, op. cit. pp. 120 a 122.

rra por un espacio de tiempo más corto, calificaría solamente para una reducción del 25% en el precio de venta de la tierra. Esos descuentos tendrían solo aplicación si el individuo presentaba la debida solicitud en un plazo de tres meses y pagaba el precio así establecido. Si un propietario de tierra no seguía dicho procedimiento, un denunciante podía estar en condiciones de obtener título a la tierra en cuestión. Después de tres meses, cualquiera podía denunciar legalmente tierra que pudiera o no estar ocupada. La Ley preveía que nadie podía intervenir en el proceso de deslinde de tierras. El que denunciaba tierra y obtenía un título por dicho proceso de ley, tenía la obligación de mantener por lo menos un habitante por cada 200 hectáreas de tal manera denunciadas. Los mantenedores de tierra en usufructo tenían el derecho a un 25% de descuento, sólo las autoridades federales y los jueves podían participar en litigios sobre terrenos baldíos. La denuncia de la tierra sería publicada tres veces, con diez días de diferencia, en periódicos y en lugares públicos. En ausencia de oposición, la tierra sería declarada ocupada, y el nuevo título podía ser extendido por el Ministerio de Fomento.

La ley establecía los impuestos y derechos que serían gravados y la forma en que determinarían la configuración de la tierra.(19)

Para Wistano Luis Orozco esta ley desempeña un papel central en la historia, no solamente de los litigios sobre terrenos baldíos, sino de la cuestión agraria en México. Según él, el efecto de la ley de terrenos baldíos, de 1863, fue el de poner en duda la validez de la mayoría de los títulos de tierras en México. Terrenos baldíos llegó a signi

(19). Wistano Luis Orozco, Legislación y Jurisprudencia sobre terrenos Baldíos, México, 1895, oo. 326-334.

ficar (dice Orozco) no tierras desocupadas, sino más bien sin títulos. Además, la carga de pruebas le correspondía al poseedor de la tierra, - más que al denunciante. Si una persona se defendía, tenía que presentar todos los títulos y esperar que no surgiera un defecto en un título. La frase "hábiles para adquirirlos" (señala Orozco) hacía explícita la - prohibición constitucional contra corporaciones civiles o religiosas que poseyeran tierras.

3.2.7. LEY DE TERRENOS BALDIOS DE 26 DE MARZO DE 1894.

Esta ley tiene singular importancia por las reformas que hace a la ley del 20 de julio de 1863 y que entre ellas sobresalen:

a) Se suprimió el límite que se consideraba denunciabile de --- 2500 hectáreas por cada habitante y se permite hacer las denuncias y --- adquirir mayores cantidades de tierra.

b) Cesó la obligación, por parte de los propietarios de terrenos baldíos, de mantenerlos poblados, acotados y cultivados y se condonó a aquellos individuos que hubieran cometido alguna infracción en este sentido.

c) Se suprimió la prohibición a las compañías deslindadoras, de enajenar las tierras que les hubieren correspondido en lotes o fracciones que excedieran de 2500 hectáreas y se indultó de las infracciones cometidas por este concepto.

d) Se derogaron las antiguas leyes relativas a la imprescriptibilidad de tierras baldías declarándose, en esta nueva ley, prescriptibles hasta por cinco mil hectáreas, siempre que fuesen poseídas durante-

10 años bajo las condiciones legales de la prescripción.

Esta ley produjo una considerable depreciación en el valor de la propiedad agraria y contribuyó a la decadencia de la agricultura. Las denuncias propiciaron grandes despojos en contra, principalmente de los pequeños propietarios y en beneficio de los grandes terratenientes quienes apoyados por lo inicuo de la ley, siempre ganaron litigios a los pequeños propietarios.

Las leyes sobre terrenos baldíos no contribuyeron a la aplicación de una mejor distribución de la tierra sino por el contrario, facilitaron el acaparamiento y en consecuencia el latifundismo y como aconteció con las leyes sobre colonización, los más favorecidos fueron los grandes propietarios y las compañías deslindadores, muchas de ellas propiedades de extranjeros.

3.3. LA REFORMA AGRARIA.

Los precursores de la reforma agraria, entre ellos: Hidalgo, - Morelos, Ponciano Arriaga, Molina Enríquez, Madero, Carranza y otros, -- consideraron que la miseria de las grandes masas y la profunda desigualdad social además del lento avance económico de la nación, se origina en la injusta concentración de la tierra en unos cuantos propietarios.

Andrés Molina Enríquez considera que el iniciador de la reforma agraria en nuestro país fue el doctor Francisco Severo Maldonado, - - quien ya en 1823 había publicado un proyecto de reformas agrarias. En - dicho proyecto se aspira a dividir en predios o porciones toda la parte del territorio nacional que se hallara libre de toda especie de dominio individual; esos predios o porciones, no serán tan grandes que no pueda cultivarlas bien el que las posea, ni tan pequeñas que no basten sus productos para la subsistencia de una familia de veinte o treinta personas. (20).

3.3.1. EL PLAN DE SAN LUIS.

El Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910 que sirvió de bandera a Francisco I. Madero para levantarse en armas en contra de la dictadura de Díaz aunque hace mención al problema agrario en forma imprecisa, es importante como un antecedente de la reforma agraria.

En el tercero de sus artículos se asienta lo siguiente en relación con la pequeña propiedad: "Abusando de la ley de terrenos baldíos-

(20). La Revolución Agraria de México, Andrés Molina Enríquez, México, 1933, Libro III, pp. 91, 92, 93 y 94.

numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores de los terrenos de que se les despojó de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los -- perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos -- propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se -- verificó el despojo". (21)

En este documento todavía se le da poca importancia al problema agrario y se manifiesta timidez al declarar como sujetas sólo a revisión las disposiciones y fallos que dieron lugar a los innumerables despojos cometidos durante la dictadura porfirista. Además, él mismo declara al periódico "El Imparcial" que siempre ha abogado por crear la pequeña propiedad, "pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus -- propiedades a ningún terrateniente". (22)

3.3.2. EL PLAN DE AYALA.

Emiliano Zapata, el 28 de noviembre de 1911, expidió el Plan de Ayala para desconocer al Presidente de la República, Francisco I. -- Madero, por no haber cumplido los postulados y compromisos agrarios de --

(21). Manuel Fabila, Cinco Siglos de Legislación Agraria en -- México, México, 1941, pp. 209 y 210.

(22). Lucio Mendieta y Núñez, op. cit., p. 171

la Revolución. Con el Plan de Ayala se inicia la revolución social y -- agraria en México ya que entre sus puntos principales destacan los siguientes:

6.- Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan los títulos correspondientes de esas propiedades de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas, lo deducirán ante los Tribunales Especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

7.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en las cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropián, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

8.- Los hacendados, científicos o caciques, que se opongan directamente o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les corresponde se destinarán pa-

ra indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de - las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.

9o.- Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes an tes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización según convenga, - pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el Inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas- y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo de- la opresión y del retroceso". (23)

El documento zapatista, baluarte de la reforma agraria, adole- cía de algunas debilidades en importantes puntos: al disponer el artícu- lo séptimo que "se expropiaran, previa indemnización " las grandes ex- tensiones de tierras, imposibilitaba el reparto agrario, pues los ejér- citos campesinos carecían de recursos económicos para indemnizar a los - latifundistas; también el mismo Plan establecía como condición, para to- mar posesión de las tierras, que sus verdaderos dueños presentaran sus - títulos y ello era imposible en la mayor parte de los casos, pues la ma- yoría de los campesinos carecía de tales documentos; por otro lado, al - insistir en el sistema de determinar la calidad de propietario ante los tribunales, colocaba a los verdaderos campesinos en una condición de no- toria inferioridad frente a los usurpadores, por su ignorancia de las le yes y, por último, en el artículo noveno los campesinos zapatistas pasan- por alto las negativas repercusiones ocasionadas a los desposeídos por- parte de la ley Lerdo pues por la forma como se había redactado esta ley, se afectaron las propiedades raíces de las comunidades lesionando en úl- tima instancia el derecho de propiedad más antiguo: la posesión. No olvi

(23). Manuel Fabila, op. cit. pp. 215-216.

demos que esta forma de propiedad era comunal; conforme a la legislación Lerdo, pasó a ser individual otorgándose los títulos de propiedad en forma gratuita; el campesino al obtener el título, ante una necesidad, vendía su tierra al hacendado más cercano y lo que se consideraba su liberación lo convertía en jornalero de hacienda.

Estas debilidades del Plan de Ayala podrían tener justificación por la infamante propaganda periodística de que eran blanco los agraristas.

3.3.3. LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Debido a que este precepto constituye el punto de arranque de las leyes agrarias emanadas de la revolución es de gran importancia conocer las opiniones de varios autores que la comentan.

González Roa dice: "... ley imperfecta, inadecuada para algunas regiones del país, pero el primer paso serio en el sentido de la resolución del problema rural; primer acto de reparación de todas las injusticias pasadas, y base de todas las disposiciones dictadas y por dictarse para dar satisfacción a las imperiosas necesidades de la población agrícola de la República". (24)

Para Silva Herzog: "La celeberrima ley consta de nueve considerandos y doce artículos de enorme interés y trascendencia. Para nosotros la trascendencia y el interés estriban no sólo en la justificación del movimiento revolucionario, sino en el criterio que sustenta respecto a que todos los pueblos sin tierras, hayan tenido o no ejidos, tienen de (24). Gonzalez Roa Fernando, El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana, Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol.V. No.3 México, 1953. p. 87.

recho a tenerlas para satisfacer sus necesidades. En otras palabras, -- las tesis que todos los individuos, por el hecho de existir, tienen derecho a que la sociedad les proporcione los medios de subsistencia, por supuesto siempre que ellos realicen funciones productivas". (25)

El decreto está constituido por nueve considerandos. Se reconoce que una de las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrarias se debe al despojo de los terrenos de propiedad comunal, cuyas víctimas han sido los pueblos. Por esa causa sus habitantes no han tenido otra alternativa que "alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes"; por lo que, "es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados"; sin embargo, se declaraba en dos considerandos la posibilidad de que en ciertos casos la restitución no pudiera hacerse efectiva por ser defectuosos los títulos; por la pérdida de éstos; o por cualquier otra causa; "... no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos le

(25). Silva Herzog Jesús, El Agrarismo mexicano y la Reforma Agraria, Exposición y Crítica, Fondo de Cultura Económica, México, 1959, p.p. 233.

gales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla". (26)

Lo anterior es lo que sostiene el último considerando de la célebre ley del 6 de enero de 1915.

El artículo primero de la misma Ley, tratando de dar base legal a las restituciones abroga en lo conducente la ley de desamortización y declara nulas las enajenaciones de tierras, montes y aguas que pertenecían a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades agrícolas -- efectuadas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local. Igualmente declara nulas todas las operaciones sobre tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, a partir del advenimiento de Porfirio Díaz, así como las diligencias de apeo o deslinde practicadas por las autoridades desde la fecha referida.

El artículo 2o. prevé que un reparto hecho legítimamente pero con algún vicio, se nulificará sólo si así lo solicitan las dos terceras partes de los vecinos o causahabientes.

Esta ley presenta algunas fallas, en general, de adaptación para algunas regiones del país, pero es un avance en la resolución de los problemas del campo y a la vez, punto de partida de las disposiciones -- que se suceden desde ese momento, sobre todo, para solucionar las necesidades más importantes de la población agrícola.

3.3.4. EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 de la Constitución de la República, expedido en Querétaro el 5 de febrero de 1971, elevó a la categoría de ley constitucional a la del 6 de enero de 1915. En él se toman en consideración todos los aspectos del problema agrario y se incluyen principios generales que servirán de norma para la redistribución de la tierra.

En su parte inicial se declara que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la pequeña propiedad". Más adelante, en el párrafo tercero, asienta que: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer la distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad".

Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto del 6 de enero de -- 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para -- conseguir los objetos antes expresados, se considerarán de utilidad pública".

A través del artículo 27, el legislador se proponía regular -- el dominio directo de la propiedad de la tierra de la siguiente manera: -- mediante la desaparición de las grandes propiedades, la institución de -- la pequeña propiedad, amparada constitucionalmente; la institución, además, de la propiedad ejidal, por medio de las restituciones y dotaciones de ejidos a los pueblos; la creación del patrimonio familiar, señalando -- los bienes que lo formarán y declarándola inalienable y exenta de embargo o gravamen de cualquier tipo.

Para llevar a la práctica las disposiciones del artículo 27 se expedieron varias circulares en las que se fijaban los procedimientos que deberían seguirse para su aplicación, debido a la falta de un reglamento especial. Por los problemas que el sistema causaba, se expidió la Ley -- de Ejidos, el 28 de diciembre de 1920, durante el gobierno del general -- Obregón, que vino a ser la primera que reglamentó a la del 6 de enero y al Artículo 27 Constitucional.

3.4. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DELITOS AGRARIOS EN MEXICO

Es a partir del gobierno de Alvaro Obregón cuando la reforma agraria comienza a aplicarse con mayor intensidad y es precisamente con la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 cuando se empiezan a atender las violaciones que se cometen a las disposiciones en materia agraria.

Antes de la referida ley, el único antecedente que se tiene en lo que respecta a las acciones delictuosas en el régimen de la tenencia de la tierra que fueran motivo de persecución por parte del poder público, lo encontramos en la ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos dictada por Benito Juárez el 12 de julio de 1859 en el puerto de Veracruz, lugar donde provisionalmente estaba constituido el gobierno federal. Dicha ley dice en su artículo 22: "Es nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes que se mencionan en esta ley, ya sea -- que se verifique por algún individuo del clero o por cualquiera persona que no haya recibido expresa autorización del Gobierno Constitucional. - El comprador, sea nacional o extranjero, queda obligado a reintegrar la cosa comprada o su valor, y satisfecerá además una multa de cinco por -- ciento regulado sobre el valor de aquella. El escribano que autorice el contrato será depuesto e Inhabilitado perpetuamente en su ejercicio público, y los testigos tanto de asistencia como instrumentales, sufrirán la pena de uno a cuatro años de presidio". (1)

En el artículo primero esa ley señalaba como bienes que entraban al dominio de la nación todos los que el clero secular y regular habían estado administrando con diversos títulos sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consista, el nombre y aplicación-

(1) Manuel Fabila, op. cit. pp. 120 a 122.

que haya tenido. Evidentemente aquí se incluyen las tierras de labor y por tal motivo se considera que esta ley contiene disposiciones en materia -- agraria.

3.4.1. LEY DE EJIDOS DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1920.

A pesar de ser insuficiente la Ley de Ejidos de 1920, fue sin embargo, una prueba de que con Obregón terminaban las vacilaciones y retrocesos que caracterizaron al régimen de Carranza pues se impulsó la reforma Agraria y sobre todo la entrega de ejidos a los pueblos.

Por ser las sanciones agrarias motivo de estudio de este trabajo, pasaremos a señalar las que contiene esta ley:

El artículo 12 menciona que "todas las oficinas en que obren -- documentos o datos que sean solicitados por los interesados en las dotaciones o restituciones de que trate esta ley, tienen obligación de ministrarlos certificados o copias necesarias a la mayor brevedad posible, y gratuitamente bajo pena de \$ 50.00 de multa al Jefe de la Oficina, y destitución en caso de reincidencia". (2)

En sus artículos transitorios, la Ley atiende nuevamente las -- responsabilidades agrarias.

El artículo 50. señala que el Presidente de la Comisión Agraria, los miembros que la integran y demás empleados y personal dependiente de -- ello, los Gobernadores de los Estados, los miembros de las Comisiones Locales Agrarias y de sus dependencias, serán responsables de los delitos, fal

(2). Manuel Fabila, op. cit. pp. 356-360.

tas y omisiones en que incurran ejerciendo su encargo en los asuntos rela
tivos a esta ley.

El artículo 8 se refiere a las faltas cometidas por las perso-
nas a que se refiere el artículo 5o., con excepción de los Gobernadores,-
se castigarán con multas de \$ 10,00 y \$ 100.00 a juicio del superior je--
rárquico respectivo. En cuanto a los Gobernadores, la Responsabilidad se
exigirá como de falta oficial.

El artículo 9 señala que las omisiones, parcialidad o demora -
Injustificadas en el despacho de los negocios a que se refiere esta ley,-
se castigarán por la Comisión Nacional Agraria con el cese del empleado -
respectivo, sin perjuicio de consignarlo a la autoridad judicial si hubier
re lugar por la comisión de algún delito.

3.4.2. DECRETO DEL 10 DE ABRIL DE 1921.

Este decreto abroga la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 y faculta al Poder Ejecutivo para reorganizar y reglamentar en materia - - agraria. (3)

El artículo 3o. en su fracción VIII, habla de responsabilidad oficial de los Gobernadores, de las Comisiones Locales Agrarias y de los Comités Particulares Ejecutivos cuando no se cumpla con la observancia -- estricta de los términos señalados en las bases expuestas en ese decreto, debiendo hacer la Comisión Nacional Agraria las consignaciones respectivas.

Cuando se trate de los Gobernadores, la consignación se hará - a la Cámara de Diputados la cual está facultada para conocer las responsabilidades en que incurran por violaciones a la Constitución y leyes federales.

La importancia de esta ley consiste en que se le da a la Comisión Nacional Agraria la facultad de consignar a las Comisiones Locales -- Agrarias y de los Comités Particulares Ejecutivos a las autoridades correspondientes.

(3). Manuel Fabila op. cit.

3.4.3. DECRETO DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 1921.

Los antecedentes de este decreto se encuentran en la lentitud de los trámites agrarios, la prohibición legal de ejecutar las resoluciones provisionales y los diversos recursos utilizados por propietarios afectados; por tales motivos, el Congreso de la Unión declaró mediante este -- decreto, derogadas de pleno derecho las reformas aplicadas a la Ley de 6 - de enero de 1915 en sus artículos 7o., 8o. y 9o. por el decreto preconstitucional de septiembre de 1916, pues al ser elevada a rango constitucional la Ley de 6 de enero de 1915, y, en consecuencia, los artículos de esta -- Ley, recobraron su fuerza primitiva desde el 1o. de mayo de 1917, fecha -- en que empezó a regir la Constitución vigente.(3)

Además de abrogar la Ley de Ejidos, el decreto de 22 de noviembre de 1921 contiene importantes disposiciones, como las siguientes:

a) Faculta al Ejecutivo Federal para reorganizar el funcionamiento de las autoridades agrarias.

b) Fija bases para regular los procedimientos agrarios.

Localizamos responsabilidad agraria dentro de estas bases, cuando se señala: "Que sea caso de responsabilidad oficial de los Gobernadores de las Entidades Federativas, de las Comisiones Locales Agrarias y de los Comités Particulares Ejecutivos, que no se cumpla con la observancia estricta de los términos señalados en las presentes bases, debiendo hacer -- la Comisión Nacional Agraria las consignaciones respectivas, y en particular las de los Gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputados del -- Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del ar-

(3). Lucio Mendieta y Núñez, op. cit. pág. 199.

artículo 108 de la Constitución Federal". (4)

El artículo 4o. del decreto de 22 de noviembre de 1921, establece la creación de la Procuraduría de los Pueblos en cada entidad federativa para patrocinar a los pueblos que lo desearan en forma gratuita en sus trámites de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria. - Esta institución surge con el propósito de acelerar la Reforma Agraria y hacer efectiva la justicia social en el campo, que era el contenido de -- los programas revolucionarios.

(4). Manuel Fabila. op. cit. págs. 383 y siguientes.

3.4.4. REGLAMENTO AGRARIO DEL 10 DE ABRIL DE 1922.

Con base en el Decreto de 22 de noviembre de 1921 que en su artículo 3o. faculta al Ejecutivo Federal para reorganizar el funcionamiento de las autoridades agrarias, se expidió un Reglamento Agrario con fecha 17 de abril de 1922 buscando hacer más expedita la Reforma Agraria, reduciendo al mínimo los requisitos y los trámites pero conservando el mismo principio de la Ley de Ejidos en lo referente a calidad de los núcleos de población existentes como base de su capacidad para obtener ejidos por dotación o restitución. (5)

La extensión de los ejidos se fijaba de la siguiente manera: a cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, correspondía de tres a cinco hectáreas en los terrenos de riego o humedad; de cuatro a seis hectáreas, en los terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual, abundante y regular; y de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases.

El Reglamento Agrario abordó el problema sobre dotación de tierras ejidales que nace del artículo 27 Constitucional, ya que este artículo manda respetar la pequeña propiedad cuando de dotaciones de tierra se trate pero sin definirla. Este reglamento resuelve el problema cuando exceptúa de la dotación de ejidos a las siguientes propiedades:

I.- Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II.- Las que tengan una extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal, que aprovechen una precipita-

(5). Lucio Mendieta y Rúañez, op. cit. pág. 203.

ción pluvial anual abundante y regular.

III.- Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.

El Reglamento considera lo antes mencionado como propiedades inafectables respetando lo dispuesto por el artículo 27 constitucional.

El Reglamento Agrario hace del procedimiento dotatorio y restitutorio una especie de juicio como acertadamente lo señala el maestro Mendieta y Núñez al conceder a los propietarios afectados la oportunidad de presentar sus observaciones sobre los censos y, en general, escritos, pruebas y alegatos en su defensa, ..." el procedimiento que había sido hasta entonces puramente administrativo, expropiatorio por lo que respecta a los propietarios de las fincas afectadas y de simple relación de trámites entre los núcleos de población solicitantes y las autoridades agrarias, se transformó en una verdadera contienda judicial ante autoridades administrativas". (6)

De esa manera surgió un grave problema político, porque muchos pueblos, después de recibir ejidos y de luchar años enteros para conservarlos, se veían separados de ellos por un amparo concedido en la Suprema Corte de Justicia a los propietarios, por virtud de un defecto legal en el procedimiento.

En el artículo 26, este Reglamento habla de la responsabilidad de las Comisiones Locales Agrarias de las entidades federativas en caso de desobediencia a las órdenes del Ejecutivo de la Unión expedidas por conducto de la Comisión Nacional Agraria, bajo la pena de destitución de

(6). Lucio Mendieta y Núñez. op. cit. pág. 206.

empleo, que impondrá el Gobernador del Estado o Territorio de cuya jurisdicción se trate, administrativamente y sin ulterior recurso.

3.4.5. DECRETO DEL 12 DE JULIO DE 1923.

El motivo primordial del trabajo que nos ocupa consiste en lo calizar responsabilidad agraria en la legislación que al respecto existe.

En el ordenamiento jurídico que es vasto en materia agraria, - sólo a partir de 1920 y más marcadamente desde el régimen de Obregón, se observa de las instituciones interés por incorporar en la legislación --- agraria en que momento hay responsabilidad de las autoridades encargadas- de aplicar las leyes en la materia.

Es el libro "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" de Manuel Fabila, una de las pocas fuentes que se conocen, el que nos ilus-- tra más directamente sobre responsabilidad agraria y cuanto aparece en le yes, decretos y reglamentos.

Este decreto del 12 de julio de 1923, para señalar responsabili- dad en materia agraria se apoya en el decreto de 22 de noviembre de 1921, - "... la contravención a los términos señalados en ese decreto, es causa de responsabilidad que se hará efectiva de acuerdo con lo preceptuado por la- fracción VII del artículo 3o. del decreto de 22 de noviembre de 1921". (7)

(7). Manuel Fabila, op. cit. págs. 430 y siguientes.

3.4.6. DECRETO DEL 6 DE JULIO DE 1925.

Este ordenamiento legal especifica en su artículo 5o. que cuando se demuestren malos manejos a los Comités Particulares Administrativos en la administración de los bienes a su cargo, serán removidos inmediatamente por la Comisión Nacional Agraria y consignados a la autoridad judicial correspondiente. (8)

Como se observa, en la expedición de las leyes agrarias, conforme a su narración cronológica a partir de la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, sólo en ciertos casos se menciona responsabilidad de las autoridades agrarias en el cumplimiento de sus disposiciones; sin embargo como veremos más adelante, cada vez se va acrecentando el interés de acelerar la Reforma Agraria responsabilizando a las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes cuando por negligencias o mala fe no cumplan con lo que disponen dichos ordenamientos.

3.4.7. REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA DE - 26 DE FEBRERO DE 1926.

Siendo nuestra obligación en esta relación de normas agrarias - el señalar en ellas lo referente a la responsabilidad en la acción u omisión en que incurren los encargados de aplicarlas, diremos que lo relevante de este reglamento se encuentra en lo que dispone el artículo 187 respecto a las ausencias de los funcionarios de la Comisión Nacional Agraria.

(8). Manuel Fabila, op. cit. págs. 430 y siguientes.

El artículo 187 dice que la falta de asistencia sin causa justificada de los empleados de la Comisión Nacional Agraria, va desde pena de una reducción equivalente a las faltas en el período de vacaciones, hasta consignación por abandono de empleo por faltar 6 días consecutivos. (9)

3.4.8. LEY DEL 11 DE AGOSTO DE 1927.

Esta Ley Reforma la de Dotaciones y Restituciones de Tierras -- y Aguas Reglamentarias del artículo 27 Constitucional, de 23 de abril de 1927.

En su artículo 90, señala que los delitos y faltas en que incurran los Gobernadores de Entidades Federativas y con motivo de la tramitación y resolución de los expedientes agrarios, serán materia de consignación a la autoridad competente. Las consignaciones serán hechas por el C. Presidente de la República.

En el artículo 10 dice "que los miembros de las Comisiones Nacional o Locales Agrarias, así como el personal que de ellas depende, serán -- responsables de los delitos, faltas y omisiones oficiales que cometan. El Ejecutivo determinará cuáles son los hechos que motiven responsabilidad -- oficial y las penas aplicables". (10)

La ley que se derogaba, la de 23 de abril de 1927, había tratado de resolver una situación difícil desde el punto de vista político, provocada por la expedición del Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922 ya que este ordenamiento había hecho insostenible una situación política porque daba a los propietarios afectados la oportunidad de presentar sus ob--

(9). Manuel Fabila, op. cit. pág. 435

(10). Manuel Fabila, op. cit. pág. 478

servaciones sobre los censos, y, en general, escritos, pruebas y alegatos en su defensa, lo que convertía en una contienda judicial el procedimiento que había sido hasta entonces puramente administrativo; expropiatorio por lo que respecta a los propietarios de las fincas afectadas, y de simple relación de trámites entre los núcleos de población solicitantes y las autoridades agrarias.

El problema político se presentaba, porque muchos pueblos, después de recibir ejidos y luchar años enteros para conservarlos, se veían privados de ellos por un amparo concedido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los propietarios, en vista de una deficiencia legal en el procedimiento.

Por ello en la Ley de 23 de abril de 1927, se trató de organizar el procedimiento agrario de acuerdo con una técnica jurídica que lo hiciera inatacable judicialmente. (11)

3.4.9. REGLAMENTO DEL REGISTRO AGRARIO DEL 24 DE ABRIL DE 1928.

Utilizando como referencia y fuente de consulta la obra "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" de Manuel Fabila, encontramos en el Reglamento del Registro Agrario del 24 de Abril de 1928 las sanciones que se aplican a los funcionarios de la Oficina del Registro Agrario por faltas en el cumplimiento de sus funciones y que a la letra dice lo siguiente:

"Artículo 20.- El oficial Mayor y los empleados de la Oficina del Registro Agrario, serán responsables por las omisiones en que incurrie (11), Lucio Mendieta, op. cit. pág. 210.

ren, indemnizando los daños y perjuicios que ocasionaren y haciéndose acreedores a las penas administrativas correspondientes". (12)

Es indudable que el espíritu de este reglamento se encamina hacia la agilización de los trámites agrarios y por lo tanto se provee de las medidas necesarias para lograr su cabal cumplimiento.

3.4.10. LEY DE 21 DE MARZO DE 1929.

En esta ley, denominada de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, se refundieron la ley Basols de 23 de abril de 1927, la del 11 de agosto del mismo año y sus reformas.

Nos dice el Dr. Lucio Mendieta y Núñez que la Ley de 21 de marzo de 1929, conservó el espíritu y la mayor parte de la letra misma de la Ley Basols. (13)

Se aprecia en esa Ley, la intención del legislador de no dejar impunes las faltas cometidas por las autoridades agrarias con motivo de la tramitación y resolución de los asuntos agrarios.

El artículo 9o. dice que los delitos y faltas en que incurran los gobernadores de las entidades federativas con motivo de la tramitación y resolución de los expedientes agrarios, serán materia de consignación a la autoridad competente. Las consignaciones serán hechas por el C. Presidente de la República. (14)

(12). Manuel Fabila, op. cit. pág. 504

(13). Lucio Mendieta y Núñez, op. cit. pág. 217

(14). Manuel Fabila, op. cit. pág. 512

El artículo 10 señala que los miembros de las Comisiones Nacionales y Locales Agrarias, así como el personal que de ellas dependa, serán responsables de los delitos, faltas y omisiones oficiales que cometan. El Ejecutivo determinará cuáles son los hechos que motiven responsabilidad oficial y las penas aplicables.(15)

3.4.11. DECRETO DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1931.

Progresivamente, el legislador va concediendo mayor importancia a la responsabilidad por acción u omisión en el ejercicio de su encargo, - para los funcionarios obligados a tramitar los asuntos en materia agraria.

El Decreto de 23 de diciembre de 1931, reforma el artículo 10 de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

El artículo 10 reformado dice que incurren en responsabilidad las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotaciones de ejidos -- cuando afecten la pequeña propiedad o alguna otra de las que estén exceptuadas de afectación por la Ley Agraria en que se funde la dotación, las cuales serán siempre respetadas; incurriendo en responsabilidad por violaciones a la Constitución en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos, afectando estas propiedades.

También dice el artículo 10 que el Presidente de la República, no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo señalado anteriormente, siendo -- responsable por violaciones a la Constitución en caso de que lo hiciere.

(15). Manuel Fabila, op. cit. pág. 512

Iguals responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria. (16)

3.4.12. DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1933.

Este Decreto reforma el artículo 27 Constitucional y abroga la Ley del 6 de enero de 1915.

Como el interés que nos ocupa en este trabajo es el de localizar dónde se señala alguna responsabilidad en materia agraria, indicaremos la fracción XV de dicho Decreto donde se menciona que las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación, e incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten. (17)

3.4.13. CODIGO AGRARIO DE 22 DE MARZO DE 1934.

Este que se dice "el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos", fue expedido por el Presidente Abelardo L. Rodríguez y -- sirvió de instrumento jurídico al Gral. Lázaro Cárdenas para realizar -- su magna obra de justicia social al darle plena vigencia a la Reforma -- Agraria repartiendo más de veinte millones de hectáreas de tierra cultivable a más de 774,000 campesinos. (18)

(16). Manuel Fabila, op. cit. pág. 541

(17). Manuel Fabila, op. cit. pág. 552

(18). Raúl Lemus García. "Derecho Agrario Mexicano", pág. 387

misiones Agrarias Mixtas las solicitudes de los núcleos de población dentro de los diez días siguientes a su presentación; por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas; por afectar las propiedades inafectables. (20)

Asimismo destaca cuando el Jefe del Departamento Agrario incurrirá en responsabilidades en los artículos 343 y 344 y se señalan penas de seis meses a dos años de prisión, según la gravedad de los hechos de que se trate. También señala responsabilidad para el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas y determina una pena de seis meses a dos años de prisión a juicio de la autoridad competente. (21)

El Código Agrario de 1942 señala las faltas en que incurrirá -- el Secretario de Agricultura y Fomento y ser sancionado con prisión de -- seis meses a dos años, según la gravedad del caso. Habrá responsabilidad para los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario; para los miembros de las comisiones agrarias mixtas; para los Delegados del Departamento Agrario; -- estos tres últimos alcanzan una pena de seis meses a dos años de prisión -- según la gravedad del hecho. Existe también responsabilidad para los Comisariados Ejidales, sufriendo castigo con destitución del cargo y multa de cinco a quinientos pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delito. Y se concede acción popular según reza el artículo 360, para denunciar ante el Presidente de la República y ante el Jefe del Departamento Agrario, para -- que hagan las consignaciones que procedan, todos los actos u omisiones de-

(20). Código Agrario de 1942, Edit. Olimpo, pág. 119 y sigs.

(21). Idem,

Los funcionarios y empleados agrarios que, conforme a este Código y a sus Reglamentos, sean causa de responsabilidad. (22)

Como se observa, este Código Agrario intenta darle mayor consistencia al articulado que en materia de disposiciones para los trámites de los asuntos agrarios se había ido enriqueciendo desde leyes y reglamentos anteriores. Sólo con esas disposiciones que vigilan el exacto cumplimiento de las normas por parte de quienes están obligados a aplicarlas, - podrán los expedientes agrarios agilizarse en su tramitación y resolución, con lo que se intenta desterrar la práctica viciada de quienes evaden sus obligaciones por responder a móviles políticos e intereses bastardos, defraudando así los derechos de los pueblos.

(22). Código Agrario de 1942, Editorial Olimpo, págs. 119 y -
sigs.

- 4. DELITOS CONEXOS ESTABLECIDOS EN OTRAS LEYES.
 - 4.1. CODIGO PENAL.
 - 4.1.1. ABUSO DE AUTORIDAD.
 - 4.1.2. COALICION DE FUNCIONARIOS.
 - 4.1.3. COHECHO.
 - 4.1.4. PECULADO Y CONCUSION.
 - 4.1.5. DELITOS COMETIDOS EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.
 - 4.2. LEY FEDERAL DE AGUAS.
 - 4.3. LEY FORESTAL VIGENTE.
 - 4.3.1. REGLAMENTO DE LA LEY FORESTAL.

4.1. CODIGO PENAL.

Se define generalmente el delito como una acción u omisión humana, que se adecúa a un tipo legal lesionando bienes jurídicos tutelados, imputable a una persona con capacidad de goce y ejercicio, culpable por la intención de realizarlo o no intención dándose el resultado y además, -punible.

Como es evidente que las disposiciones consignadas en la Ley - Federal de Reforma Agraria acerca de las responsabilidades imputables a - las autoridades encargadas de tramitar los asuntos de la materia, no ---- restringen ni modifican el alcance de las leyes penales que son aplicables a cualquier hecho u omisión de los funcionarios agrarios, cabe ahora hacer un análisis de aquellos artículos del Código Penal vigente que se refiere a los delitos cometidos por funcionarios públicos.

4.1.1. ABUSO DE AUTORIDAD.

El Código Penal Vigente señala en el artículo 214 que comete el delito de abuso de autoridad todo funcionario público, agente del Gobierno o sus comisionados, sea cual fuere su categoría, en los casos siguientes:

"1. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto".

Más adelante, el Código Penal Vigente para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, señala en la fracción III, también como abuso de autoridad, cuando el funcionario inde-

bidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud. En la fracción IV, cuando ejecute cualquier otro acto arbitrario y atentatorio a los derechos garantizados en la constitución, y, en la fracción V, cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue a despachar un negocio pendiente ante él.

Las penas que aparecen son de seis meses a seis años de prisión, multa de veinticinco mil pesos y destitución de empleo. (1)

4.1.2. COALICION DE FUNCIONARIOS.

El mencionado Código, en el artículo 216 dice que cometen el delito de coalición: los funcionarios públicos, empleados, agentes o comisionados del gobierno que se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.

Las penas correspondientes son de seis meses a dos años de prisión y multa de veinticinco a mil pesos. (2).

4.1.3. COHECHO.

Dentro de los delitos cometidos por funcionarios públicos se -

(1). Código Penal Vigente para el Distrito Federal, 1982, pág. 70

(2). Código Penal Vigente para el Distrito Federal, 1982, pág. 71

encuentra el de cohecho que según artículo 217 lo comete:

"1. La persona encargada de un servicio público, centralizado o descentralizado, o el funcionario de una empresa en que como accionista o asociado participe el Estado, que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones".

Las penas a que se refiere el Código, es de tres meses a cinco años de prisión y multa hasta de dos mil pesos.(3)

4.1.4. PECULADO Y CONCUSION.

Conforme al Código referido, y de acuerdo al artículo 220, comete del delito de peculado todo funcionario, empleado o encargado de un servicio público, del Estado o descentralizado, aunque sea en comisión --- por tiempo limitado y que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo - los hubiera recibido en administración, en depósito o por otra causa.

Por la comisión de este delito al responsable se le aplicarán de uno a doce años de prisión, multa de mil a cien mil pesos, destitución del empleo o cargo e inhabilitación de dos a seis años para obtener otro.- Si el peculado no excede en su monto al equivalente a seis meses del salario mínimo general vigente en la región y en la fecha en que se consuma el delito, la pena es de tres meses a seis años de prisión, multa de quinien-

(3). Código Penal Vigente para el Distrito Federal, 1982, págs.

tos a cinco mil pesos, destitución del empleo o cargo e inhabilitación de uno a tres años para obtener otro. (4)

Como se observa el bien jurídico tutelado es el patrimonio del Estado, imputable la responsabilidad a un funcionario público.

De acuerdo al artículo 222, comete el delito de concusión, el encargado de un servicio público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera - - otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señaladas por la ley.

Las penas aplicables son destitución de empleo e inhabilitación para obtener otro por un término de dos a seis años, pagar una multa al duplo de la cantidad que hubieren recibido indebidamente, pero si ésta pasa de cien pesos, se les impondrán además de tres meses a dos años de -- prisión. (5)

De los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, o en abuso de ellas como dice el maestro Fernando Castellanos, observamos en el peculado que la conducta anti-jurídica constituye un delito unisubjetivo, por ser suficiente para llenar el tipo, la -- actuación de un solo sujeto que tenga el carácter de encargado de un servicio público y sólo él concurre con su conducta a conformar la descripción de la ley. (6)

(4). Código Penal Vigente para el Distrito Federal, 1982, p.º 72

(5). Código Penal Vigente para el Distrito Federal, 1982, p.º 73

(6). Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Fernando Castellanos, p.º 143.

4.1.5. DELITOS COMETIDOS EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

En lo referente a los delitos cometidos en la administración -- de justicia, existe una clasificación de esos ilícitos. Se encuentran en -- primer lugar los del artículo 225 que tiene como pena, suspensión de un mes a un año, destitución o multa de cincuenta a quinientos pesos a los funcionarios, empleados o auxiliares de la administración de justicia que cometan algunos de los delitos que aparecen en el Código mencionado, de los cuales -- sólo relataremos los que interesen a nuestro objeto de estudio y son los siguientes:

Fracción V, no cumplir una disposición que legalmente se les -- comunique por su superior competente sin causa fundada para ello.

La fracción VI se refiere al hecho de dictar u omitir una resolución o un acto de trámite, violando algún precepto terminante de la ley, -- o contrario a las actuaciones de un juicio o al veredicto de un jurado, y -- siempre que se obre por motivos inmorales y no por simple error de opinión.

Fracción VII, por ejecutar actos o incurrir en omisiones que -- produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos, y

VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia -- la administración de justicia. (7)

Forma parte de la segunda clasificación, los delitos que esta-- blece el artículo 226 y que tiene como sanción, prisión de dos meses a diez años, destitución o multa de quinientos a dos mil pesos;

1.- Por dictar una resolución de fondo o una sentencia defini-- tiva injusta, con violación de algún precepto terminante de la ley o mani--

(7).Código Penal Vigente para el Distrito Federal.1982,pág.74.

fiestamente contraria a las constancias de autos o al veredicto de un jurado, cuando se obre por motivos inmorales y no por simple error de opinión y se produzca daño en la persona, el honor o los bienes de alguien o en -- perjuicio del interés social.

La fracción II hace alusión a quien aproveche el poder, el empleo o el cargo para satisfacer indebidamente algún interés propio. (8)

El artículo 227 es más general porque dice que las disposiciones anteriores (sobre los delitos cometidos en la administración de justicia) se aplicarán a todos los funcionarios o empleados de la administración pública, cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos.

No deja lugar a dudas la intención del legislador de 1931 cuando pretendió, de una manera metódica, hacer la división de los delitos teniendo en cuenta el bien o el interés protegido que en algunos casos, es el de la tramitación expedita de los asuntos particulares pero en otros, es el bien patrimonial del Estado. De cualquier forma, el artículo 227 del Código Penal Vigente intenta abarcar en lo general los intereses de la sociedad, procurando dejarlos debidamente protegidos.

(8). Código Penal Vigente para el Distrito Federal, 1982, pág. 74

4.2. LEY FEDERAL DE AGUAS.

Dentro del presente capítulo que trata de los delitos conexos-
establecidos en otras leyes, se encuentran los que enmarca la ley Federal-
de Aguas, publicada en el "Diario Oficial" de 11 de enero de 1972, los cua
les se localizan en el Título Quinto separados en la siguiente forma: el -
capítulo Primero trata sobre las faltas; el capítulo Segundo, de los deli-
tos.

En esta ocasión nos referiremos sobre las responsabilidades im
putables a los funcionarios o empleados de la Secretaría de Recursos Hidrául
licos por actos u omisiones que contravengan lo preceptuado por dicha ley.

Dice el artículo 174 de la Ley Federal de Aguas que se concede-
acción popular para denunciar ante el Presidente de la República o el Se--
cretario de Recursos Hidráulicos, las concentraciones de agua que contra-
vengan la presente Ley y todos los actos u omisiones de los funcionarios y
empleados de la Secretaría, que conforme a esta Ley, y a sus reglamentos,-
sean causa de responsabilidad. (9)

La Ley Federal de Aguas, tiene por objeto regular la explota--
ción, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, con la fi
nalidad de distribuir equitativamente estos recursos hidráulicos y cuidar-
de su conservación para asegurar un desarrollo económico y social más Jus-
to.

Como para preservar lo anterior, la Ley ha dispuesto en su ca--
pítulo II, establecer sanciones para el responsable de los delitos consignao

(9). Ley Federal de Aguas, Ediciones Andrade, pág. 42-6.

dos en los artículos 180, 181 y 182.

El artículo 180, se refiere a la desobediencia y resistencia - de particulares que impidan las actividades encomendadas a las autoridades en esta Ley, o se oponga a que se efectúe alguna obra o trabajo ordenado - por ellas, serán sancionadas con arreglo a lo dispuesto en los capítulos - I y II, Título Sexto, Libro Segundo del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable para toda la República en materia federal.

En el artículo 181, encontramos que se sanciona al que dañe o destruya una obra hidráulica de propiedad nacional, aplicándole prisión de uno a diez años y multa hasta por el importe del daño causado.

Se castigará según lo señala el artículo 182, al que por cual- quier medio explote, use o aproveche aguas de propiedad nacional o del subsuelo en zonas vedadas, sin concesión o permiso o en volúmenes mayores de los concedidos o permitidos, aplicándosele pena de seis meses a seis años- de prisión y multa de cien a treinta mil pesos. No se comprende en este de- lito el uso y aprovechamiento del agua por medios manuales, para fines do- mésticos y de abrevadero, siempre que no se desvíen las aguas de su cauce.

Más adelante señala este artículo que para proceder penalmen- te se requerirá acusación o denuncia de la Secretaría de Recursos Hidrául- icos. Como se observa, no obstante tener otra denominación esta Secretaría actualmente, así reza el artículo que transcribimos.

El artículo 183 estipula que el responsable de cualesquiera de- los delitos a que se refiere el presente Título, será condenado a repara- ción del daño.

Es evidente que el mencionado artículo 182, adolece de una fa-

lla grave al expresar que se requiere acusación o denuncia de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (hoy de Agricultura y Recursos Hidráulicos) para que se pueda proceder penalmente. Esto impide que cualquier persona o institución, interesadas en acusar o denunciar un ilícito con vistas a saquear totalmente la administración pública o simplemente celosas de la buena marcha de las cosas de interés nacional, como son los asuntos agrarios, se ven impedidas de hacerlo o al menos intentarlo directamente que no sea a través de esa Secretaría.

No debe haber limitaciones para quienes pretendan acusar o --- bien denunciar ante la Procuraduría General de la República la comisión de un delito.

4.3. LEY FORESTAL VIGENTE.

La Ley Forestal vigente contiene el Título Séptimo dedicado a las infracciones y sanciones a quienes incurren en responsabilidad como: --

causar incendios, dañando o destruyendo la vegetación forestal, en una superficie mayor de diez hectáreas, según indica el artículo 127 en su fracción primera; así también, lo dice la fracción segunda, al que sin autorización lleve a cabo, en montes maderables, aprovechamiento superior en volumen a doscientos metros cúbicos en rollo; la fracción tercera señala al que en las explotaciones autorizadas se exceda en más de un diez por ciento sobre las intensidades de corte que con relación al volumen por hectárea se haya fijado o sobre el volumen anual que le haya sido autorizado; y, al final de ese artículo, en su fracción cuarta, menciona como responsable al que sin autorización, en montes maderables, efectúe desmontes que aislada o conjuntamente abarquen una superficie mayor de cinco hectáreas; la pena correspondiente es, prisión de uno a diez años y multa de diez mil a veinte mil pesos. (10)

El artículo 128 impone de seis meses a tres años de prisión y multa de cien a cinco mil pesos: I, al que use martillos forestales no registrados o autorizados y al que sin derecho utilice los registrados o autorizados; fracción II, al que ampare productos forestales con documentación expedida para otros predios; fracción III, al que cause incendios en los montes maderables, dañando o destruyendo la vegetación forestal, en una superficie menor de diez hectáreas; fracción IV, al que adquiera sin la documentación forestal correspondiente, productos con valor superior a tres mil pesos; fracción V, al profesionalista forestal que asiente datos falsos en los

(10). Legislación Forestal, Edit. Porrúa, 1981, pág. 40.

estudios económicos que elabore para regir los aprovechamientos forestales; fracción VI, al que sin autorización explote más de cien árboles para extraer resinas, gomorresinas, y en general, productos cuya obtención no implique la muerte del árbol, y fracción VII, a quien efectúe aprovechamientos de resinas o gomorresinas sobre más del veinte por ciento del árbol autorizado, sin respetar los diámetros o el número de caras por categoría diamétrica o escarifique mayor número de árboles que el permitido. (11)

Las sanciones estipuladas por el artículo 129, son de seis meses a tres años de prisión o multa de cien a veinte mil pesos para: según la fracción I, el que cinche escarifique, quemé, corte o en cualquier otra forma, hiera de muerte o destruya árboles que arrojen un volumen de más de veinticinco metros cúbicos en rollo sin el permiso deblo; en la fracción II, al que sin autorización efectúe desmontes, aislados o conjuntos, afectando una superficie no mayor de cinco hectáreas en montes maderables; fracción III, al que sin autorización explote más de veinte hasta cien árboles para extraer resinas, gomorresinas y en general, productos cuya obtención no implique la muerte del árbol; fracción IV, a quien efectúe aprovechamientos de resinas o gomorresinas sobre más de cinco hasta de veinte por ciento del arbolado autorizado, sin respetar los diámetros, el número de caras por categoría diamétrica o escarifique mayor número de árboles que el autorizado; fracción V, al que en un aprovechamiento se exceda en más del cinco por ciento y menos del diez por ciento sobre los volúmenes anuales de madera que se le hubiera autorizado, o sobre las intensidades de corta que con relación al volumen por --

(11). Legislación Forestal, Edit. Porrúa, 1981, págs. 40 y 41

hectárea se le hubiere fijado; fracción VI, al que transporte productos forestales sin la documentación correspondiente o al que utilice más de una vez en el transporte de tales productos la misma documentación y; -- fracción VII, al que adquiera sin la documentación forestal correspondiente, productos con valor hasta de tres mil pesos. (12)

En el artículo 130 de la misma Ley Forestal, se contempla la -- sanción con la pena de tres días a cinco años de prisión: fracción I, a los que al operar hornos de yeso, ladrillo, cal u otros, provoquen por -- imprevisión, negligencia, impericia, falta de reflexión o de cuidado, in -- incendios forestales, fuera de la zona mínima perimetral que fije la auto -- ridad forestal; y, en general, al que por otros actos imprudentes provo -- que incendios forestales; fracción III, al profesionista que formule y -- presente a las autoridades forestales estudios dasonómicos, sin haber in -- tervenido en los correspondientes trabajos de campo, si fundado en ellos se concede la autorización de aprovechamiento. (13)

Los artículos señalados anteriormente cobran aplicación singu -- lar con lo preceptuado en el artículo 131, donde dice que cuando las san -- ciones previstas en los artículos anteriores se impusiera a un funciona -- rio, agente o empleado del servicio forestal oficial, se le destituirá de su cargo o función y se le inhabilitará para trabajar en dicho servicio -- por un término no mayor al de la sanción corporal impuesta. Si la san -- ción corporal al que se refieren los mismos artículos se impusiere a un -- profesionista forestal postulante, se le aplicará la inhabilitación para -- ejercer la profesión por un término no mayor al de la sanción corporal --

(12). Legislación Forestal, Edit. Porrúa, 1981, pag. 42

(13). Legislación Forestal, Edit. Porrúa, 1981, pag. 42

Impuesta.

El párrafo siguiente dice que las sanciones que imponga la autoridad judicial con motivo de la comisión de un delito de los previstos en los artículos anteriores, serán sin perjuicio de las medidas administrativas que determinen las autoridades forestales fundadas en esta Ley y su reglamento. (14)

4.3.1. REGLAMENTO DE LA LEY FORESTAL.

El Reglamento de la Ley Forestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de enero de 1961, establece en el artículo 264. que los tribunales judiciales de la Federación son los competentes para aplicar a los responsables las sanciones en que incurran en las comisiones de los delitos tipificados y penados en los artículos 127 y 131 de la Ley Forestal. De esta manera se comprende que los delitos y las faltas forestales encuentran cabida para una mejor y clara apreciación, en el Reglamento de la Ley Forestal, a efecto de que dicha Ley, sea más precisa, y logrando por ende, una adecuada aplicación de las sanciones correspondientes.

Finalmente, es importante señalar lo que establece el artículo 266 del mismo Reglamento que dice: "Los funcionarios y empleados dependientes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en el ramo forestal, que conforme a la Ley Reglamentaria del artículo 102 constitucional tienen el carácter de auxiliares de la policía judicial federal, estarán obligados a practicar las diligencias previas que cada caso requiera, --

(14). Legislación Forestal, Edit. Porrúa, 1981, págs. 42 y 43

con sujeción a las normas contenidas en el capítulo II del título segundo del Código Federal de Procedimientos Penales". (15)

De esta manera, tanto en la Ley Forestal como en el Reglamento de la misma, queda debidamente protegido el bien jurídicamente tutelado - como es, regular la adecuada conservación, el racional aprovechamiento, - la restauración y la propagación forestales; asimismo, el transporte y comercio de los productos que de ello se deriven, así como la administración nacional del servicio forestal y desarrollo e integración adecuados de la industria forestal.

(15). Legislación Forestal, Edít. Porrúa, 1981, pág. 122.

5. DELITOS DE LA ACTUAL LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

5.1. DELITOS AGRARIOS.

5. DELITOS DE LA ACTUAL LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

La Ley Federal de Reforma Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de abril de 1971, reglamenta las disposiciones agrarias del artículo 27 constitucional como lo dicen sus primeros artículos; su contenido es de interés público y de observancia general en toda la República. Su aplicación está encomendada a: el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Ganadería y las Comisiones Agrarias Mixtas. Todas las autoridades administrativas del país actúan como auxiliares en los casos que la misma ley determina.

Según se establece en el artículo 3o., corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria aplicar ésta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. (1)

El bien jurídico tutelado, son los derechos agrarios que en su parte sustantiva la Ley Federal de Reforma Agraria los concreta después de haber sido reconocidos a través de la legislación de la materia. Esos derechos son:

- 1.- Restitución de tierras, bosques y aguas. (Libro Cuarto, Título Primero, Capítulo I, Artículo 191).
- 2.- Dotación de tierras y aguas. (Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulo I, Artículo 195).

(1). Ley Federal de Reforma Agraria, Edt. Porrúa, México, 1982.

3.- Ampliación de Ejidos. (Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulo VI, Artículo 241).

4.- Redistribución de la población rural y nuevos centros de población ejidal. (Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulo VII, Artículo 242).

5.- Inafectabilidad por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal. (Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulo VIII, Artículo 249.)

5.1. DELITOS AGRARIOS.

La Ley Federal de Reforma Agraria contiene como capítulo único; lo referente a los delitos, faltas y sanciones en materia agraria y precisa en el artículo 458 que las autoridades agrarias, y los empleados que intervengan en la aplicación de esta ley, serán responsables por las violaciones que cometan a los preceptos de la misma. Quienes incurran en responsabilidad serán consignados a las autoridades competentes y se les aplicarán las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio de que sean sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios -- y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, y en su caso, a las leyes de responsabilidad de los -- Estados. (2).

Es evidente que en las faltas cometidas por los funcionarios -- y empleados que intervengan en la aplicación de la Ley Agraria, además de las sanciones administrativas que procedan, deberán aplicarse en su caso,--

(2) Ley Federal de Reforma Agraria, Edit. Porrúa, México, pág.

las leyes penales que persigan cualquiera hecho u omisión de quien se reputa responsable. De esta manera aún cuando no se establece con claridad la acción del Ministerio Público porque se concede acción popular para denunciar ante el Presidente de la República o el Secretario de la Reforma Agraria dichos actos u omisiones, quedan protegidos en toda su extensión los derechos agrarios, garantizando el trámite expedito de los asuntos de la materia.

AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS DELITOS AGRARIOS.

5.1. DELITOS FEDERALES EN MATERIA AGRARIA.

5.2. DELITOS DEL FUERO COMUN EN MATERIA AGRARIA, AUTORIDADES COMPE--
TENTES PARA CONOCERLOS, INVESTIGADORAS Y JURISDICCIONALES.

5.2.1. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.
ARRENDAMIENTO, COMPETENCIA DEL FUERO COMUN EN CASO DE CONFLIC--
TOS ENTRE PARTICULARES, SOBRE TERRENOS NACIONALES.

5.2.2. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.
COMISARIADOS EJIDALES, DELITOS COMETIDOS POR SUS MIEMBROS, NO-
MENCIONADOS EN LOS ARTICULOS 353 Y 354 DEL CODIGO AGRARIO, COM-
PETENCIA DEL FUERO COMUN..

5.2.3. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.
DESPOJO DE PARCELA EJIDAL, COMPETENCIA DEL FUERO COMUN.

6. AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS DELITOS AGRARIOS

La Reforma Agraria, al irse realizando, ha generado nuevos problemas en cuya atención los instrumentos jurídicos son esenciales; entre las carencias más importantes, está la necesidad de certeza y seguridad jurídica para comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios, así como la confianza en la resolución justa y oportuna de los diversos conflictos -- relativos a la definición y defensa de sus correspondientes derechos.

Esos deseos se han visto frustrados por las deficiencias de --- nuestro sistema agrario, como son las invasiones de tierras, en muchas --- de éstas comprendidas dentro de los límites que señala la Constitución para ser inafectables, por quienes han esperado mucho tiempo la resolución de su expediente agrario; también los hechos violentos entre quienes obtienen fallos contradictorios sobre los mismos predios agrarios; o bien la sentencia tardía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que hace difícil la restitución de un predio afectado cuando existe la posesión para un núcleo de población por varios años.

Este punto a tratar ofrece la inquietud por esclarecer debidamente cuando los actos violatorios a los preceptos que se encargan de reglamentar las disposiciones agrarias del artículo 27 Constitucional, vienen siendo competencia tanto de las autoridades investigadoras como de las --- autoridades jurisdiccionales del fuero federal, y cuando caen en la esfera de competencia del fuero común.

Es el artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es el que nos sirve de fundamento para establecer con precisión en que momento el hecho antijurídico en materia agraria es del fuero fede-

ral o del fuero común.

De la misma manera, algunas Jurisprudencias de la Corte en materia agraria fundamentan el criterio definitivo sobre la competencia -- de algunos delitos no observados por las leyes respectivas.

6.1. DELITOS FEDERALES EN MATERIA AGRARIA, AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCERLOS, INVESTIGADORAS Y JURISDICCIONALES.

Con apego a los artículos 21 y 102 constitucionales, y las atribuciones que le señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación corresponde al Ministerio Público Federal con el auxilio de la Policía Judicial Federal, perseguir los delitos de orden federal; entendiendo por delito agrario toda conducta antijurídica adecuada a un tipo legal, imputable, culpable y punible, relacionada con la tenencia y explotación agropecuaria de la tierra y serán federales conforme a lo establecido por el artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Analícemos la fracción I del mencionado artículo con los incisos que son aplicables en materia agraria:

El inciso "A" dice que son delitos federales los previstos en las Leyes Federales; tratándose de los asuntos agrarios, corresponde la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley Federal de Aguas, la Ley Forestal, el Código Penal Federal y la Ley de Amparo.

El inciso "E" señala como delito federal aquellos en que la federación sea sujeto pasivo, en otras palabras, cuando se lesiona el patrimonio del Estado, como es el peculado, el despojo de tierras nacionales y en los cuales se tiene que aplicar el Código Penal Federal.

El inciso "F" nos indica que son delitos federales los cometidos por un funcionario o empleado federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

El inciso "G" establece como delito federal los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, aplicando a estos delitos el Código Penal Federal, como ejemplo de esto tenemos la desobediencia a un mandato legítimo de autoridad.

El inciso "I" expresa que son delitos federales los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menos cabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado.

Respecto a las autoridades jurisdiccionales competentes para conocer los delitos federales en materia agraria, sirve de fundamento el artículo 94 Constitucional quien deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de Apelación, y en Juzgados de Distrito. En tal virtud, nos remitimos a la Ley Orgánica del Poder Judicial que en los artículos 41, 42 y 43 otorga facultades a los ju ces de Distrito del Distrito Federal para conocer de los asuntos en materia penal, en materia administrativa y en materia civil respectivamente, y el artículo 45 de la misma Ley que concede igual facultad a los Jueces de Distrito de los Estados cuando los asuntos se ventilen fuera del Distrito Federal.

Es el artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el que señala la Competencia de los Tribunales Unitarios de ---

Círculo y el Capítulo III bis en su artículo 7o. bis especifica la competencia de los Tribunales Colegiados de Círculo.

De esa manera queda debidamente delimitada la participación de las autoridades investigadoras y jurisdiccionales del fuero federal para -- conocer de los asuntos que en materia agraria les corresponda ejercitar.

6.2. DELITOS DEL FUERO COMUN EN MATERIA AGRARIA, AUTORIDADES - COMPETENTES PARA CONOCERLOS, INVESTIGADORAS Y JURISDICCIO- NALES.

Si se entiende por delito agrario, toda conducta antijurídica adecuada a un tipo legal, imputable, culpable y punible, relacionada con la tenencia y explotación agropecuaria de la tierra.

Serán delitos agrarios federales, todos aquellos que encuadren conforme a lo establecido por el artículo 41 fracción I en sus diez incisos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, será competencia de las autoridades investigadoras y jurisdiccionales del fuero común, conocer de los delitos que no aparecen comprendidos en ninguno de los incisos de la fracción I del artículo 41 de la mencionada Ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado algunos criterios al respecto, y por tal motivo, nos permitiremos exponer 3 -- jurisprudencias para fundamentar debidamente el criterio que sostiene --- cuando es competencia del fuero común conocer de los delitos agrarios.

6.2.1. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

ARRENDAMIENTO, COMPETENCIA DEL FUERO COMUN EN CASO DE --
CONFLICTOS ENTRE PARTICULARES, SOBRE TERRENOS NACIONA---
LES.

"Tratándose de un contrato de arrendamiento celebrado entre par

culares, el hecho de que la parte demandada, alegue que el inmueble alquilado sea propiedad de la Nación, no amerita evidentemente que el conocimiento del juicio corresponda a una autoridad del fuero federal, dado que la sentencia que en su oportunidad se dicte, es indudable que sólo -- se ocupará de determinar si ha procedido o no la desocupación que se reclama, pero no afectará de ninguna manera el interés que en su caso pueda tener la Nación, el que de existir, permanecerá incólume, pues el fallo -- que se pronuncie en nada afectará su derecho para que el inmueble sea incorporado a su patrimonio. Por ello no tiene aplicación al caso la fracción II del artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dice que los Jueces de Distrito del Distrito Federal conocerán de los juicios que afectan bienes de propiedad Nacional, ni el 45 que concede igual facultad a los Jueces de Distrito de los Estados.

Sexta Epoca, Primera Parte.

Vol. XII, pág. 24 118/957.- Adelaida Ortega de Collantes.- Unanimidad de 15 votos.

Vol. LV, pág. 42 127/960.- José Sierras Jr.- Unanimidad de 16-votos.

Vol. LV, pág. 42 128/960.- José Sierras Jr.- Unanimidad de 16-votos.

Vol. LV, pág. 42 129/960.- José Sierras Jr.- Unanimidad de 16-votos.

Vol. LV, pág. 42 130/960.- José Sierras Jr.- Unanimidad de 16-votos. (1)

(1). Raúl Lemus García, Jurisprudencia Agraria, Edit.Limsa, Méx., D.F. 1976, págs. 25 y 26.

6.2.2. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

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 los mencionados en el 354, son competentes para conocer del proceso las autoridades del orden común, por no estar el caso comprendido en ninguno de los incisos de la fracción I del Artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Sexta Epoca, Primera Parte:

Vol. XXXVI, pág. 81. 147/58.- Pedro Maya Jiménez.- Unanimidad de 19 votos.

Vol. XL, pág. 9. 91/60.- Ricardo Reyes Reyes.- Unanimidad de 15 votos.

Vol. LIV, pág. 54. 49/60.- Domingo Cibrián.- Unanimidad de 16 votos.

Vol. LXXXI, pág. 13. 136/61.- Delfino Benítez Espricueta.- Unanimidad de 16 votos.

Vol. LXXXI, pág. 13. 98/63.- Jesús Nava Sánchez y otro.- Unanimidad de 15 votos". (2)

(2). Raúl Lemus García, Jurisprudencia Agraria, Edit. Lima, Méx., D.F., pág. 40

6.2.3. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

DESPOJO DE PARCELA EJIDAL. COMPETENCIA DEL FUERO COMUN.

"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 ejerció acción penal en contra de algunos de esos funcionarios agrarios; y aunque se trate de una 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 entreguen; en el caso sólo 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 cuáles son los delitos del orden federal.

Sexta Epoca, Primera parte:

Vol. LXVIII, pág. 15. 79/61.- José Sfordía.- Mayoría de 16 votos.

Vol. LXVIII, pág. 15. 102/61.- Ramos Maximiliano.- Unanimidad de 16 votos.

Vol. LXX, pág. 11. 91/61.- Salvador Castañeda Manzo.- Unanimi-

dad de 17 votos.

Vol. LXX, pág. 11. 101/61.- Rosalfo Ortega y otros.- Unanimidad de 17 votos.

Vol. LXXV, pág. 9. 19/63.- J. Refugio Pérez Llamas.- Unanimidad de 19 votos". (3)

Es necesario hacer mención que la ley agraria a la que se refieren las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia expuestas anteriormente, es el Código Agrario de 1942.

De esa manera se ha dado claridad a la afirmación jurídica que expone que todos los delitos agrarios que no queden comprendidos en el artículo 41, fracción I en sus diez incisos de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, son competencia de las autoridades Investigadoras y jurisdiccionales del fuero común.

(3). Raúl Lemus García, Jurisprudencia Agraria, Edit. Limsa,

México, D.F., págs. 66 y 67.

7. RESPONSABILIDAD AGRARIA.
- 7.1. RESPONSABILIDAD AGRARIA DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.
- 7.2. RESPONSABILIDAD DEL SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA.
- 7.3. RESPONSABILIDAD DEL SECRETARIO DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAU
LICOS.
- 7.4. RESPONSABILIDAD PARA LOS FUNCIONARIOS QUE INTERVENGAN EN LA --
DESIGNACION DE LOS MIEMBROS DE LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS.
- 7.5. RESPONSABILIDAD PARA LOS MIEMBROS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.
- 7.6. RESPONSABILIDAD PARA LOS MIEMBROS DE LAS COMISIONES AGRARIAS --
MIXTAS.
- 7.7. RESPONSABILIDAD PARA LOS DELEGADOS Y SUBDELEGADOS AGRARIOS.
- 7.8. RESPONSABILIDAD PARA LOS MIEMBROS DE LOS COMITES PARTICULARES -
EJECUTIVOS Y DE LOS COMISARIADOS Y CONSEJOS DE VIGILANCIA EJIDA
LES Y COMUNALES.

7. RESPONSABILIDAD AGRARIA.

La responsabilidad en materia agraria se incorporó en forma seria en la legislación agraria, a partir del Código de 1934. En las leyes y reglamentos legislados anteriormente, se especificaba la responsabilidad de los funcionarios encargados de tramitar los expedientes agrarios, cuando más, mediante la elaboración de un artículo especial. Por eso, -- resulta novedosa la inclusión de un capítulo específico en el Código de 1934, sobre responsabilidad agraria, el cual se localiza en el Título Noveno, del artículo 156 al 169.

En el Código de 1942, se dedica un capítulo único en el Libro Quinto a las sanciones agrarias desde el artículo 341 hasta el artículo 360.

De esa manera, llegamos hasta la Ley Federal de Reforma Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971 la cual contiene, también un capítulo único en el Libro Séptimo del artículo 458 hasta el artículo 475, los cuales habrán de ser analizados debidamente.

7.1. RESPONSABILIDAD AGRARIA DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS

El artículo 459 de la actual Ley Federal de Reforma Agraria, establece que los gobernadores incurrirán en responsabilidad y, previo cumplimiento de las formalidades legales del caso, serán consignados a las autoridades competentes.

I. Por retardar más de quince días el nombramiento de sus representantes de las Comisiones Agrarias Mixtas, cuando por falta de ese nombramiento las Comisiones estén desintegradas;

II. Por no turnar a las Comisiones Agrarias Mixtas las solicitudes de los núcleos de población, dentro de los diez días siguientes a su presentación.

III. Por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y no devolver los expedientes que les envían dichas Comisiones en los plazos que señala esta Ley;

IV. Por afectar ilegalmente las propiedades inafectables en los mandamientos de posesión que dicten: y

V. Por las demás causas que especifique esta ley." (1)

Los antecedentes que existen sobre las sanciones a los Gobernadores de los Estados son los siguientes: en la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 en el artículo 8, la responsabilidad se exigirá como de falta oficial; en el decreto de 22 de noviembre de 1921, donde se consigna al Gobernador a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del artículo 108 de la Constitución Federal; en la Ley del 11 de agosto de 1927 donde se consigna a -

(1) Ley Federal de Reforma Agraria, Edit. Porrúa, México, 1982, pp. 159 y 160

la autoridad competente sin decir cual; en la Ley de 21 de marzo de 1929 donde se consigna a la autoridad competente, también sin decir cual. A partir del Código de 1934 ya se establecen con claridad la responsabilidad agraria y las sanciones de los Gobernadores de los Estados, omitiéndose esto último en la actual ley.

7.2. RESPONSABILIDAD DEL SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA.

La actual Ley Federal de Reforma Agraria es lo suficientemente amplia para señalar cuando incurre en responsabilidad el Titular de la Reforma Agraria y las sanciones a que se hace acreedor.

El artículo 460, dice que el Secretario de la Reforma Agraria -
incurrirá en responsabilidad.

I. Por informar falsamente al Presidente de la República, al someterle los proyectos de resolución a que esta ley se refiere;

II. Cuando con violación de esta ley, proponga resolución negando a un núcleo de población las tierras o aguas a que tenga derecho; y

III. Cuando proponga que se afecten, en una resolución presidencial, propiedades inafectables.

Los casos anteriores serán sancionados con pena de seis meses a dos años de prisión, según la gravedad de los hechos de que se trate.

Artículo 461.- El Secretario de la Reforma Agraria incurrirá -- también en responsabilidad:

I. Por no informar al Presidente de la República de los casos en que proceda sancionar a funcionarios o empleados agrarios, en los ca-

responsabilidad que a cada uno de ellos señale esta ley;

11. Por no consignar a la autoridad competente a los funcionarios y empleados de los que sea superior jerárquico, en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos señala esta Ley". (2)

Por ser la Secretaría de la Reforma Agraria la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar esta ley, resulta satisfactorio - que los actos y omisiones de su Titular que sean motivo de responsabilidad estén debidamente sancionados; con lo que se garantiza por lo menos - en la ley, un estricto cumplimiento de la gestión administrativa.

(2). Ley Federal de Reforma Agraria, Edit. Porrúa, México,

1982, pág. 160.

7.3. RESPONSABILIDAD DEL SECRETARIO DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

De acuerdo a lo estipulado por el artículo 462, el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos incurrirá en responsabilidad:

I. "Por no emitir su opinión en término oportuno y obrar con falsedad causando perjuicio a los ejidatarios y comuneros; y

II. Por no consignar a los empleados o funcionarios de su dependencia que violen lo dispuesto en esta ley, provocando con sus actos perjuicios a los ejidatarios o a los comuneros en particular, o a los ejidos y comunidades.

Los casos anteriores serán sancionados con prisión de seis meses a dos años, según su gravedad". (3)

En la primera fracción se observa una conducta pasiva del Titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos al no emitir su opinión en término oportuno; asimismo, el obrar con falsedad, causando perjuicios a ejidatarios y comuneros.

La fracción Segunda señala también una omisión, provocando con ello perjuicios a los ejidatarios o a los comuneros en particular, o a los ejidos y comunidades.

Con respecto a las sanciones, es notable la ausencia de la destitución del cargo en ese precepto.

(3). Ley Federal de Reforma Agraria, Edit. Porrúa, México, - 1982, p.p. 160 y 161.

7.4. RESPONSABILIDAD PARA LOS FUNCIONARIOS QUE INTERVENGAN EN LA DESIGNACION DE LOS MIEMBROS DE LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS.

El artículo 463 dice que será motivo de responsabilidad para los funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas, hacerlo en contravención del artículo 50. de la propia ley. (4)

Obligadamente el Presidente de la Comisión Agraria Mixta será el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria en la entidad; el primer vocal será nombrado y removido por el Secretario de la Reforma Agraria; el secretario y el segundo vocal lo serán por el Ejecutivo local, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, será designado y sustituido por el Presidente de la República, de una terna que presente la liga de comunidades agrarias y sindicatos campesinos de la entidad correspondiente.

Es evidente que los ejidos y las comunidades no tienen toda la libertad para proponer a su representante, toda vez que corresponde a la liga de comunidades agrarias y sindicatos campesinos presentar la terna por lo que falta autenticidad en dicha representación.

Es menester hacer mención que los requisitos que cubran el secretario y los vocales de la Comisión Agraria Mixta para obtener el nombramiento, serán los mismos que se requieren para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario: ser de reconocida honorabilidad, titulado en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una expe---

(4) Ley Federal de Reforma Agraria, Edit. Porrúa, México, 1982,

riencia suficiente a juicio del Presidente de la República; no poseer - predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables; y no desempeñar cargo alguno de elección popular.

7.5. RESPONSABILIDAD PARA LOS MIEMBROS DEL CUERPO CONSULTIVO - AGRARIO.

El artículo 464 señala en que momento incurrirán en responsabilidad penal los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario:

La fracción I, por actuar dolosamente en los casos a que se refiere el artículo 16; es decir, cuando en las atribuciones que tienen -- sus integrantes, aparezca como elemento principal el dolo: al dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la -- República, al revisar y autorizar los planos y proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe, al opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales; y, - al emitir opinión acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de -- reglamentos que en materia agraria, el Secretario de la Reforma Agraria formule al Ejecutivo Federal.

La fracción II, dice que hay responsabilidad por proponer se - afecten las propiedades inafectables.

También se señala conducta dolosa en la fracción III, en la -- emisión de dictámenes en contra de lo prescrito por la ley.

Fracción IV, por no emitir su dictámen en los plazos legales.

La sanción que señala ese artículo para los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, es pena de seis meses a dos años de prisión, según -- la gravedad del hecho o hechos de que se trate. (5)

Dada la jerarquía de estas autoridades y lo determinante de sus funciones al intervenir en los dictámenes agrarios, resulta satisfactorio que tengan debidamente vigilado el ejercicio de sus atribuciones al ser -- severamente sancionadas por la responsabilidad incurrida cuando han cometido violaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria.

7.6. RESPONSABILIDAD PARA LOS MIEMBROS DE LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS.

La Ley Federal de Reforma Agraria estipula en el artículo 465, -- cuatro presupuestos en los que los miembros de las Comisiones Agrarias -- Mixtas incurrirán en responsabilidad penal:

- I. Por no formular sus propuestas ante las Comisiones, en los -- términos que fije el reglamento interior de ellas;
- II. Por informar dolosamente a la Comisión Agraria Mixta en las -- propuestas que sirvan a ésta para emitir sus dictámenes.
- III. Por proponer la efectación de las propiedades inafectables;

(5). Ley Federal de Reforma Agraria, Edit. Porrúa, México, 1982

IV. No deslindar las superficies otorgadas en posesión provisional a los ejidos en el término legal. (6)

Las sanciones que se señalan son de seis meses a dos años de prisión, a juicio de la autoridad competente.

En virtud de la importancia de las atribuciones de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas y de la trascendencia y gravedad de sus faltas, es evidente que las sanciones resultan inocuas; también es de extrañarse en las penas que se fijan, la ausencia de la destitución del cargo.

(6). Ley Federal de Reforma Agraria, edit. Porrúa, México,

7.7. RESPONSABILIDAD PARA LOS DELEGADOS Y SUBDELEGADOS AGRARIOS.

Corresponde ahora, hacer un análisis de aquella conducta anti-jurídica, culpable y punible en que encajan los actos y omisiones de los Delegados y Subdelegados que son motivo de responsabilidad agraria, y que se consignan en el artículo 466 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Fracción I. Por proponer en sus dictámenes o estudios en contravención a esa ley, que se niegue a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que tenga derecho;

Fracción II. Por proponer se afecten las propiedades inafectables.

Fracción III. Por no tramitar, dentro de los términos que fija esta ley, los expedientes agrarios.

Fracción IV. Por no informar oportunamente a la Secretaría de las Irregularidades que cometan las Comisiones Agrarias Mixtas.

Fracción V. Por informar dolosamente a la Secretaría Sobre los expedientes en que intervengan, en forma que origine o pueda originar soluciones contrarias a la Ley Federal de Reforma Agraria.

Fracción VI. Por conceder a los propietarios afectados plazos mayores que los que señala dicha ley, para el levantamiento de cosechas, el desalojo de ganado o la extracción de productos forestales.

Fracción VII. Por sugerir o dictar medidas notoriamente perjudiciales para los ejidatarios, con el propósito de beneficiar a terceras personas o de obtener un lucro personal.

Fracción VIII. Por intervenir directa o indirectamente para su

beneficio personal o por interpósita persona en negocios relacionados con los artículos que producen los ejidos.

Fracción IX. Por dar informaciones indebidas a una de las partes interesadas que perjudique a la otra. (7)

Finalmente, la Ley Federal de Reforma Agraria indica que en los casos a que se refiere este artículo, los Delegados y Subdelegados responsables serán sancionados con prisión de uno a seis años.

Se aprecia en este precepto, que aún cuando queda debidamente protegido el bien jurídico tutelado porque se establece meticulosamente la responsabilidad agraria, deja que desear el interés del legislador descubrir satisfactoriamente en lo que a sanciones se refiere, las violaciones a la ley pues no aparece aquí, la destitución del cargo ni prohibición de desempeñar otra función en la administración pública.

(7). Ley Federal de Reforma Agraria, Edít. Porrúa, México, 1982, págs. 161 y 162.

7.8. RESPONSABILIDAD PARA LOS MIEMBROS DE LOS COMITES PARTICULARES EJECUTIVOS Y DE LOS COMISARIADOS Y CONSEJOS DE VIGILANCIA EJIDALES Y COMUNALES.

Por la naturaleza de su propio composición, ya que están constituidos con miembros del núcleo de población solicitante como es el caso de los Comités Particulares Ejecutivos o por ejidatarios o comuneros en el caso de los Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales y Comunales, es dable señalar el interés que se tiene en analizar las características que guardan los artículos 469 y 470 de la Ley Federal de Reforma Agraria con respecto a la responsabilidad en que incurren esos funcionarios por la acción u omisión de los hechos consignados en tales preceptos.

El artículo 469 dice que 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 con flictos interejidales;
- III. Por invadir tierras;
- IV. Por malversar fondos.

Las sanciones que establece ese artículo para lo previsto en las fracciones I y II son, 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. (8)

El artículo 470 apunta que 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 distintas de las que les hayan correspondido en el reparto provisional - de las tierras de labor.

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.

Por lo que se refiere a las sanciones, la ley indica que 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 corresponda, cuando los hechos u omisiones - señalados constituyan delitos.

Otra modalidad en cuanto a sanciones se refiere es para 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 toleren o autoricen, sin que exista una resolución la

(8). Ley Federal de Reforma Agraria, Edit. Porrúa, México,

gal en que fundarla, serán inmediatamente destituidos, quedarán inhabilitados para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comunidad, y sufrirá prisión a 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. (9)

El legislador mexicano deseando penetrar hasta lo más profundo de la problemática agraria, no soslayó una de las acciones que más se han repetido en las últimas dos décadas y que viene a ser causa o efecto (depende de enfoques) de la violencia en el campo; nos referimos a las invasiones de tierras.

No cabe duda de que en estos hechos intervienen como elementos motivadores, líderes que se localizan principalmente en los organismos representativos tanto de los núcleos de población solicitantes como de los ejidatarios y los comuneros.

Siendo todavía en la actualidad la mayoría de la población mexicana de origen campesino, no es de extrañarse que una de sus mayores angustias sea la falta de un pedazo de tierra que pueda trabajar para subsistir.

Por eso invaden tierras que en su mayoría no exceden de la superficie que la ley señala para ser consideradas propiedades inafectables, siendo generalmente los instigadores de esas acciones, campesinos que tienen una representación casi siempre reconocida por la Ley.

De esa manera se reconoce el tino del legislador agrario al haber incorporado la invasión de tierras como responsabilidad en la materia en el artículo 469 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

(9). Ley Federal de Reforma Agraria, Edit. Porrúa, México, 1982 pág. 164.

CONCLUSIONES.

- I. Los delitos agrarios son aquellos que se refieren a la actividad del individuo en el campo, cuando su conducta sea antijurídica adecuada a un tipo legal, imputable, culpable y punible, relacionada con la tenencia de la tierra y la explotación agropecuaria.
Otro de los valores tutelados es de garantizar la tranquila explotación agropecuaria, que traerá como resultado una mayor y mejor producción.
- II. Es dable señalar que de los grandes problemas nacionales, el agrario es uno de los más importantes y de su resolución depende de determinadamente casi todo el desarrollo nacional, en virtud de que no solamente afecta a los campesinos y a la agricultura, afecta también a la industria, al comercio, a la banca y a la economía del país en general.
Por lo tanto, si queremos conocer las causas que dieron origen a la intranquilidad en el campo, debemos tener presentes las realidades sociales, económicas y políticas imperantes en anteriores épocas.
Es indudable que la causa de la inestabilidad social de principios de este siglo, se debió principalmente a los altos índices de concentración de la propiedad rural.
- III. Los delitos en materia agraria tienen tan larga trayectoria como remotos son los problemas agrarios, empero, no habfan sido tratados en reglamento agrario alguno.

Es hasta la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, durante el gobierno de Alvaro Obregón, cuando se incorpora la responsabilidad agraria en las leyes que sobre dotación de tierras se multiplicaron al triunfo de la revolución, tratando de resolver el que hasta entonces había sido principal problema: la tenencia de la tierra.

Antes de la referida ley, el único antecedente que se tiene como responsabilidad agraria, es lo que se consigna en el artículo 22 de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos dictada por Benito Juárez el 12 de julio de 1859.

Sin embargo, la responsabilidad agraria, no había sido atendida en ordenamiento alguno en forma amplia y sistemática, si acaso, mediante la elaboración de un artículo especial.

Es a partir del Código Agrario de 1934, cuando se le dedica un título específico, el noveno, abarcando los artículos del 156 al 169.

IV. El marco jurídico en que se desenvuelve actualmente la responsabilidad agraria, tiene decisiva influencia de las dos últimas legislaciones en la materia:

El código de 1942 señala dos clases de delitos atendiendo al sujeto activo: las responsabilidades en que incurren las autoridades y órganos agrarios y empleados que intervengan en la aplicación del código por las violaciones a sus preceptos; y, en segundo lugar, los actos cometidos por las autoridades ejidales. La Ley Federal de Reforma Agraria observa dos clases de delitos agrarios, atendiendo ambas al sujeto activo. La primera se refiere a las responsabilidades en que incurren las autori-

dades agrarias y los empleados que intervienen en la aplicación de esta ley, y la segunda, a los actos cometidos por las autoridades ejidales y comunales.

Es evidente que las disposiciones consignadas en la Ley Federal imputables a las autoridades encargadas de tramitar los asuntos de la materia, no restringen ni modifican el alcance de las leyes penales que son aplicables a cualquier hecho u omisión de los funcionarios agrarios.

V. Delitos agrarios federales serán todos aquellos que se relacionen con la tenencia y explotación agropecuaria de la tierra y que encuadren conforme a lo establecido por el artículo 41, -- fracción I en sus diez incisos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, siendo competencia para conocer a -- esos actos delictivos, las autoridades investigadoras y jurisdiccionales del fuero federal.

VI. Serán delitos agrarios competencia de las autoridades investigadoras y jurisdiccionales del fuero común, todos aquellos relacionados con la tenencia y explotación agropecuaria de la -- tierra que no encajen en lo señalado por los diez incisos de -- la fracción I, artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

VII. Resulta inadecuado en la realidad socioeconómica que priva actualmente en el agro, el que se sigan conservando ciertas disposiciones concernientes a las faltas y sanciones referentes a los funcionarios encargados de tramitar los expedientes agrarios. Las penas en algunos casos ya resultan inocuas dada la gravedad de los actos delictivos.

- VIII. A todo ciudadano debe concedérsele acción para denunciar ante la Procuraduría General de la República, cuando se incurra en una falta que sancionen las leyes federales.
- Por eso resulta obsoleto lo que señalan algunos preceptos, por ejemplo, la Ley Federal de Aguas dice en el artículo 182 que se requiere acusación o denuncia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para que se pueda proceder penalmente en contra de quien por cualquier medio explote, use o aproveche aguas de propiedad nacional o del subsuelo en zonas vedadas, -- sin concesión o permiso o en volúmenes mayores de los concedidos o permitidos.
- Al concederse acción a los ciudadanos para denunciar las infracciones a las leyes, obtendrá el Estado en los casos como el señalado, una mayor vigilancia hacia los bienes y recursos nacionales.
- IX. Las reformas al artículo 27 constitucional, donde se agrega un tercer inciso a la fracción XIV, según decreto de 31 de diciembre de 1946, aparecidas oficialmente el 12 de febrero de 1947, introduciéndose el recurso de amparo a los pequeños propietarios, siempre que hubiesen obtenido previamente certificado de inafectabilidad, han generado una serie de problemas entre los que se pueden señalar: la simulación y el acaparamiento de tierras, haciéndose difícil la ejecución de resoluciones presidenciales dotatorias de tierras y provocando con ello, intranquilidad en el campo.
- X. El amparo agrario debe adecuarse para que no continúe siendo un limitante en la dotación de tierras con expedientes no desaho-

gados. Por lo tanto, las tierras que ilegalmente detentan latifundistas, deben ser repartidas a núcleos de campesinos solicitantes.

XI. La genuina pequeña propiedad, aquella que se encuentra comprendida dentro de los límites que señala la ley para ser considerada superficie inafectable y que es básica para que mejore la productividad agropecuaria, carece de seguridad por no existir una instrumentación jurídica que haga posible la ejecución de los fallos de la Suprema Corte de Justicia sin que se caiga en la represión abierta por parte del Estado que propicie inestabilidad social.

Existen fallos de la Suprema Corte de Justicia favorables a la pequeña propiedad inafectable, que no pueden ser ejecutados - cuando hay núcleos de población que tienen varios años en posesión de las tierras.

XII. La promulgación de leyes que impulsaran el rendimiento económico de la propiedad raíz, gran parte de ella en manos del clero, que ya estorbaba un incipiente desarrollo, generó un grave mal para el futuro del país, el latifundismo laico.

La Ley de Desamortización de 1856 (Ley Lerdo), la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 12 de Julio de 1859, la Ley de 20 de Julio de 1863 sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos y la Ley de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894, por citar las más trascendentales, propiciaron el despojo al indígena primero, y después, la desigual distribución de la riqueza lo que desembocó en la acción armada de 1910.

Actualmente, la paz social sólo se consolidará por la atención

que se preste a la problemática agraria, dándole seguridad jurídica a la auténtica pequeña propiedad y llevando hasta sus últimas consecuencias la reforma agraria.

BIBLIOGRAFIA.

- AGUILAR MONTEVERDE ALONSO, DIALECTICA DE LA ECONOMIA MEXICANA, EDITORIAL NUESTRO TIEMPO, 9a. EDICION, 1976.
- CASTELLANOS TENA FERNANDO, LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1975.
- CODIGO AGRARIO DE 1942, EDITORIAL OLIMPO.
- CODIGO PENAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, 1982.
- CUE CANOVAS AGUSTIN, HISTORIA SOCIAL Y ECONOMICA DE MEXICO 1521 - 1763 EDITORIAL TRILLAS, MEXICO, 1975.
- CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ MARTHA, EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO, EDITORIAL - PORRUA, MEXICO, 1964.
- DUBLAN MANUEL Y LOZANO JOSE MARIA, LEGISLACION MEXICANA, IMPRENTA DEL - COMERCIO, MEXICO, 1876.
- FABILA MANUEL, CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO, MEXICO, - 1941.
- GONZALEZ ROA FERNANDO, EL ASPECTO AGRARIO DE LA REVOLUCION MEXICANA, PROBLEMAS AGRICOLAS E INDUSTRIALES DE MEXICO, VOLUMEN V. MEXICO, 1953.
- HAMON JAMES L. Y NIBLO STEPHEN R., PRECURSORES DE LA REVOLUCION AGRARIA- EN MEXICO, SEP/SETENTAS, 1975.
- JIMENEZ DE AZUA LUIS, LA LEY Y EL DELITO, EDITORIAL A. BELLO, CARACAS.
- LEGISLACION FORESTAL, EDITORIAL PORRUA, 1981.
- LEMUS GARCIA RAUL, DERECHO AGRARIO MEXICANO, EDITORIAL LIMSA, MEXICO, -- 1976.
- LEMUS GARCIA RAUL, JURISPRUDENCIA AGRARIA, EDITORIAL LIMSA, MEXICO, -1976
- LEY FEDERAL DE AGUAS, EDICIONES ANDRADE, 1982.
- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1982.

- LOPEZ GALLO MANUEL, ECONOMIA Y POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO, EDITORIAL ERA, MEXICO.
- LOPEZ ROSADO DIEGO G., CURSO DE HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, 1973.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1966.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO, -- EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1966.
- MEZGER EDMUNDO, TRATADO DE DERECHO PENAL, TOMO I, MADRID, 1955.
- MOLINA ENRIQUEZ ANDRES, LA REVOLUCION AGRARIA DE MEXICO, MEXICO, 1933.
- NUEVA LEGISLACION DE AMPARO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1982.
- SEMO ENRIQUE, HISTORIA DEL CAPITALISMO EN MEXICO, LOS ORIGENES 1521-1763, EDITORIAL ERA, MEXICO, 1975.
- SILVA HERZOG JESUS, EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA, EXPOSICION Y CRITICA, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, 1959.