

662
24



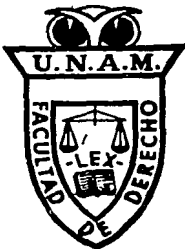
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**SANCIONES QUE SE APLICAN A EJDATARIOS Y CAMPESINOS
QUE EXPLOTAN TIERRAS CON VEGETALES
QUE PRODUCEN ESTUPEFACIENTES**



**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES**



T E S I S P R O F E S I O N A L
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
HUMBERTO PIÑA VELASCO

CD. UNIVERSITARIA, D. F., 15 DE AGOSTO DE 1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

"SANCIONES QUE SE APLICAN A EJIDATARIOS Y CAMPESINOS QUE EXPLOTAN TIERRAS CON VEGETALES QUE PRODUCEN ESTUPEFACIENTES".

I N D I C E

CAP. I.- LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO.	PAGINA
1.- Concepto de Tenencia y su diferencia con la propiedad: - - - - -	1
a) Particular - - - - -	8
b) Ejidal - - - - -	47
c) Comunal - - - - -	59
2.- Situación actual de la Agricultura Mexicana.	
a) La explotación agrícola y la economía de México - - - - -	62
b) Los sujetos de derechos agrarios - - - - -	69
c) Las políticas Gubernamentales para incrementar las actividades agrícolas - - - - -	74
d) La concentración de la tierra en México - - - - -	79
CAP. II.- LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA AGRARIA.	
1.- Diversos tipos de Responsabilidad: - - - - -	91
a) Responsabilidad Jurídica - - - - -	91
b) Responsabilidad Penal - - - - -	93
c) Responsabilidad Civil - - - - -	96
d) Responsabilidad Administrativa - - - - -	98
e) Responsabilidad Agraria - - - - -	101
2.- Sanciones, faltas y delitos en materia agraria - - - - -	107
a) El fuero constitucional y el juicio político - - - - -	118
b) El procedimiento de enjuiciamiento - - - - -	121
c) La acción popular - - - - -	129
d) Las funciones del Ministerio Público Federal - - - - -	130
e) La intervención de las autoridades agrarias - - - - -	133
CAP. III.- EFECTOS JURIDICOS POR LA SIEMBRA DE VEGETALES QUE PRODUCEN ESTUPEFACIENTES, EN LA LEGISLACION AGRARIA	
1.- Naturaleza jurídica de los estupefacientes - - - - -	138
2.- Legislación relacionada con los estupefacientes - - - - -	146
3.- La intervención del Estado en la erradicación de plantíos ilícitos - - - - -	158
a) Programa y Campañas - - - - -	158
b) Acciones - - - - -	163
c) Resultados - - - - -	165

4.- Efectos jurídicos por la siembra de vegetales que producen estupefa
cientes. PAGINA

a) En los pequeños propietarios - - - - -	169
b) En los ejidatarios - - - - -	175
c) En los campesinos sin tierras - - - - -	176
d) En los invasores - - - - -	179
e) En las personas ajenas al agro - - - - -	180

CAP. IV.- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACION EN MATERIA DE ESTUPEFACIENTES - - - - - 185

CAP. V.- PROPOSICIONES Y REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RE-
FORMA AGRARIA EN MATERIA DE ESTUPEFACIENTES - - - - - 191

CONCLUSIONES - - - - - 197

BIBLIOGRAFIA - - - - - 199

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

El presente trabajo pretende estudiar los efectos jurídicos en la pequeña propiedad y en los ejidatarios, entre otros, por la siembra de plantas que producen estupefacientes, considerando por separado, la importancia que representa a la economía nacional, la explotación de la tierra.

Se ha dividido este trabajo en cinco capítulos, analizando en el Primero la Tenencia de la Tierra y sus diferencias con la Propiedad, la situación — actual de la agricultura en México, para tratar en el Segundo la Responsabilidad en Materia Agraria y sus diferentes tipos, las sanciones, faltas y Delitos en Materia Agraria.

En el Tercer Capítulo, Tema Principal de ésta Tesis, trato los efectos Jurídicos por la siembra de plantas productoras de estupefacientes y en particular las acciones y campañas que permanentemente ha emprendido el Gobierno — Federal para evitar los cultivos ilícitos y como consecuencia, la destrucción de — sus productos; terminando con algunas sugerencias sobre el particular que en materia agraria considero importantes.

CAPITULO I.- LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO.

TENENCIA Y PROPIEDAD DE LA TIERRA

1.- Concepto de la Tenencia y sus Diferencias con la Propiedad.

El concepto Tenencia de la tierra se utiliza para indicar las -
diversas formas en que se ocupa la tierra, de tal forma que se le puede consi-
derar como:

- A).- De propiedad privada
- B).- De propiedad ejidal y
- C).- De propiedad comunal

Implica dos aspectos: posesión y propiedad toda vez que en ma-
teria agraria existen derechos de posesión y derechos de propiedad.

Los orígenes de la palabra posesión derivan de possidere, voca-
blo formado de sedere-sentare y "por" prefijo de refuerzo; por lo mismo posesión
significa "hallarse establecido".

La posesión "en el sentido de derecho de posesión es considerado
como un derecho provisional sobre una cosa, a diferencia de la propiedad y otros
derechos reales que son definitivos". (1).

Los clásicos consideraron que la diferencia entre propiedad y po-
sesión era fundamental; Ulpiniano manifestó "nihil Commune habiet propietos cum
possessiones (no hay nada común entre propiedad y posesión).

(1) Wolf, Derecho de Cosas: Tratado de Derecho Civil de Enneccerus Kip y Wolf,
(Pág. 19).

En el Derecho Romano se conocieron las siguientes especies de posesión:

-*Possessio Naturales*.- Era la simple detentación, que carecía de efectos jurídicos y que por consiguiente no tenía protección jurídica alguna, tal sucedía en el caso de los arrendatarios, comodatario o depositarios.

-*Possessio ad interdicta*.- Era la posesión propia y verdadera era un poder de hecho protegida por los interdictos; por ejemplo el que tenía la posesión de una cosa, creyéndola suya; el ladrón, el acreedor-pignoraticio, y el precarista.

-*Possessio Civilis* o también denominada *possessio ad usucapionem*.- Era la posesión adquirida sobre la base de una justa causa es decir, de un título idóneo para la adquisición del dominio y que producía - además el efecto común de disfrutar de la protección interdictal, el de hacer posible la usucapión y ser protegido por la acción publiciana.

Por lo tanto los jurisconsultos romanos durante mucho tiempo sólo - aplicaron el concepto de posesión a los derechos reales, llegando a extender esta noción a las servidumbres, con fundamento en que el que tiene o pretende tener una servidumbre sobre una cosa ajena, verbigracia un derecho de paso, realiza los actos correspondientes a este derecho, pasando por el fundo vecino, llamado cuasi-posesión y protegidos por la posesión propiamente dicha. Actualmente llamamos posesión a lo que los romanos llamaban cuasi-posesión; es decir que la posesión - no sólo era de bienes corporales sino también de bienes no corporales.

DOCTRINAS POSTERIORES.

Existen dos principales teorías, denominadas la subjetivista defendida por SAVIGNI y la Objetivista de IHERING.

"La Teoría de Savigny se compone de dos elementos:

a) El Corpus.- Que era el conjunto de hechos o actos materiales de uso, goce o transformación que una persona ejerce o realiza sobre una cosa.

No interesa que no sea propietario de la cosa basta con que la tenga y realice respecto de ella los actos que implican el ejercicio del derecho de propiedad.

Sólo da a la persona que detenta la cosa una situación que recibe el nombre de tenencia, que es la base de la posesión.

b) Animus Dómini.- Es un elemento psicológico, que consiste en el ejercicio de los actos materiales de detentación de la cosa con la intención de conducirse como propietario a título de dominio.

En sentido opuesto al animus dómini se tiene el llamado Animus Detinendi que es el que tiene una persona cuando retiene una cosa ajena en nombre de otra, se le designa con el nombre de precario.

Es decir, cuando alguna persona deriva su poder sobre una cosa, de un título incompatible con la idea de la propiedad no hay posesión sino detentación, ya que entonces queda comprobado que falta el animus dómini.

El animus se debe tener todo el tiempo, esto es, el animus dómini — debe durar todo el tiempo que dure la posesión. En cambio el corpus no es necesario que se tenga todo el tiempo, no es indispensable que en todo momento y durante todo el tiempo que dure la posesión se estén realizando los actos de - -

aprovechamiento de la cosa que se posee; es suficiente con verificar estos actos de aprovechamiento cada vez que sea indispensable.

En la teoría de Savigny, la posesión se pierde por la falta de uno o de ambos elementos que la integran, esto es:

- si se deja de tener el animus,
- si se deja de tener el corpus,
- si se deja de tener el animus y el corpus,
- si se pierde jurídicamente la cosa.

Rodolfo Von Ihering, considera que la tesis de Savigny es falsa, pues si bien es cierto que la voluntad de poseedor, sí tiene intervención en la materia posesoria esa voluntad no tiene el carácter preponderante que se le asigna en la tesis subjetivista; es decir niega que el animus sea un elemento de la posesión.

La voluntad existe como un elemento de la posesión pero que va implícita en el corpus. Así el que realiza acto de disfrute de una cosa es porque tiene el corpus, pero ese corpus supone ya necesariamente la voluntad del poseedor. Habrá posesión, siempre que se ejerza un poder de hecho, y no haya una norma de derecho que prive a ese poder de hecho de la calidad de posesión.

Por lo tanto para Ihering, detentación y posesión son idénticas, mientras el legislador no quite por disposición expresa la protección posesoria a determinadas categorías de poseedores que se ven rebajadas al rango meros detentadores.

No se necesita de la ley para decir cuando el poder de hecho es posesión, sino que sólo se necesita para determinar, cuando el poder de hecho que se ejerza, no es posesión.

El legislador queda en libertad de determinar los casos en que falta generalmente ese interés propio y entonces deben negarse los efectos jurídicos.

De lo anterior se derivan las siguientes conclusiones:

- a) puesto que el corpus lleva implícito el animus, toda detentación comprende ambos elementos, o lo que es igual, toda la detentación es posesión.
- b) solamente por excepción, es decir, cuando la ley lo determine, se puede privar al detentador de la protección posesoria.
- c) al demandante en materia de posesión le basta probar el corpus y a su contradictor le basta probar en su caso que aquella detentación ha sido privada por la ley de la protección a los interdictos." (2)

CONCEPTO ACTUAL DE LA POSESION.

Rojina Villegas señala que posesión "es una relación o estado de hecho que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa para ejecutar actos materiales de aprovechamiento y animus dómíni como consecuencia de un derecho real o personal o sin derecho alguno". (3).

Por posesión se entiende el poder físico que se ejerce sobre una cosa con intención de manejarse como su verdadero propietario; en la posesión sólo se otorga el derecho al uso y a los frutos del bien, pero no puede enajenarse o consumirse, facultad ésta reservada al derecho de propiedad.

Nuestro Código Civil actual se inspira en la teoría objetivista de Inerling.

(2) Rojina Villegas Rafael, Compendio de Derecho Civil Tomo II.

(3) Rojina Villegas.- Derecho Civil Mexicano. Tomo III, Vol. II. (Pág. 188).

La posesión dá al que la tiene, la presunción de propietario para todos los efectos legales. Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho. Sin embargo cuando se demuestre que una persona tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa cosa y que la retiene en provecho de éste en cumplimiento de las órdenes e instrucciones que él ha recibido, no se le considera poseedor.

Para el Código Civil vigente, el poder de hecho y la tenencia caracterizan la posesión (Artículo 790), pero si el poder de hecho se ejerce en virtud de una situación de dependencia, esta circunstancia quita a la tenencia los efectos jurídicos de la posesión ya que el poseedor originario conservará los derechos de gozar de la pretensión de ser propietario y de invocar la prescripción (Artículo 793).

El Código distingue la posesión originaria (*animus domini*) de la derivada (*possesio sine animo*) (Artículo 791) disponiendo que el poseedor sin ánimo no goce de la presunción de ser propietario (Artículo 798), y que sólo el poseedor *animus domini* puede invocar la prescripción (Artículo 826).

El Artículo 794 señala que sólo puede ser objeto de posesión las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación.

No debemos olvidar que la posesión es una situación de hecho, no de derecho, pero que produce consecuencias jurídicas; ésto sin importar que sea de buena o de mala fé, sólo reflejándose las consecuencias en la prolongación de los plazos para el cómputo de la prescripción.

El poseedor como tal, goza de cierta protección jurídica; verbigracia el derecho de no tener que comprobar su derecho, aún en el caso de que éste sea de mala fé y sólo tendrá que ceder ante el titular de un mejor derecho sobre la cosa en cuestión, cuando éste haya comprobado debidamente sus pretensiones, o sea que se exime al poseedor de la carga de la prueba.

Para adquirir la posesión se requiere de dos elementos: que sea de un objeto que esté en el comercio y que tenga individualidad. El corpus se adquiere por contacto personal llegando en ocasiones a espiritualizarse este requisito, de manera que se adquiera por el mero empleo de un símbolo, por ejemplo la llave de un carro.

El animus para que se obtenga requiere que el poseedor sea jurídicamente capaz. También se necesita que el poseedor esté en pleno conocimiento de que tiene el poder físico sobre la cosa, de modo que una persona inconciente a la que se ponga un objeto en la mano sin que sepa esto ella, no la convierte en poseedora del mismo.

La posesión desaparece por la pérdida de uno de sus elementos, o bien por desaparición del objeto sobre el cual recaía ésta.

Ahora, en relación con la posesión en materia agraria; la Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo 51 señala como origen de la posesión la ejecución provisional o la definitiva y de la propiedad, la resolución presidencial que le sirve de título. Esto tiene por objeto impedir que los propietarios afectados obstaculicen la práctica de la diligencia de ejecución de la resolución presidencial porque si el núcleo de población entra en propiedad de las tierras desde el momento en que firma la resolución definitiva que les dota el Presidente de la República, resulta inútil que los afectados quieran retardar la diligencia de -

ejecución por procesos legales pues cuanto hagan en dichas tierras ya serán actos realizados en predio ajeno.

El régimen de propiedad de las tierras y aguas que obtienen los pueblos por restitución o dotación:abarca dos clases de derechos: los de los núcleos de población y los de los individuos beneficiados con aquéllos.

El Artículo 51 mencionado, atribuye la propiedad de los bienes seña-lados en la resolución presidencial al núcleo de población ejidal.

A.- LA PROPIEDAD PRIVADA.

La propiedad es, sin duda, uno de los pilares más importantes en el-cual descansa la tranquilidad de la sociedad, y ha adquirido enorme importancia en la estabilidad de la vida social en todo el mundo.

León Duguit expone magistralmente su pensamiento y establece que - la propiedad debe satisfacer una función social; en la actualidad la mayor parte de las legislaciones del mundo ha recogido el pensamiento de Duguit, si no en - todos sus conceptos, sí en parte, y en la actualidad vemos que el derecho de - propiedad está en evolución y dejando el carácter individualista del pasado para-cumplir una importantísima función social.

Los Romanos tenían un concepto de la propiedad puramente absolutis-ta e individualista y se limitan a estudiar los diversos beneficios que se obtienen de ella: (3B.).

a) JUS UTENDI.- Es la facultad de servirse de la cosa.

(3B.) Eugene Petit.- Derecho Romano.

- b) **JUS FRUENDI.**- Que era el fruto o el Derecho de obtener todos los productos de la cosa.
- c) **JUS ABUTENDI.**- El derecho de disponer de una cosa.

Sin embargo, no significa que la propiedad en el Derecho Romano - no estuviera expuesta a restricciones legales determinadas por el interés público o por el interés particular de los vecinos.

En efecto, aún cuando el Derecho Romano no estableció y sancionó en forma expresa la expropiación por causa de utilidad pública, es indudable - que de hecho el estado romano se vió precisado a afectar la propiedad privada en numerosos casos para establecer una vía pública, para reparar acueductos o mejorar los servicios públicos.

Por otra parte, en el Derecho Romano desde la Ley de las Doce Tablas, el propietario de un inmueble tenía prohibido edificar o cultivar sus terrenos hasta la línea divisoria de los fundos o construcciones circunvecinas, teniendo la obligación legal de dejar un espacio libre de dos pies y medio, en cuya - virtud, intervalo de cinco pies separaba una construcción de la otra y se deno- minaba ambitus; además, la Ley prohibía al propietario realizar aquellos traba- jos que perjudiquen a predios vecinos.

Existía en el Derecho Romano otro orden de limitaciones al derecho de la propiedad que, dependían normalmente, de la voluntad de los propietarios; eran las servidumbres o iura in re aliena.

Después de haber expuesto lo anterior, vemos claramente que la propiedad siempre ha estado restringida en función de los intereses de la colectividad y en la actualidad el concepto moderno de la propiedad ha evolucionado y- no sólo tiene que cumplir con el fin individualista para satisfacer las necesida-

des del propietario, sino también cumple una función social importantísima en la vida colectiva de la sociedad moderna.

LEGISLACION FRANCESA.

En Francia impera un concepto de la propiedad de tipo individualista, tendiente a proteger el derecho de propiedad en favor del individuo para proteger sus propios intereses y su fundamento estriba en que la propiedad es un derecho natural, innato, subjetivo, al que el estado y la ley sólo pueden y deben reconocer y amparar y al cual no pueden desconocer ni restringir.

Planiol afirma que el derecho de propiedad es absoluto para usar y disponer de una cosa y que además es inviolable; estas disposiciones fueron captadas por el código de Napoleón, incluyendo los tres elementos de la doctrina romana, el *ius fruendi*, el *ius abutendi*, el *ius utendi* y textualmente se afirma que la propiedad es un derecho absoluto.

El Código Napoleónico en su Artículo 544, establece que el propietario es libre de usar de la cosa de la manera más absoluta. En el segundo párrafo del Artículo establece: "Con tal de que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o reglamentos". Vemos la restricción a la propiedad en uso de la función social que debe desempeñar.

Siguiendo las orientaciones de Planiol podemos concluir que no obstante que la legislación francesa reglamenta el derecho de propiedad de alguna manera en forma social, sin embargo, no se atreve a reglamentarla en forma directa, sino que lo hace a través de restricciones, modalidades y limitaciones con el fin de que cumpla la propiedad dicha función social.

LA PROPIEDAD EN ALEMANIA.

En la legislación alemana el derecho de propiedad está reglamentado como el más amplio derecho de señorío que pueda tenerse sobre una cosa, Windschein afirma que la propiedad es un derecho ilimitado en sí mismo, que faculta para influir de un modo exclusivo sobre la cosa, según el libre arbitrio de su dueño. Otro autor alemán, Puchta, establece que la propiedad es la total, — plena y jurídica sumisión de una cosa.

Woll establece que el concepto de propiedad absolutista es exagerado en virtud de que el libre arbitrio del propietario está limitado sólo por el ordenamiento jurídico; es decir, el propietario dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico, puede proceder a su arbitrio con la cosa y realizar actos de señorío, ya sean de hecho, como utilizarla o destruirla, o bien, actos de disposición, como gravarla o enajenarla, pero siempre teniendo en cuenta no atacar ni el interés general ni el particular.

El ordenamiento jurídico establece dentro de qué límites el derecho — concede al propietario un señorío sobre la cosa, y que cargas y deberes impone, así como que bienes son susceptibles de apropiación por el estado, por las entidades de tipo colectivo y por los particulares, Woll establece que desde el antiguo Derecho Alemán predomina en lo referente a la propiedad de inmuebles el régimen de propiedad colectiva o a lo menos una propiedad particular sujeta a — ciertas restricciones en beneficio del interés público. Estas limitaciones se fueron eliminando a partir del siglo XVIII y en el siglo XIX con el liberalismo económico; los conceptos de liberty y property son dos principios rectores.

El Código Alemán establece el principio de que el propietario, en tanto no se oponga a la ley o a los derechos de terceros, puede proceder con la —

cosa a su libre arbitrio y excluir toda intromisión de otros. Vemos que en el Derecho Alemán la propiedad no sólo está considerada como un derecho sino que - también como un deber, al igual que la mayor parte de los derechos subjetivos, - con la obligación de ejercerla con las restricciones y exigencias sociales.

TESIS DE LEON DUGUIT.

Entre lo más importante de la tesis de Duguit encontramos la crítica que hace a la doctrina individualista francesa de la propiedad y, por otro lado, - establece que la propiedad no es un derecho sino una función social. Duguit hace un estudio minucioso de las transformaciones sufridas por las diferentes instituciones jurídicas del derecho privado, a partir del Código de Napoleón y entre su estudio comprende la propiedad. En las conferencias publicadas con el nombre de las transformaciones generales del derecho privado del Código de Napoleón, sustentadas en la Universidad de Buenos Aires en el año de 1911, que se publicaron con el nombre de Transformaciones Generales del Derecho Privado del Código de Napoleón, establece que el derecho de propiedad no puede ser innato en el hombre y anterior a la sociedad, ya que el hombre nunca ha vivido fuera de ella, por lo tanto, es inconcebible imaginarlo así, aislado con todos sus derechos absolutos.

De lo anterior se desprende que el hombre siempre ha vivido en sociedad y, por lo tanto, constituye un miembro imprescindible de ella; en consecuencia, sus derechos serán siempre congruentes a ese estado social.

En síntesis, León Duguit establece que no pueden existir derechos anteriores a la sociedad ni desde el punto de vista sociológico, ni jurídico, porque el derecho, según este autor, no se concibe sino como una relación social, por lo que resulta imposible que pueda existir un derecho absoluto antes de formar parte de la sociedad. Por otra parte establece que es falso que el estado no pueda limi

tar el derecho de propiedad por el hecho de que este derecho sea anterior a la sociedad e innato al hombre; de aquí desprende su primera afirmación Duguit y nos dice que la propiedad no es inviolable, como lo sustenta la doctrina clásica francesa, que el derecho de propiedad se le concede al hombre con el fin de - lograr la solidaridad social, la cual se obtiene poniendo en actividad productiva- los bienes susceptibles de apropiación lo que viene a redundar en beneficio de - la colectividad; todo propietario en esta forma tendrá derecho a disfrutar y - - usar de su riqueza, pero no por el hecho de participar de la naturaleza humana, sino en la forma en que cumpla con el deber social que le impone el hecho de- vivir en la colectividad, es decir, con la función social que debe realizar todo - individuo en la sociedad.

Con estos argumentos se concluye que el derecho de propiedad no es absoluto, inviolable, anterior al estado, a la sociedad, sino que, debido a las exigencias sociales, es un deber social que todo hombre tiene con la colectividad - para alcanzar la convivencia social. Es decir, el hombre tiene dentro de la socie- dad deberes, funciones sociales que cumplir, por lo tanto, el derecho debe conce- derle facultades para desenvolver su personalidad física, moral e intelectual, -- para ejecutar todos aquellos actos que en forma directa e indirecta tienda al -- cumplimiento de esas funciones sociales que deben realizar todos los miembros de una sociedad en su constante interdependencia.

En síntesis, el derecho de propiedad no es un derecho, sino una fun- ción social, es decir, más que un derecho es un deber que impone la vida social; esto es, la sociedad podrá en todo momento imponer las restricciones y limitaciones necesarias para beneficio de ella.

Entre las críticas que hacen a Duguit destaca la de Gustavo Desbuquois que en 1913 afirma que es un error decir que la propiedad es una función social, debe decirse que la propiedad tiene una función social, la propiedad tiene una finalidad, una tendencia dirigida al bien de la sociedad. El derecho de propiedad es individual y el individuo ha de aludir sus ventajas como primer sujeto de derecho, pero tiene una función social que a veces podrá oponerse a la del bien individual. En virtud de una función social, el estado tiene derecho, el poder y la autoridad de sacrificar el derecho individual en bien de la sociedad.

EN MEXICO.

Nuestro Código Civil vigente, no define la propiedad, sino que habla en el Artículo 830 de que el propietario de una cosa pueda gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

En su Artículo 16 establece que los habitantes del Distrito Federal - tienen la obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad. Con ello, vemos la inspiración socialista del derecho de propiedad de la doctrina de León Duguit en nuestro Derecho, cumpliendo una función social en beneficio de la colectividad. En la exposición de motivos del Código Civil del Distrito Federal y Territorios Federales, - se afirma lo siguiente: "Al tratar el derecho de propiedad, la comisión se separó de la doctrina individualista, cuya inspiración se encuentra el Derecho Romano y en el Código de Napoleón, y se adopta la Doctrina Socialista que considera al derecho de propiedad como una función social". Vemos que nuestra legislación ya - no considera a la propiedad como un derecho absoluto, sino como un derecho que debe estar sujeto a las necesidades sociales y por lo tanto debe estar sujeto a - las restricciones y modalidades que le impone la colectividad.

En síntesis, podemos afirmar que el concepto moderno de la propiedad, que en la actualidad se encuentra reglamentado es de inspiración socialista, y se considera que el derecho de propiedad es el más amplio de los derechos reales pero sin que esto implique al propietario de una cosa que sea un derecho absoluto e ilimitado sobre la cosa, sino que acorde a las necesidades y exigencias sociales está reglamentado y limitado por nuestra legislación.

De acuerdo con el citado Artículo 830 del Código Civil, se identifica al derecho de propiedad dentro de los derechos reales. El derecho real es el - - que se ejerce en forma inmediata sobre una cosa, es una facultad en virtud de la cual aquella nos pertenece, ya en su totalidad, ya en ciertos aspectos, según que se tenga sobre la misma un derecho de propiedad o alguno de sus desmembramientos (servidumbre, usufructo etc.). Citaremos la definición de la escuela clásica creada por Aubry y Ran: el derecho real es un poder jurídico que se ejerce en forma inmediata y directa sobre un bien para su aprovechamiento total o parcial, siendo este poder oponible a todo el mundo, de lo cual se concluye que el derecho de propiedad lo integran todos los elementos de los derechos reales.

Ahora, la propiedad es una realidad social y el derecho de propiedad - el conjunto de normas aplicables a ellas, por un derecho a la propiedad se entiende la facultad amplia y general de aplicar nuestras actividades a la apropiación - de algo que nos asegure el sustento y por un derecho de propiedad, la congregación y actualización sobre tal o cual objeto de aquel derecho a la propiedad (4).

De lo anterior expuesto, podemos definir al derecho de propiedad en - los siguientes términos: el derecho de propiedad es aquel que autoriza al propieta

(4) Rafael de Pina. "Derecho Civil Mexicano"
Tomo II.

rio de una cosa para usar y disponer de ella con las limitaciones que fijen las leyes.

Dada la magnitud de su importancia, ha sido objeto de reglamentación en la Constitución Política, consagrando el derecho de propiedad en su Artículo 27.

Los principios básicos que en materia de propiedad establece el Artículo 27 son los siguientes:

"La propiedad de las tierras y aguas conferidas 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 propiedad privada".

"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 una distribución equitativa de la riqueza pública, y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola, con las tierras y aguas que 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 núcleos de población 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 agrícola en explotación".

El primer párrafo adopta la doctrina que distingue la propiedad originaria de la privada. Otorga, la primera (sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional) a la Nación y, la segunda, a los particulares. Se constituye así la propiedad privada, pero no ya como un derecho natural del particular sino como una cesión que de ella le hace el Estado, el cual, conserva en todo tiempo, la facultad de imponer a esa propiedad las modalidades que exija el interés público. Tenemos entonces así la idea de que la propiedad presenta la característica de ser una función de interés social.

En el segundo párrafo, se deja de lado el principio hasta entonces imperante de la indemnización previa para el caso de expropiación. Sólo se establece que las expropiaciones podrán llevarse a cabo cuando exista una causa de utilidad pública y mediante el pago de la correspondiente indemnización. Ese cambio de la indemnización previa, a la posterior, fue de trascendental importancia porque debido a él, ha sido posible que se expropiara a los hacendados y grandes latifundistas sus terrenos; puesto que, de otra manera, el Gobierno Federal y mucho menos los Gobiernos locales no hubieran contado con los recursos necesarios para pagar el valor de lo expropiado.

El tercer párrafo establece la finalidad de proceder al fraccionamiento de los latifundios, a fin de crear la pequeña propiedad. Así mismo, se tendió a fomentar el desarrollo agrícola general del país, a evitar la destrucción o el perjuicio de los recursos naturales, en detrimento de los intereses de la colectividad. Otro de los objetivos perseguidos por la norma constitucional que estamos analizando, es el de la dotación de tierras y aguas necesarias para la satisfacción de las necesidades vitales de los Pueblos y núcleos de población campesina.

A los núcleos de población se les dotará de tierras y aguas tomádo las de las propiedades inmediatas a los mencionados núcleos de población solicitantes, pero, estableciéndose a continuación, que en todo caso deberá respetarse la pequeña propiedad agrícola, cuando se encuentre en explotación. Lo anterior, quiere decir, que no se respetará dicha propiedad cuando su titular no la trabaje, aún cuando se encuentre dentro de los límites de extensiones señalados por el Artículo 27 Constitucional.

Por otra parte, una muy clara tendencia nacionalista de la Revolución Mexicana se manifiesta en la disposición del artículo anterior cuando declara a la Nación propietaria del subsuelo y de los productos que en el se encuentren; de igual manera que cuando concede a la misma el dominio directo sobre todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos, de las islas, así como de espacios aéreos situados sobre el territorio nacional. También declara propiedad nacional las aguas de los mares territoriales, las aguas marinas interiores, las de lagunas y esteros que se comuniquen con el mar y las de los ríos. Se declara que el dominio de la Nación sobre todo lo detallado, es inalienable e imprescriptible. Se estatuye que podrá darlos en concesión a los particulares para que las usen, aprovechen o exploten, salvo en el caso de que se trate de petróleo y de los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos y gaseosos.

Establece que sólo los ciudadanos mexicanos y las sociedades mexicanas, pueden adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios u obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El Estado puede conceder esos mismos derechos a los extranjeros, siempre y cuando estos convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar la protección de su gobierno, por lo que se refiere a tales

bienes, so pena de perderlos en beneficio de la Nación.

Resumiendo lo que hasta ahora hemos tratado, se puede decir que el Artículo 27 de la Constitución, tiene disposiciones que fundamentalmente pueden reducirse a lo siguiente:

1.- La Nación ha tenido y tiene el dominio original sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio, pudiendo constituir la propiedad privada. En atención al interés público y social, el Estado está facultado para:

a).- Imponer modalidades al derecho de propiedad, por ejemplo: la prohibición absoluta de vender inmuebles a extranjeros dentro de determinadas zonas, la prohibición de arrendar o vender las tierras ejidales, etc.

b).- Expropiar bienes propiedad de particulares, por causa de utilidad pública, mediante el pago de la correspondiente indemnización.

c).- Prohibir o limitar el ejercicio del derecho de propiedad a determinadas personas físicas (extranjeros) y morales (corporaciones, asociaciones y sociedades).

LA PEQUEÑA PROPIEDAD

El Artículo 27 en su párrafo tercero enumera, entre las medidas - agrarias a adoptar "El Desarrollo de la Pequeña Propiedad", la cual debe respetarse en el caso de dotación de tierras a los pueblos.

Asimismo en otras normas del Artículo 27, observamos la preocupación del Constituyente por la Pequeña Propiedad, como en el caso de las restituciones al ordenar el respeto de una superficie de 50 hectáreas, provenientes - de aquellas tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la Ley del 25 de junio de 1856 o poseídas a nombre propio o título de dominio por más de 10 - años.

"La pequeña propiedad implica la tenencia de la tierra en manos de - jefes individuales de familia, que se erigen en propietarios de ella". Mientras - que la propiedad comunal consiste en la tenencia colectiva de la tierra, por gru - pos familiares que manejan en común esa propiedad. La situación jurídica de am - bos es diferente así como también el estrato social de cada una de ellas. "De - ahí la aparente preferencia del Constituyente por la Pequeña Propiedad que lo - llevará a sugerir la aprobación de una ley que dividiera la propiedad comunal de los pueblos". (5).

Probablemente esta primacía que el Constituyente quiso reconocer a - la Pequeña Propiedad explica el hecho de que en el texto primitivo del 27, no - se haya utilizado el término Ejido, como tampoco lo hiciera la iniciativa, a pe - sar de que se inspiró en la Ley de 6 de Enero de 1915, cuyo objetivo primordial fue la Reconstitución de los Ejidos incluso, cuando ratifica formalmente los ac -

(5) : Reyes Osorio Sergio.- Evolución de la Tenencia de la Tierra en México.- Centro de Productividad 1981.

tos restitutorios o dotatorios efectuados en virtud de la citada Ley en el Artículo 27 no menciona a ejidos y establece "que se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora, de conformidad con el Decreto del 6 de enero de 1915" El constituyente no ignoró que la restitución o dotación a los pueblos creaba una propiedad comunal y que según el artículo 11 de la ley- estos terrenos los disfrutaban "en común" los vecinos del pueblo.

El Dr. Mendieta y Núñez al respecto comenta: "bajo la vigencia de la ley del 6 de enero de 1915, con el nombre de ejidos"... puesto que su goce no es comunal, ni están destinados a ganados"... (6) "en razón de que el Lic. Cabrera no quería la reconstitución del antiguo ejido colonial..... sino que entendía como ejido, la tierra destinada a sostener la vida de los pueblos". (7).

Quizá el legislador pensó en un cambio del ejido o de la propiedad comunal hacia La Pequeña Propiedad, pero sea como fuere, lo cierto es que -- bajo la terminología y directrices de la Ley de 6 de Enero de 1915 y dentro - de los primeros años le concibe ahora. Su inicio fué difícil ya que las primeras bases legales disponían métodos de redistribución de la Propiedad Rústica sin - sistemas normativos adecuados y por otro lado porque el cambio de estructuras propuesto por la revolución, no se realizó en forma metódica y sistemática, no comprendió todo el problema agrario, ni se establecieron bases teóricas necesarias para una adecuada y completa estructuración.

Es por ello, que hoy después de 69 años de una extensa actividad le gislativa agraria, existen diversas leyes y disposiciones de contenido agrario, --

(6) Mendieta y Núñez.- Ob,cit.- Pág. 167.

(7) Mendieta y Núñez.- Ob,cit.- Pág. 178.

que además de ser contradictorias, no tienen unidad orgánica.

La Reforma Agraria, rompió con el orden jurídico e instituyó en el Artículo 27 un sistema distinto del dominio del Estado sobre el Territorio Nacional y las bases generales de reorganización de la tenencia de la tierra. No obstante nuestra tradición histórica, la transformación de las estructuras jurídicas fundamentales no fue como ya expusimos el resultado de un análisis cuidadoso de los problemas del campo, ni de una correcta planeación socio política.

Sencillamente se concretaron a señalar los grandes objetivos de la Revolución con todas las limitaciones y defectos que se pudieron apreciar al entrar en vigor el artículo 27 de la Constitución del 17; la propiedad ejidal vino a adquirir un gran desarrollo hasta que se hizo la Reforma Constitucional de 1934 que expresamente la mencionó en el rango de institución jurídica su-
prema al lado de la pequeña propiedad. "El respeto constitucional a ésta implica un límite claro al derecho de dotación; la propiedad ejidal tuvo un límite; - llegaba hasta donde pudiera encontrarse con la pequeña propiedad". (8) El - -
Constituyente no fijó la superficie de esta última, y esto dió lugar a varios en-
sayos, circulares etc., pero ya en la reforma de 1947 se señaló su extensión en forma definitiva.

Debemos mencionar que hubo otras soluciones agrarias como el pago de la deuda agraria, las restricciones a los titulares de bienes raíces y el régimen de las aguas, pero no las analizaremos por no ser tema de este trabajo.

(8) Reyes Osorio Sergio.- Evolución de la Tenencia de la Tierra en México.- Centro de Productividad.- 1981.

D).- TEXTO PRIMITIVO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

" ARTICULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas - dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la - Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

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 una 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; y 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 o 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 de 6 de Enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas, los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos y gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de Las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más estados, las aguas que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese, pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten en los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales — constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establez

can trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y - se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la - Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las so- ciedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o - combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el - mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de - Relaciones en considerarse como nacionales, respecto de dichos bienes y en no - invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a - aquellos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de - la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.- Las asociaciones religiosas, denominadas iglesias cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o admi- nistrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actual- mente, por sí, o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, o con- cediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso.- La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los - templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representa- da por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados- a su objetivo.

Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, - pasarán desde luego, de pleno derecho al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieran para el culto público serán propiedad de la Nación.

III.- Las Instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan — por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediato, - o directamente destinados a él, pero podrán adquirir, tener o administrar capita—les impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de la imposición no ex—cedan de diez años.

En ningún caso las Instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o institucio—nes religiosas, ni de los ministros de los cultos o de sus asimilados aunque éstos - o aquellos, no estuvieren en servicio.

IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, po—seer o administrar fincas rústicas: Las Sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro - fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servi—cios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o los de los Estados, fijarán en cada caso.

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las Leyes de Instituciones de Crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas Leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, mas bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques, y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituído o restituyan, conforme a la Ley de 6 de Enero de 1915, entre tanto, la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la Institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sean de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones — con esta base, aumentándole con un diez por ciento. El exceso de valor que haya

tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con — posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que de — berá quedar sujeto a juicio pericial. Esto mismo, se observará cuando se trate — de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas restísticas. Se declararán — nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, — concesión, composición, sentencias, transacción enajenación o remate que hayan — privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, — rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población — que existan todavía, desde la Ley de 25 de Junio de 1856; y del mismo modo — serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar — en lo sucesivo y produzcan iguales efectos.

En consecuencia todas las tierras, bosques y aguas de que hayan — sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al — Decreto de 6 de Enero de 1915, que continuará en vigor como Ley Constitucio— — nal. En el caso de que, con arreglo a dicho Decreto no procediere, por vía de — restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corpo— — raciones mencionadas, se les dejarán aquellas en calidad de dotación sin que en— — ningún caso deje de asignárseles las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad — antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los reparti— — mientos hechos, a virtud de la citada Ley de 25 de Junio de 1856 o poseídas en — nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no — exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto — a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitu— — ción que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución — por la autoridad administrativa.

Solo miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos — mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento. El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, — sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada. Durante el próximo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

A).- En cada Estado y territorio se fijarán la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida.

B).- El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

C).- Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante expropiación.

D).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menos de veinte años,

durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquellas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.

E).- El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

F).- Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno. Se declararán revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público". (9).

Podemos notar claramente que en el texto primitivo del Artículo 27 Constitucional transcrito aún cuando se habló de PEQUEÑA PROPIEDAD en algunos párrafos, no se determinaron criterios para definir, lo que debe entenderse por ésta. Y fue hasta la Reforma Constitucional de 1946 en que de una manera poco acertada, al modificarse el texto del Artículo 27 Constitucional,

que en la fracción XV, siguiendo un criterio de carácter cuantitativo se fijó su extensión.

De igual manera observamos que en el mismo texto primitivo - de la disposición constitucional comentada, se facultó a las legislaturas locales para expedir leyes que fijaran la extensión de la PEQUEÑA PROPIEDAD, aspecto sobre el cual, solo algunos Estados de la Federación legislaron.

BREVES COMENTARIOS SOBRE EL PROCESO INICIAL DE SUFORMACION:

En cumplimiento a las adiciones del Plan de Guadalupe el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista expidió la Ley del 6 de Enero de 1915 - así como otras leyes encaminadas al desarrollo de reformas sociales, las cuales - éste no había llevado a cabo antes, porque consideró que era necesario primero derrotar al gobierno usurpador de Victoriano Huerta y restablecer el orden constitucional.

"En dichas adiciones, entre otras cosas, se estableció el compromiso de expedir leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo el latifundio y restituyendo la tierra a los pueblos de que - fueron injustamente privados". (10).

En esa virtud, resulta inexplicable que tanto el mensaje, como - el proyecto del Artículo 27 enviados por Carranza al Congreso Constituyente, no contuvieran las Reformas Agrarias que ya con anterioridad se habían iniciado y - que el propio Jefe Constitucionalista y los autores del mencionado Proyecto no -

(10) Reyes Osorio Sergio.- Evolución de la Tenencia de la Tierra en México.- Centro de Productividad, 1981.

propusieran las Reformas Sociales que la Revolución había prometido.

Tanto Carranza como sus ayudantes se olvidaron de formular - leyes y decretos de tendencia social y expedirlas en un período preconstitucional, que hubiera sido muy buena propaganda de la Revolución; o quizá pensaron que no era la fórmula eficaz para consumarla.

No sabemos cuál haya sido la razón por la cual el Proyecto de Constitución de Carranza fuese tan pobre en reformas de contenido social, pero cualquiera que sean las causas, la verdad es que no satisfizo a los representantes populares y que estos tuvieron que elaborar, sobre todo en materia agraria y a toda prisa el proyecto del Artículo 27 y 123 para establecer las bases constitucionales de las dos reformas sociales más importantes propuestas por la Revolución Mexicana; La Reforma sobre el régimen de explotación y tenencia de la tierra y la organización del trabajo.

Creemos de interés hacer referencia al Reglamento Agrario de 17 de Abril de 1922, cuyo contenido se limita a los aspectos institucionales de las autoridades agrarias: capacidad colectiva, procedimientos agrarios, extensión del ejido, comités administrativos, inafectabilidad, censos, nulidad de fraccionamientos y sanciones agrarias, por que se trata del primer ordenamiento que de una manera indirecta, señaló LIMITES A LA PEQUEÑA PROPIEDAD O PROPIEDAD INAFECTABLE.

En efecto, la fracción II del Artículo 5o, señala que en el caso de una restitución es inafectable una superficie hasta de 50 hectáreas, siempre que hayan sido poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de 10 años.

Y en el evento de una dotación, el Artículo 14 del citado Reglamento disponía la inafectabilidad de 150 hectáreas de riego o humedad o de 250 hectáreas de temporal.

Mi opinión personal es que este Reglamento constituyó todo un acierto pues determinó límites a la propiedad inafectable.

E).- LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1934 Y 1947.

Pensamos que todo cambio estructural en materia Social, Política y Económica, obedece a procesos revolucionarios, una de cuyas expresiones es la lucha armada, en cuyo fondo descansa el problema del antagonismo de la lucha de clases.

El problema agrario de México, a principios de siglo, lo podemos sintetizar en un sector terrateniente, que había concentrado en forma exorbitada la propiedad rústica y establecido la forma económica de la hacienda — frente a una masa campesina de 12 millones, sumida en el envilecimiento económico del peón acasillado y en la degeneración social de la servidumbre.

"La opresión política del porfirismo fue la chispa de combustión que hizo estallar el andamiaje de una Sociedad signada por tan abismales contradicciones, primero en forma de lucha armada antigubernista, (etapa de Francisco I. Madero), y después en contienda armada en la cual hay intentos formales de terminar con el desorden, el abuso y la arbitrariedad, y darle a la Legislación Agraria un rumbo más práctico y definido". (11).

(11) Reyes Osorio Sergio.— Evolución de la Tenencia de la Tierra en México.— Centro de Productividad.—1981.

Desde 1917 los Gobiernos Mexicanos, siguieron la pauta de frecuentes, pero parciales reformas a la Legislación Agraria; la Reforma Agraria— tanto por contradicciones legales como por vacíos en las normas constitucionales tuvo un desarrollo lento y confuso hasta el año de 1932.

LA REFORMA DE 1934.— Una de las causas que precipitaron la renuncia de Pascual Ortíz Rubio al Gobierno de México en 1932, fué la propensión de éste a detener el reparto de la tierra, y su sucesor Abelardo L. Rodríguez, a fines de 1933 presentó al Congreso, una iniciativa de reforma al Artículo 27 Constitucional.

Transcribimos algunos párrafos del Dictamen presentado por las Comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados, donde observamos la — nueva actitud oficial en materia agraria:

"En el estado presente, y con la experiencia acumulada, ha parecido a las comisiones que ya es tiempo de buscar una redacción definitiva del Artículo 27 Constitucional".... En su intento de redacción, las Comisiones han tomado en cuenta, y así se complacen en aclararlo, que el Artículo 27 y la Ley del 6 de Enero constituyen una de las banderas de la Revolución misma. Por — ello se ha tenido el mayor cuidado en conservar íntegro el espíritu del Artículo 27 "En los casos en que la Jurisprudencia de la Corte y la experiencia obtenida con la aplicación de las leyes reglamentarias ha permitido mejorar y — aclarar la redacción del precepto constitucional; el nuevo texto del Artículo 27,— suprime todo lo que fué motivo de controversia jurídica"....."También se propone conceder facultades extraordinarias para la expedición de la Ley Reglamentaria— del Artículo 27 Constitucional que habrá de ser corolario de la reforma que venimos a someter a vuestra Soberanía, en todo aquello que se relaciona con la materia agraria.

Consideran las Comisiones que a través de las facultades extraordinarias, podrá expedirse por primera vez una codificación agraria que englobe todas las leyes reglamentarias y las innumerables circulares y disposiciones económicas que rigen la materia y que son, en muchos casos, contradictorias y entodos de difícil recordación". (12).

Comparando la nueva redacción del Artículo 27, con el texto primitivo, advertimos que respetó totalmente su estructura formal y que se llevó al nuevo texto, la Ley del 6 de Enero.

En el nuevo contenido del precepto se mejoraron fórmulas - - - inexactas anteriores, además se introdujeron cambios medulares importantes, como son:

1.- SE ELIMINO EL PRINCIPIO DE CATEGORIA POLITICA.

Tanto la Ley del 6 de Enero de 1915, como el texto del Artículo 27, mencionaban a los "Condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población", como titulares de los derechos agrarios, Y por disposición de las Leyes Agrarias, estas categorías poblacionales exigían — determinados requisitos, de tal forma que si legalmente un núcleo de población no era pueblo, ranchería o comunidad, no podían ser dotados de tierras.

Esta aplicación formalista de la Ley de 6 de Enero de 1915 y — del Artículo 27 ocasionó muchas injusticias y soluciones poco prácticas. "Era necesario aguardar que un nuevo núcleo poblacional se ajustara a los trámites legales correspondientes, para que pudiera ser titular de derechos agrarios". (13). Di-

(12) Iniciativa de Ref. al Art. 27 Const. del C. Abelardo L. Rodríguez.

(13) Reyes Osorio Sergio.- Evolución de la Tenencia de la Tierra en México.- — Centro de Productividad.- 1981.

versas poblaciones que originalmente fueron urbanas, fueron perdiendo esas características y adquiriendo rasgos rurales después de 1917 pero no entraban en las categorías poblaciones citadas en el párrafo anterior. Varios grupos de peones acasillados, que vivían en casas cercanas a los cascos de viejas haciendas, tampoco reunían el requisito de categoría política.

Las Leyes Agrarias corrigieron en forma casuística esa deficiencia, pero sus soluciones resultaron insuficientes y es por ello que en la reforma de 1934, se les denominó genéricamente como "NUCLEOS DE POBLACION, a los titulares de los derechos agrarios.

2.- DISPOSICIONES DE LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Por virtud de la reforma de 1933, la Ley de 6 de Enero de 1915 con algunos cambios formales quedó incorporada al texto del Artículo 27 Constitucional; era una ley que fundamentalmente se refirió a dotaciones y restituciones de tierras y no a la pequeña propiedad, pero es de capital importancia en el desarrollo de nuestra Reforma Agraria, pues con ella se dieron los primeros pasos para el establecimiento de los postulados en materia de tenencia de la tierra.

"Con esta incorporación se retiró el derecho de los pueblos para ser dotados de tierras y aguas en la medida de sus necesidades, tomando la tierra de las propiedades inmediatas, pero respetando siempre la pequeña propiedad agrícola "en explotación". (14) Debemos advertir que el texto del 27 no determina lo que es PEQUENA PROPIEDAD y como esta Comisión tenía y tiene

(14) Reyes Osorio Sergio.- Evolución de la Tenencia de la Tierra en México.- Centro de Productividad.-1981.

otras que no lo estructuran como un modelo de perfección jurídico-formal. Un ejemplo: en los últimos renglones del párrafo III se utiliza el término "Núcleos de población carentes de tierras y aguas" y en la fracción X, carentes de "ejidos", connotación que el Constituyente de 1917 no utilizó.

3.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD.- En la Reforma de 1934 no se precisó ningún criterio sobre la naturaleza, extensión y características de la pequeña propiedad, y ante el respeto incondicionado otorgado por el texto primitivo del artículo, en 1934 se estimó necesario limitar el concepto agregando la frase "agrícola en explotación", así, el respeto constitucional a la pequeña propiedad quedó convertido en la salvaguarda de la "pequeña propiedad agrícola en explotación".

En una sesión del Congreso, cuando se discutía la reforma de 1934, el Ingeniero Marte R. Gómez, expuso: "No creo que con la denominación constitucional de "pequeña propiedad" haya quien piense que se desea conservar o hacer inatacable agrariamente una superficie de tierra más o menos pequeña o grande Positivamente, lo que la Revolución debe proteger y fomentar, es el esfuerzo y la inteligencia de los agricultores, y esos elementos sólo los podemos considerar si hablamos de explotación agrícola en lugar de pequeña propiedad". (15).

También la fracción XV aprobada en 1934, de la misma manera que el párrafo III, hizo mención a la "pequeña propiedad agrícola en explotación", pero no estableció ningún criterio sobre lo que debe entenderse como tal.

(15) Reyes Osorio Sergio.- Obra citada.

4.- DENEGACION DEL AMPARO AGRARIO.- De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 10 de la Ley del 6 de Enero de 1915 todo terrateniente afectado con una resolución agraria del Poder Ejecutivo, podía recurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos "dentro del término de un año", a contar desde la fecha de dichas resoluciones y que pasado ese término no podía admitirse ninguna reclamación. También dispuso el referido artículo que en todos aquellos casos en que se reclamara contra reivindicaciones y los cuales el interesado obtuviera resolución declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo daba derecho a obtener una indemnización por parte del Gobierno.

Como es sabido los latifundistas apelaron al amparo en forma alarmante, convirtiéndose esta acción en el freno más eficaz para el desarrollo de la Reforma Agraria. Allá por el año de 1927 Narciso Bassols, trató de prevenir fallos adversos a los campesinos, en los Juicios de Amparo, tuvo en cuenta que al tiempo de su reforma legal, de 25 amparos resueltos por la Corte en diez días, 16 nulificaron las adjudicaciones agrarias.

Como la situación no mejoró, en el año de 1931 el Senador Lauro G. Caloca, presentó una iniciativa de reforma al Artículo 10 de la Ley de 6 de Enero, la que fue aprobada en enero de 1932, en los siguientes términos:

"Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni extraordinario de amparo".

La anterior disposición fue incorporada al texto del Artículo 27 como fracción XIV, modificándose el último inciso en los términos siguientes:

"Ni podrán promover el "Juicio de Amparo", en lugar de "Ni -- extraordinario de Amparo".

5.- NUEVAS AUTORIDADES AGRARIAS.- "La Reforma Constitucional de 1934 incluyó en su fracción XI la organización de las autoridades agrarias que no se reglamentó en la Ley del 6 de Enero de 1915". (16) Representando esto un progreso institucional, ya que se dejó todo el problema agrario en su aspecto de aplicación de leyes en un organismo federal exclusivo; además, se -- crearon autoridades internas para los núcleos de población dotados de ejidos.

6.- BASES MAS EFECTIVAS PARA TRAMITES AGRARIOS.- -- Igual que en el caso de las autoridades agrarias, el Artículo 27 primitivo se atuvo a lo establecido por la Ley de 6 de Enero en materia de procedimiento. Pero en 1934, las fracciones XII y XIII con una mejor experiencia, consagraron bases más expeditas para el trámite de las demandas agrarias.

7.- FRACCIONAMIENTO DE LATIFUNDIOS Y PARCELAS INDIVIDUALES. En relación con el texto primitivo, se mantuvieron con algunos cambios, las reglas sobre fraccionamiento de latifundios, ahora llamados "Excedentes" de la propiedad rural máxima. En el tercer párrafo se reiteró lo relativo al fraccionamiento de latifundios y en la penúltima fracción, que pasó a ser la XVII, se repitieron las pautas sobre fraccionamiento, expropiación, venta de parcelas y -- deuda agraria.

(16) Reyes Osorio Sergio.- Evolución de la Tenencia de la Tierra en México.- - Centro de Productividad.- 1981.

Una nueva modalidad que introdujo la Reforma de 1934 fue la de fraccionar la tierra susceptible de adjudicación individual, en el momento — mismo de ejecutarse las resoluciones presidenciales. (fracción XVI).

LA REFORMA DE 1947.— La Reforma Constitucional del Artículo 27 aprobada en diciembre de 1946 y en vigor desde febrero de 1947, modificó las fracciones X, XIV y XV, con el propósito de fijar en la primera, la magnitud de la parcela ejidal, en la segunda la extensión de la pequeña propiedad, y en la tercera, el derecho de interponer el JUICIO DE AMPARO a los pequeños propietarios.

Por la importancia que tiene y ha tenido la Reforma citada, — transcribimos sus causas determinantes:

"El desarrollo económico y social de México, no puede desvincularse del desarrollo de nuestra agricultura, pues evidente que la gran mayoría de la población sigue derivando sus ingresos de las actividades agrícolas y, por ello, el mejoramiento económico de la gran masa campesina está condicionado por la política agraria, así como por el respeto a la pequeña propiedad".

"Los legisladores en materia agraria, desde hace mucho tiempo — se han percatado de que el reparto ejidal debe de ser un proceso dinámico que — debe ajustarse a las nuevas necesidades y, por tal motivo, han aumentado la undad individual de dotación, como sucedió en el Código Agrario en vigor. Ahora — bien, además de la exigencia de incrementar una vez más la unidad de dotación — mencionada, para darle mayor permanencia e importancia a esta medida que — — constituye un paso hacia adelante en la estructuración de la agricultura nacional, se estima conveniente que la reforma quede incluida en la Constitución de la República".

"De todas estas consideraciones y, sobre todo, de la necesidad de incrementar la producción agrícola en forma perceptible e inmediata, se — desprende la justificación de una reforma constitucional, como la que me permito someter al H. Congreso de la Unión, para que se restituya en favor de — los auténticos pequeños propietarios el derecho de recurrir al Juicio de Amparo para dar plena efectividad a la garantía de la pequeña propiedad que establece nuestra Carta Magna".

"Por constituir una de las preocupaciones fundamentales, en matería agraria, el desenvolvimiento y protección de la auténtica pequeña propiedad, se considera conveniente que formen parte de la fracción XV del Artículo 27 Constitucional los conceptos que establecen las dimensiones de la pequeña — propiedad agrícola y ganadera y que contiene el Código Agrario en vigor, pues — a semejanza de lo relativo al tamaño de la parcela ejidal, este señalamiento — forma parte importante de la estructura de nuestra agricultura. Por lo que se — refiere a las superficies que se señalan como pequeñas propiedades para cultivos especiales, se incluye el de la caña de azúcar por constituir un ciclo vegetativo mayor de un año. Es necesario hacer notar que el concepto de pequeña propie— dad ganadera es motivo de modificaciones aumentando la superficie a la necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en me— nor". (17).

Resumiendo, se constitucionalizaban, aumentándolas, las superficies de la parcela ejidal y de la explotación ganadera, las superficies de la pequeña propiedad que figuraban en el Código Agrario; se incluyó el cultivo de la

(17) Reves Osorio Sergio.— Obra. Cit.

caña de azúcar entre los máximos de la pequeña propiedad, y se abrieron las -
puertas al Juicio de Amparo a los pequeños propietarios. Lo relativo a las mag-
nitudes de superficie ya formaban parte de Leyes Agrarias Secundarias, lo nove-
doso fue el aspecto del Juicio de Amparo.

Creemos que al fijar en la Constitución la superficie de la pe-
queña propiedad, con todas sus referencias especiales de cultivo, implicó sustraer
a las reformas de la Legislación ordinaria las extensiones y cultivos, lo cual vi-
no a dar una firme seguridad a los propietarios privados de tierras, para que --
pudieran hacer un buen uso económico de sus propiedades, a base de una exten-
sión jurídicamente cierta.

Por otra parte, el objeto de reconocer el derecho del Amparo a
los pequeños propietarios privados de tierra, impediría definitivamente que esas--
superficies fueran afectadas con dotación ejidal, pues establecidas ellas constitu-
cionalmente y declarado el respeto a la pequeña propiedad, cualquier disposición
legal, o cualquier acto dotatorio que menoscabara esos límites máximos, pronto-
serían reclamados en Amparo, a fin de que la Suprema Corte de Justicia y de-
más Tribunales competentes reestablecieran el amurallamiento constitucional de-
que quedaba revestida la propiedad particular individual.

Con tales garantías jurídicas, el pequeño propietario se sentiría-
más confiado e interesado en hacer inversiones y las Instituciones de Crédito se-
guras de la inafectabilidad de ciertas propiedades privadas, invertirían sus capita-
les en el Agro Mexicano.

Don Narciso Bassols, crítico e impulsor de la Reforma Agraria,-
al apoyar la reforma dijo:

"No es lo mismo declarar, transitoriamente y en leyes secundarias, que cierta superficie es de respetarse como pequeña propiedad, que consagrar ya ese límite en la Constitución. Y lo único que se está discutiendo en este instante es esto último. A lo largo de los años, la Reforma Agraria ha ido modificando los límites a la pequeña propiedad, de acuerdo con las condiciones prácticas de cada etapa, y mientras ha habido tierras de que disponer para dar las a los campesinos, la limitación no ha alcanzado trascendencia final. Ahora que se trata de dársela, parece precipitado hacerlo sin un amplio y cabal examen de por medio."(18).

La Reforma propuesta por el Lic. Miguel Alemán, al Artículo 27 Constitucional en sus fracciones X, XIV y XV, fue aprobada de inmediato por el Congreso y por las Legislaturas Locales.

A la fracción X se le agregó un inciso, fijando en diez hectáreas de riego o de humedad o sus equivalentes en otras clases de terreno la parcela ejidal, con ello se quiso controlar la proliferación del minifundio, grave problema de México y Latinoamérica.

A la fracción XV se le agregaron cinco incisos, para fijar la extensión máxima de la pequeña propiedad, en cien hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes; de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta para el cultivo del algodón; de trescientas para cultivos de plátano, caña de azúcar, café, hule, vid, olivo, quinina, vainilla, cacao o árboles frutales y de la propiedad ganadera que se fijó en la extensión necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

(18) Ensayo titulado "Comentarios a la Reforma del artículo 27 Constitucional.- Fdo. de Cultura Eco.- 1964, Pág. 599.

En la primera parte de la fracción XV se adicionó lo referente a la propiedad ganadera y en ella se dispone que las autoridades agrarias no afecten la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; y aunque en el inciso segundo de la fracción que comentamos, se asigna a la pequeña propiedad agrícola una extensión de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación. "El inciso cuarto define como pequeña propiedad la extensión que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o agostadero susceptibles de cultivo, lo que es abiertamente contradictorio con la exigencia de que el respeto a la pequeña propiedad se conceda a la que está en explotación. Quizá a ello se deba que la Ley Federal de Reforma Agraria, al especificar las propiedades inafectables, en su Artículo 249, para nada menciona a esta categoría de pequeña propiedad, que la Reforma Constitucional de 1947, precisó con superficies mayores de 200 hectáreas, en terrenos de agostadero o de temporal susceptibles de cultivo. No obstante el silencio de la Ley, esta categoría de pequeña propiedad tiene vigencia constitucional". (19)

Nuestra opinión es que las reformas al Artículo 27 introducidas el 31 de diciembre de 1946 trajeron como resultado, mayor tranquilidad y estabilidad en el campo e intensificaron la explotación agropecuaria de tierras que antes de las reformas, permanecían sin cultivo por falta de garantías.

De igual manera, pensamos que estas reformas no fueron antirevolucionarias que lo que hicieron fue perfeccionar la garantía a la pequeña propiedad, garantía que estaba considerada en el Artículo 27 Constitucional desde su forma primitiva auténticamente revolucionaria.

(19) Reyes Osorio Sergio.- Evolución de la Tenencia de la Tierra en México.- Centro de Productividad.- 1981.

Rodolfo Stavenhagen ha estimado que en 1960, habría en México nada menos que 3'200,000 campesinos sin tierra que generalmente se alquilan como peones asalariados. No obstante, en el Dictamen con que esta Reforma Constitucional se llevó a debate en la Cámara de Diputados, la Comisión respectiva hubo de subrayar el espíritu revolucionario de la iniciativa'.

Como se observa en el último inciso de la fracción XV la reforma fue más allá, pues permitió que la propiedad inafectable rebasara los límites constitucionales que se estaban fijando, a consecuencia de obras de riego, drenaje y cualesquiera otra ejecutadas por el dueño o poseedor del predio.

A continuación transcribimos el texto de la fracción XV de la reforma de 1934 y el texto de la misma después de la reforma de 1947.

REFORMA EN 1934.

XV.- "Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán en ningún caso - afectar la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la - afecten".

REFORMA EN 1947

XV.- "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 o ganadera en explotación e incurrirán - en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten".

"Se considera pequeña propiedad agrícola a 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 montes 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 de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales".

"Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 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 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, aún 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".

B.- PROPIEDAD EJIDAL

El artículo 27 Constitucional contempla además de la pequeña propiedad, al ejido como institución primordial dentro de nuestro sistema de Tenencia de la Tierra.

Es necesario antes de abordar nuestro tema a estudio, definir la Propiedad. El concepto que en materia de propiedad se consagró en nuestra - - Constitución Política de 1857. "Es el clásico o Romanista con sus atributos tradicionales de Uso, Goce y Disposición, elevado al rango de garantía individual; por ello el texto Constitucional con una claridad meridiana señala que la propiedad no puede ser ocupada sin el consentimiento de sus titulares, mediando causa de utilidad pública y previa indemnización". (20).

Ahora bien, atendiendo a sus raíces, la palabra Ejido proviene - del latín "EXITOS", que significa salida, y según el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Don Joaquín Escriche, Ejido: "Es el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos - los vecinos".

Posteriormente, la Ley VIII, Título Tercero Libro VI de la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias establece que "Los sitios en - que se han de formar Pueblos y Reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un exido de una legua de largo, donde los indios pueden tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles". (21)

(20) Lemus García, Raúl.- Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica) México, 1978 Segunda edición.- Pág. 208.

(21) Lemus García, Raúl.- Ob. Cit.- Pág. 122.

De lo anterior se desprende que el Ejido en los Pueblos de Indios tenía las finalidades específicas de servir para pastar el ganado. Más adelante en el mes de diciembre de 1933 se reforma el artículo 27 Constitucional, estableciendo en su fracción X que los núcleos de población que carezcan de Ejidos o no puedan lograr su restitución tendrán derecho a que se les dote con tierras, bosques y aguas para constituirlos, incorporándose así a la Constitución General de la República el término "Ejido", otorgándole el mismo significado que se le dió en la Ley del 6 de enero de 1915. De conformidad con esto el concepto de ejido actualmente ya no corresponde a la definición que hace el Diccionario Jurídico de Joaquín Escriche anotada anteriormente, sino que ahora "El Ejido no está a la salida del lugar, sino situado dentro del radio de siete kilómetros del caserío, con frecuencia éste último ubicado dentro del Ejido, sus tierras se plantan y se labran para el mantenimiento de los ejidatarios y finalmente, el ejido no es común a todos los vecinos, ya que solamente tienen derecho a participar de él los beneficiados reconocidos, que deben satisfacer la condición de aplicar su esfuerzo personal a las faenas agrícolas". (22)

El ejido comenzó como base económica de la comunidad para liberar a los peones de las haciendas y transformarlos en dueños de su fuerza de trabajo. Después sufre una transformación para ser concebido como centro de producción agrícola y ganadera.

Posteriormente se le ubica como una unidad económica de productos diversificados incluyendo industriales, adquiriendo de ésta manera el carácter de centro de nuevas fuerzas productivas para incrementar la economía nacional.

(22) Luna Arroyo, Antonio y/o.- Diccionario de Derecho Agrario Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1982.- Pág. 265.

Por ello la propiedad ejidal que se conforma con el ejido es — considerado como la base fundamental del sistema de tenencia de la tierra en forma colectiva y para mejor conocer que es un ejido tenemos la siguiente definición: "Es la persona moral mexicana de pleno derecho con capacidad y personalidad jurídica, constituida por un acto de la autoridad federal, por medio del cual se da en propiedad a un núcleo o grupo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio, sujeto a un régimen de propiedad social-inalienable, imprescriptible, inembargable e intrasmisible, para que se explote racional e íntegramente como una unidad de producción organizada preferentemente en forma colectiva, instrumentada con órganos de ejecución, decisión y control que funcionan conforme a los principios de una democracia interna de cooperación y autogestión". (23)

Actualmente, según lo dispuesto por el artículo 27 de nuestra Carta Magna y relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, el ejido se — constituye por las tierras y aguas dotadas o confirmadas a los núcleos de población; en general es una propiedad de tipo permanente e intransferible de un cierto grupo de campesinos habitantes de un poblado.

Cabe anotar que según lo establece el Artículo 27 Constitucional para todos los recursos naturales, las tierras ejidales no pertenecen a la — Nación sino originariamente. Así tenemos que las tierras laborables de un ejido pueden parcelarse y transferirse a los campesinos en lo individual, sin que lo anterior implique que la tierra salga del dominio primario del núcleo de población.

(23) Zaragoza Palencia, José Luis.- El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico.- Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.- México, 1980.- — Pág. 207.

De lo anteriormente expuesto se desprende que en las tierras laborables de un ejido coexisten tres derechos que son los siguientes:

- 1.- El dominio eminente de la Nación.
- 2.- La propiedad del núcleo de población.
- 3.- La posesión condicional para el usufructo del ejidatario.

En efecto, independientemente de las tierras laborables, las cuales pueden fraccionarse o parcelarse para dárselas a los ejidatarios, el ejido cuenta con una propiedad comunal compuesta por terrenos de agostadero, monte o cualquier otra clase distinta de las de labor, precisamente para satisfacer necesidades colectivas del poblado de que se trate. Esta propiedad comunal como su nombre lo indica pertenece al núcleo de población y no se transfiere para uso individual ni siquiera a los miembros de dicho núcleo.

Lo anterior se deriva de la propia Ley de la materia (artículos 220 y 223 de la LFRA) la cual nos indica que la dotación de tierras para la constitución de un ejido comprende lo siguiente:

- 1.- Tierras de cultivo o cultivables.
- 2.- Terrenos de Agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.
- 3.- La superficie necesaria para la zona de urbanización.
- 4.- La parcela escolar y
- 5.- La superficie necesaria para el establecimiento de la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer.

Los Ejidos que por su destino pueden ser Agrícolas (Artículo — 220) Ganaderos y Forestales (Artículo 224) Industriales (Artículo 178) (24)

"La legislación agraria establece la forma de explotación industrial o comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales o forestales de los — núcleos de población ejidal y de los que de hecho o por derecho guarden esta— do comunal, pero no habla de los ejidos turísticos, mineros o de pesca, sino del aprovechamiento de los recursos no sujetos a la explotación agrícola; de lo que se concluye que puede haber empresas turísticas ejidales, pero no ejidos turísticos". (25).

Finalmente anotaremos que los ejidos se conceden en propiedad a los núcleos de población beneficiados, expropiándose para tal efecto por cuenta del Gobierno Federal tierras, bosques y aguas que se encuentren en el radio legal de afectación de los núcleos interesados y por extensión, predios rústicos de propiedad privada situados en cualquier lugar del país para constituir Nuevos Centros de Población Agrícola. Dichos ejidos son inalienables, imprescriptibles — inembargables e intrasmisibles, no pudiendo enajenarse cederse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte siendo lo anterior característica de la — propiedad ejidal.

En la propiedad ejidal y comunal sólo pueden poseer los que — son miembros reconocidos del núcleo de población, en este caso la posesión no confiere el derecho de propiedad individual, sólo genera derechos agrarios que — pueden ser ejidales o comunales.

(24) Biblioteca Campesina.- Ley Federal de Reforma Agraria.- DAAC.- México,- 1973.- Pág. 262.

(25) Luna Arroyo, Antonio y/o.- Obra Cit.- Pág. 266.

Siendo las tierras del ejido el factor principal como unidad de producción, es indispensable hacer notar que según la vocación de las tierras - éstas pueden destinarse a varios usos, según sean las características geográficas; así pues tenemos que las tierras pueden dedicarse a la agricultura, a la ganadería y a la explotación forestal y por ello según la importancia en el proceso de producción de nuestro país, se clasifican las tierras ejidales según sea su destino (Agrícolas, Ganaderas, Forestales etc.)

a).- EJIDO AGRICOLA.

Resultan de la dotación de tierras de riego, de humedad o de temporal; pueden resultar también de otros tipos de ejido que no están en cultivo, pero que mediante inversiones de capital y de trabajo de los ejidatarios, previas condiciones propias de los terrenos, es factible su explotación agrícola. Un requisito para que el Ejido Agrícola sea de este tipo es que el valor de sus productos agrícolas represente el 60% o más del valor total de su producción.

Ahora bien, puede definirse también como las tierras que se destinan exclusivamente al cultivo y pueden ser de riego, humedad o temporal atendiendo a sus condiciones geográficas. Las tierras dedicadas al cultivo son las primeras y de gran importancia en la Economía Nacional ya que al practicar la actividad primaria se hace con el fin de producir los elementos necesarios para la subsistencia del hombre; también cabe hacer mención que la agricultura que se practica en nuestro país sigue aún arraigada a lo que establece la tradición y que descansa todavía en los conocimientos empíricos del agricultor, por lo que es de urgencia que de acuerdo con las políticas del campo, que se han buscado, se concientice al campesino mexicano para que utilice las técnicas recientes para que se obtenga el máximo de aprovechamiento de la tierra, esto se logrará mediante el apoyo del mismo gobierno federal, por una parte proporcionando la-

seguridad en la tenencia de la tierra y por otra proporcionando los créditos, las técnicas, la asesoría.

La práctica de la agricultura como actividad primaria está condicionada a diversos factores. "Además contempla cuatro características fundamentales que son:

1).- Sólo puede llevarse a cabo en donde las condiciones ecológicas no actúan como limitantes.

2).- Dependen de la intervención de los procesos bióticos sobre los recursos renovables o fluentes.

3).- Están sujetos a variaciones cíclicas. La recurrencia de ciertos fenómenos naturales como las estaciones o los monzones rige los ciclos vegetativos de las especies, ya sean vegetales o animales anuales o perennes.

4).- Sus grandes necesidades de espacio y escasez relativa de éste dan una enorme importancia a la localización y a las formas de apropiación de la tierra". (26)

Lo anterior se dice porque la tierra es considerada de gran valor pues da espacio y situación a la agricultura y es una entidad económica y variable puesto que se toma como un recurso económico, según sean sus características y que si se consideran como factor de producción es en base a que el hombre como agente activo la convierte en un recurso de productividad mediante el uso que se hace de ella y su capacidad para satisfacer necesidades.

(26) Flores, Edmundo.- Tratado de Economía Agrícola.- Fondo de Cultura Económica.- México,Pág. 41.

b).- EJIDO GANADERO.

El primer antecedente del Ejido Ganadero lo es la Ley VIII, título tercero Libro VI de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias que en lo conducente indicaba: "Los sitios en que se han de formar pueblos y reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, y labranzas, y un exido de una legua de largo, donde los indios pueden tener sus ganados, sin que se revuelva con otros de Españoles". (27)

Dicha Ley al hablar del ejido, se refiere a tierras que únicamente eran útiles para apacentar el ganado y en consecuencia no tenían ningún rendimiento agrícola.

Al respecto nos dice el Lic. Manzanilla Shaffer "Que los fines del ejido eran el destinar una superficie cuyas medidas fueran fácilmente determinables para la alimentación del ganado de los indios, con el propósito de que no se confundieran con el de los españoles. La propiedad era comunal para todos los vecinos indios". (28)

Ahora bien, se puede definir al ejido ganadero como un ejido de tipo singular dentro de nuestro sistema, siendo factor distintivo de los demás en el que los terrenos estén dedicados a la crianza, engorda y mejoramiento de cualquiera de las clases de ganado señalados por nuestra legislación.

Es también de éste tipo el ejido, si el valor de la producción ganadera del mismo representa el 60% o más del valor total de su producción.

(27) Lemus García, Raúl.- Obra Citada.- Pág. 122

(28) Manzanilla Shaffer, Víctor.- Reforma Agraria Mexicana.- Editorial Porrúa.- México, 1966.- Pág. 60.

No obstante lo anterior, existen dos condiciones necesarias para dotar a un Pueblo de terrenos de explotación pecuaria ó ganadera y son las siguientes:

- 1).- Que solamente existan terrenos afectables de pasto, de monte o de agostadero y,
- 2).- Que los campesinos solicitantes tengan por lo menos el 50% del ganado necesario para cubrir la superficie que debe corresponderle, o que el Estado esté en posibilidad de ayudarlos a satisfacer esa condición.

En relación con lo anotado, cabe citar los artículos 223, 224 y 225 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Artículo 223.- "Además de las tierras de cultivo o cultibables a que se refieren los artículos anteriores, las dotaciones ejidales comprenderán:

D).- Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

Los terrenos de monte, de agostadero y, en general, los que no sean cultivables se dotarán en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación constituidas por tierras de cultivo o cultivables, de acuerdo con el artículo 138;

II.- La superficie necesaria para la zona de urbanización; y

III.- Las superficies laborables para formar las parcelas escolares, a razón de una para cada escuela rural, y las necesarias para el establecimiento-

de la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer."

Artículo 224.- "En caso de que en los terrenos afectables pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, aquellos se — entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

Cuando las tierras de cultivo o cultivables no sean suficientes — para satisfacer las necesidades del núcleo de población, ni haya terrenos cuyos — recursos puedan explotarse en los términos del párrafo anterior; los derechos de los individuos no beneficiados quedarán a salvo para ser satisfechos por los me— dios que esta ley establece".

Artículo 225.- "Para fijar el monto de la unidad de dotación en los ejidos ganaderos y forestales de acuerdo con el artículo anterior, en los pri— meros, ésta no será menor a la superficie necesaria para mantener 50 cabezas — de ganado mayor o sus equivalentes y se determinará teniendo en cuenta la ca— pacidad forrajera de los terrenos y los agujajes, aplicando, en lo conducente, lo — establecido en el artículo 259; en los segundos, se calculará tomando en conside— ración la calidad y el valor de los recursos forestales.

En ambos casos se fijará técnicamente, mediante estudio especial que al efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económicamente — suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia— campesina.

Tanto los ejidos ganaderos como los forestales que se creen debe— rán explotarse en forma colectiva, salvo que se demuestre que es más convenien— te desde el punto de vista económico otro sistema de explotación." De lo ante—

rior se desprende que los ejidos ganaderos para su mejor rendimiento deben explotarse en forma colectiva; también para precisar el criterio de explotación de dichos ejidos, tenemos entre otros, el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

El Artículo 131 de LFRA señala "El Presidente de la República determinará la forma de explotación colectiva de los ejidos en los siguientes casos:

IV.- Cuando se trate de ejidos forestales y ganaderos a que se refiere el artículo 225."

Artículo 142.- "Los ejidos o ejidatarios que exploten intensivamente en sus terrenos plantas forrajeras y construyan silos o empleen otros sistemas de conservación de forraje para la cría o engorda de ganado estabulado o semiestabulado, recibirán preferentemente el apoyo técnico y financiero de las Instituciones Oficiales correspondientes.

Los mismos beneficios tendrán aquellos que exploten intensivamente la agricultura, y sus subproductos los destinen a la cría o engorda de ganado".

c).- EJIDO FORESTAL.

El Ejido Forestal nos presenta características técnicas y económicas muy específicas. Por lo regular se requieren montes aprovechables los cuales deben conservarse mediante reforestación, así como técnicos especializados y recursos de capital para tener maquinaria adecuada y trabajadores calificados para un mayor aprovechamiento de los bosques.

La Ley Forestal en su artículo 94 nos dice:

"Los terrenos forestales nacionales deberán destinarse a la —
constitución de ejidos con fines de explotación forestal, de acuerdo con la pla —
neación que realicen las autoridades forestales agrarias. Dichos terrenos no se —
rán colonizables ni podrán concesionarse a particulares. Por excepción y tratán —
dose de aprovechamientos no maderables, podrán autorizarse explotaciones en —
favor de grupos organizados de trabajadores que directa o personalmente reali —
cen los aprovechamientos".

Así también el Reglamento de dicha Ley en su artículo 210 —
señala:

"Los montes ejidales y comunales sólo podrán ser explotados —
directamente por los propios ejidatarios o miembros de la comunidad previo —
acuerdo de la mayoría de los interesados.

Cuando la explotación forestal requiere inversiones mayores a —
los recursos de los ejidatarios o comuneros, se gestionará en las Instituciones —
Oficiales el crédito necesario. Si no fuere posible obtener crédito de fuentes —
oficiales, los ejidos o comunidades podrán asociarse con particulares".

Por su parte el artículo 224, párrafo primero de la Ley Fede —
ral de Reforma Agraria establece que: "En caso de que en los terrenos afecta —
bles pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, —
aquellos se entregarán, en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cu —
brir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos —
proporcionen".

De los preceptos transcritos con anterioridad se desprende la —

existencia del ejido forestal, el cual legalmente constituido como tal, es de — creación muy reciente; así tenemos que por resoluciones presidenciales de fecha 4 de agosto de 1959 publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 12 del mismo mes y año, se crearon los primeros ejidos forestales denominados "Barranca Seca" y "Varaloso", ambos en el municipio de Coalcomán, Estado de Michoacán.

Tenemos así que la Ley Forestal de enero de 1960 y su Reglamento señalan de que manera debe llevarse a cabo las explotaciones forestales para un mejor control de los aprovechamientos con el fin de evitar la deforestación que tanto daño causa a la economía y a la ecología de nuestro país.

Propone el fomento de macizos de especies de mayor utilidad económica; el incremento de medidas de reforestación y de lucha contra plagas y enfermedades propias de los árboles; autoriza asimismo la creación de unidades de ordenación forestal que garanticen las materias primas que requieren las industrias de transformación; autoriza también el establecimiento de vedas en zonas taladas o en reforestación. En este proceso participan diversas instituciones, lo que se comentará en el capítulo posterior.

De los 24, 326 Ejidos y Comunidades que existen en el país, — 7090 son Forestales cuya superficie suma aproximadamente el 65% del total forestal de la República, con una población campesina de un millón de personas — aproximadamente.

C).- PROPIEDAD COMUNAL.

Como antecedente tenemos que antes de la conquista, la organización de nuestros antepasados se basaba en la forma de propiedad comunal in-

transferible, a no ser que se hiciera por herencia de la familia que la usufructuaba. Dicha propiedad estaba representada por el Calpulli, o sea la propiedad perteneciente a los barrios. Si bien es cierto que esta propiedad era comunal, no lo era así el goce de la tierra, que antes y después de la conquista fue — para el usufructo de cada comunero en particular.

El Artículo 27 de nuestra Carta Magna establece la Restitución de sus tierras a los pueblos que guardaban la forma comunal y que fueron despojados desde tiempo de la Colonia. También nuestra Ley Federal de Reforma Agraria en vigor en su artículo 364 otorga las mismas características de su antiguo concepto primitivo al reconocer la propiedad comunal para uso libre individual.

Nuestra Constitución en su artículo 27 fracción VII precisa:

"Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren".— Lo mismo indica la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 267.

En cuanto a lo anterior, nos dice el Lic. Mendieta y Núñez — que "En el caso de los grupos de población generalmente indígenas que guarden el estado comunal, no han recibido las tierras que poseen por dotación de las — autoridades agrarias conforme a las Leyes respectivas, sino que las poseen desde época inmemorial o bien si les son restituidas de acuerdo con dichas leyes, — su derecho de propiedad no se deriva de ellas sino de la posesión anterior a la misma".

Podemos observar aquí que existe una evolución hacia la pro—

piedad comunal por confirmación, de oficio a petición de parte, según nos indica el artículo 356 de la Ley Federal de Reforma Agraria. La confirmación se realiza por resolución dictada por el Presidente de la República, de conformidad a los artículos 362 y 363 de dicho ordenamiento legal.

2.- SITUACION. ACTUAL DE LA AGRICULTURA MEXICANA.

A).- LA EXPLOTACION AGRICOLA Y LA ECONOMIA EN MEXICO.

La producción agrícola mexicana se enfrenta a una grave crisis que arrastra ya desde hace algunos años. Ello ha llevado al país a una dependencia alimentaria cada vez mayor. La crisis en la agricultura de dimensiones amplias y profundas se expresa como la incapacidad de la producción del agro para responder al necesario incremento de alimentos básicos para la población, que liberen al país de la dependencia externa; incapacidad para retener a la población rural económicamente activa mediante el incremento de los empleos productivos; incapacidad para redistribuir los ingresos y beneficios del crecimiento en forma equitativa entre los habitantes del medio rural.

El modelo de desarrollo mexicano conocido como de "Desarrollo Estabilizador", al menos hasta mediados de los sesenta, implicó un flujo de recursos desde la agricultura hacia otros sectores, principalmente al industrial, el cual recibió materia prima y mano de obra a precios accesibles.

Dentro del Plan Global de Desarrollo se presenta la situación de la agricultura mexicana y su evolución importante al establecer que desde mediados de los años 30's hasta mediados de los setentas, la producción agrícola mantuvo un ritmo de crecimiento elevado mayor al crecimiento de la población y sentó las bases para el desarrollo de toda la economía. Una serie de factores propiciaron el desarrollo agrícola durante ese lapso, la inversión pública fué muy dinámica sobre todo la que se orientó a incrementar la superficie bajo riego, el mercado interno amplió tanto por el aumento de población como por un mayor ingreso per cápita y la red de caminos se expandió. Así mismo hubo una ampliación de infraestructura e inversiones en capital humano que, usados conjuntamente con el riego y los fertilizantes, estimularon el progreso agrícola. Debe —

destacarse, sin embargo, que el crecimiento del producto se dió principalmente en torno a las grandes obras de irrigación en el norte del país, donde floreció la agricultura comercial quedando gran parte de la agricultura temporal al margen de ese proceso.

Entre 1940 - 1970, la Inversión en obras de riego absorbió más del 80% del gasto público en el Sector, la cual se realizó en más del 40% en 3 Estados: Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Es posible, por tanto, afirmar que el incremento en la producción agrícola en el período anterior a 1965 se generó en un segmento pequeño y relativamente eficiente de la agricultura mexicana. Este proceso acentuó la polarización entre predios privados grandes (mayores de 5 hectáreas) y los predios pequeños (menores a ese número de hectáreas). En 1960, los primeros representaron 12% del total, concentraron el 48% de la superficie y produjeron poco más de la mitad de la producción agrícola. A diferencia de lo anterior, los predios pequeños representaron el 29% del total, abarcaron 7% de la superficie cosechada y sólo participaron con el 6% de la producción, el resto 59% de los predios, estaban formados por ejidos, que ocuparon el 45% de la superficie y aportaron el 41% de la producción.

Se observa claramente el carácter dual de la agricultura mexicana; por un lado, formaciones socioeconómicas prósperas que practican una agricultura comercial que ha sostenido en buena parte el crecimiento del producto agrícola nacional a un ritmo anual (4.4%) superior al crecimiento medio anual de la población (3.1%) durante el período comprendido entre 1935 y 1967, ligadas a una agricultura y ganadería de exportación (algodón, café, tomate, caña de azúcar, trigo y bovinos) que ocupa un sitio importante en nuestra balanza comercial y por otro lado las formaciones socioeconómicas de subsistencia caracterizados por una agricultura de autoconsumo.

Ese carácter dual de la agricultura y en relación con la estructura dinámica de la Población Económicamente Activa en el sector, han contribuido de manera fundamental al reparto desigual del producto y del ingreso por hombre activo en la agricultura. (29)

LA PEQUEÑA PROPIEDAD, LOS EJIDOS Y LA PARTICIPACION DE ESTOS EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA.

El papel de la Reforma Agraria, promovida por el régimen post-revolucionario a raíz de las demandas de los propios campesinos, permitió que las comunidades del campo mexicano se reconstituyeran como organizaciones de producción campesina y como entidades de solidaridad social. Sin embargo, a medida que las concepciones políticas privilegiaron la industrialización como vía principal de desarrollo y al irse concentrando las industrias en las ciudades, se reiteró aún más la centralización urbana de las partes políticas, sociales y culturales del país; en consecuencia, las comunidades agrarias fueron perdiendo dinamismo social y político, trayendo como resultado que las instituciones y formas de relacionarse que anteriormente conformaban en estructura social se haya idiluyendo y fragmentando.

En la primera etapa de la Reforma Agraria que es la entrega de la tierra al campesino para que la explote directamente con sus propios medios de trabajo, se han constituido un poco más de 27,000 ejidos beneficiando 3.2 millones de campesinos ejidatarios y comuneros y existen aproximadamente 900,000 auténticos pequeños propietarios con un promedio no mayor de 5 hectáreas. (30).

(29) El Perfil de México en 1980: Editorial Siglo Siglo XXI, Varios Autores.

(30) José Nassar; Formas Superiores de Organización Campesina. SRA; 1983.

En el cuadro siguiente se observa que la superficie ocupada por los ejidos ha aumentado en relación con el Sector Privado entre 1940 y 1960, y la ventaja esencial se logró entre 1940 y 1950.

DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS ENTRE
EL SECTOR EJIDAL Y EL PRIVADO (31)
(En Miles de Hectáreas)

Años	Ejidos	%	Sector Privado	%
1940	18,923	22	99,826	78
1950	38,894	36	106,623	64
1960	44,497	27	124,587	73

En veinte años, la superficie ejidal aumentó 54% mientras que durante el mismo período el sector privado sólo aumentaba 24%. Naturalmente - teniendo en cuenta las posiciones respectivas en 1940, los ejidos sólo representaban en 1960 27% de la totalidad de las tierras, contra 73% en el sector privado.

Pero no es muy significativa la apreciación del lugar respectivo de los diferentes sectores si se juzga sólo por el total de las tierras poseídas, - donde entran tierras improductivas en proporciones variables. Pero es necesario - comparar los sectores según su superficie de tierras laborables.

(31) Capitalismo y Reforma Agraria.
Gutelman Michel, Editorial ERA 1979 (Pág. 164)

DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS LABORABLES
ENTRE EL SECTOR PRIVADO Y EL EJIDAL (32)
(Miles de Hectáreas)

Años	Ejidos	%	Sector Privado	%
1940	7,045	48	7,826	52
1950	8,791	45	11,077	55
1960	10,329	44	12,700	56

Como puede verse, la evolución es aquí diametralmente opuesta a la que indica el cuadro anterior. En términos relativos, la parte de las tierras de labor del sector ejidal tiende a disminuir y la del sector privado, por el contrario, a aumentar. Dicho de otro modo: las tierras nuevas abiertas a la agricultura han sido atribuidas más masivamente al sector privado que al ejidal. De 1940 a 1960, las tierras laborables de éste han aumentado 47% y las del privado 63%.

Todavía, resulta más netamente favorable al sector privado si se considera la distribución de las tierras irrigadas.

DISTRIBUCION DE LAS SUPERFICIES IRRIGADAS
ENTRE LOS SECTORES EJIDAL Y PRIVADO. (33)
(Miles de Hectáreas)

Años	Ejidos	%	Sector Privado	%
1940	1,066	56	834	44
1950	1,219	48	1,321	52
1960	1,417	41	2,006	59

Mientras en el sector ejidal las superficies irrigadas no aumentaron sino 29% entre 1940 y 1960, durante el mismo período las del sector — privado aumentaron 150%, puesto que en términos relativos la superficie total de los ejidos tiende a acrecentarse mientras que sus cantidades de tierra labo- rables e irrigables tienden a decrecer, puede deducirse que cada vez se les dis- tribuyen más a los beneficiarios de la reforma agraria tierras no cultivables, — que para la circunstancia son bautizadas con el nombre de "pastos naturales" — "Monte". En realidad se nota aquí otro síntoma de fatiga de la Reforma, y es— que en las condiciones actuales no puede ofrecer sino muy difícilmente a los so- licitantes tierras nuevas de buena calidad.

Respecto al tema que nos ocupa el Centro de Estudios Socioló- gicos del Colegio de México publicó un estudio sobre agricultura capitalista y - agricultura campesina en México de KIRSTEN A. DE APPENDINI Y VARIA AL- MEID A SALLES; en él se demuestra que a nivel nacional existe una relación - estrecha entre el tamaño económico del predio y su disponibilidad de recursos,—

la aportación a la producción nacional, etc. Califica de predios multifamiliares medianos y grandes a aquellos predios que, respectivamente, producen de - - - 25,000 a 100,000 pesos anuales, y de 100,000 pesos o más. En 1960 éstos aportaban el 54% del valor de la producción y, cuentan con el 75.2% del valor de la maquinaria, el 45% de la superficie de labor y el 71.7% de la superficie de riego con respecto al total nacional, en tanto que sólo representan el 3.3% de los predios. Se puede suponer que éstos predios tienen ciertas características - en cuanto a su organización productiva y los fines de la misma, que les permite alcanzar una producción anual de valor elevado. Se puede afirmar que éstos predios representan el sector más desarrollado de la agricultura.

Los municipios en que los predios con un valor de producción agrícola mayor de 25,000 pesos aportan más del 50% de la producción agrícola se localizan principalmente en el norte. Esta zona incluye la mayor parte de la península de la Baja California, una franja a lo largo del litoral del pacífico, - Sonora y parte de Sinaloa. Por otra parte, incluye una zona a todo lo largo de la frontera desde Baja California Norte, hasta Tamaulipas: como prolongación de estas zonas hay grupos bien delimitados de Municipios que corresponden a éstas - categorías en partes de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y el litoral - del Golfo.

En el centro de la República se observa un conjunto de Municipios en que los predios tienen alto valor de producción, así como en el noreste de Jalisco, parte de Aguascalientes y Guanajuato hasta Querétaro (El Bajío). Así mismo se localizan pequeños grupos de Municipios de esta categoría en Hidalgo, Edo. de México, D.F., y en Puebla, principalmente en la zona limítrofe con Oaxaca.

B).- LOS SUJETOS DE DERECHOS AGRARIOS.

En el campo jurídico la palabra persona es sinónimo de sujeto, aunque dicho concepto posee otras acepciones como la moral, la filosófica, etc.

Afirma el Maestro Recaséns Siches, "que el concepto de sujeto o persona jurídica (física o individual y moral o colectiva) es la expresión del conjunto de deberes jurídicos y de derechos subjetivos atribuidos o imputados a un mismo ente, sea el individuo o persona jurídica individual, sea una entidad social o persona jurídica colectiva". (34)

Para el Maestro Rojina Villegas, "persona jurídica o sujeto de derecho es el ente capaz de derechos y obligaciones, es decir, el sujeto que puede ser susceptible de tener facultades o deberes, de intervenir en las relaciones jurídicas, de ejecutar actos jurídicos, en una palabra, el ente capacitado por el derecho para actuar jurídicamente como sujeto activo o pasivo en dichas relaciones". (35)

Ahora bien, el derecho no sólo reconoce al hombre individual, físicamente hablando, como el único sujeto capaz de tener facultades y deberes, sino que considera también como centro de imputación jurídica a ciertas entidades que no tienen una realidad material o corporal como son las llamadas personas morales o colectivas.

En puntos anteriores expresamos que los sujetos de derecho se dividen en dos clases o especies: físicos o individuales y morales o colectivos.

(34) Filosofía del Derecho.- Luis Recaséns

(35) Rojina Villegas Rafael.- Derecho Civil Mexicano.- Tomo III.

El hombre constituye la persona jurídica física o individual y - los entes creados por el derecho son las personas morales o colectivas. Estas - últimas encuentran su reconocimiento en el artículo 25 del Código Civil vigente para el Distrito Federal, que dice: "son personas morales:

- I.- La Nación, los Estados y los Municipios;
- II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas - por la ley;
- III.- Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y los demás - a los que se refiere la fracción XVI, del artículo 123 de - la Constitución Federal;
- V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propon - gan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cual - quier otro fin lícito, siempre que no fueran desconocidas - por la ley".

Conforme a lo expuesto con antelación, podemos decir, que en - materia agraria normalmente serán sujetos de derecho, los campesinos, es decir - ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, los que de acuerdo a su capaci - dad vienen a ser los poseedores de un derecho sustantivo o procesal y que la ad - quisición, pérdida o ejercicio de sus derechos dependerá de los requisitos señala - dos para cada acción y cada procedimiento, lo cual nos permite también afirmar que en forma similar a como ocurre en Derecho Común, en materia agraria hay personas o sujetos de tipo moral ya que en la misma Constitución Política de la República en el artículo 27, se establece la capacidad colectiva de los núcleos - de población (peticionario, beneficiado y ejidal) y se preveé sus órganos represen

tativos.

De esta forma, en materia agraria, resultan ser sujetos de derecho, tanto en forma individual como colectiva los siguientes:

I.- SUJETOS INDIVIDUALES:

- a).- Ejidatarios,
- b).- Pequeños propietarios,
- c).- Colonos,
- d).- Ocupantes y adquirientes de terrenos nacionales.

II.- SUJETOS COLECTIVOS:

- a).- Las comunidades agrarias.
- b).- Los núcleos de población, peticionario beneficiado y ejidal.

A continuación nos permitimos estructurar las definiciones de los sujetos de derecho en materia agraria que a nuestro criterio son los más comunes y manejables dentro de los diferentes procedimientos de la Ley Agraria en vigor. Las definiciones respectivas no existen expresamente en las disposiciones agrarias, pero sin embargo consideramos se desprenden de las mismas.

Con base en lo anterior, diremos que ejidatario es la persona física que reúne los siguientes atributos:

- I.- Ser mexicano por nacimiento,
- II.- Mayor de dieciséis años o de cualquier edad si tiene familia a su cargo,
- III.- Tener como ocupación habitual el trabajar personalmente la tierra,

IV.- No haber sido reconocido como ejidatario en alguna otra -
resolución agraria,

V.- No tener a nombre propio o a título de dominio extensión
igual o mayor el mínimo establecido para la unidad indivi-
dual de dotación". (36)

Por otro lado, comunero será aquella persona física que tiene -
las cualidades que a continuación se indican:

I.- Ser mexicano por nacimiento,

II.- Mayor de dieciseis años, o de cualquier edad si tiene fami-
lia propia a su cargo,

III.- Desde tiempos inmemoriales, en forma general, deben estar
trabajando y poseyendo tierras que verdaderamente les per-
tenecen.

Finalmente, es de establecerse que pequeño propietario es aque-
lla persona física mexicana por nacimiento o por naturalización o una persona -
moral, también mexicana, que es titular de los derechos de propiedad de inmue-
bles rústicos, en extensiones iguales o inferiores a los máximos establecidos le-
galmente, para la integración de la pequeña propiedad agrícola, ganadera y agro-
pecuaria; inmuebles que se deben explotar en forma continua y que no tenga —
conflictos con otras propiedades particulares o con núcleos de población.

Los extranjeros también pueden ser pequeños propietarios, siem-
pre que convengan con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse -
nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar por lo mismo, la protec—

ción de sus gobiernos, bajo pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los inmuebles que hubiesen adquirido. Las propiedades — que sean pequeñas propiedades de extranjeros, "no deben estar comprendidas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las — playas". (37)

Lógicamente se excluyen del régimen de pequeñas propiedades — los inmuebles dedicados al cultivo de marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente; los predios propiedad de la Federación, de los Estados o de los Municipios, y los inmuebles de particulares urbanizados o destinados a fines ilícitos.

(37) Constitución Política de 1917.

C).- LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES PARA INCREMENTAR LAS ACTIVIDADES AGRICOLAS.

Tarea legislativa urgente, siempre necesaria y nunca realizada, es la revisión de las leyes ordinarias que se relacionan con el derecho de propiedad de la tierra, para armonizarlas con la legislación que patrocina la Reforma Agraria, a fin de suprimir las contradicciones que son apoyo de las artimañas para el acaparamiento de tierras, fuentes de dificultades en la reforma agraria, y motivo de desarmonía y conflictos en los ámbitos rurales.

Importancia primordial e inaplazable tiene la consolidación de la seguridad en la tenencia de la tierra que los campesinos han adquirido por efecto de la reforma agraria, a fin de que las promociones para el desarrollo de la agricultura no tropiecen con las dudas y desalientos causados por el rezago de los trámites administrativos y técnicos que han de perfeccionar la constitución de los ejidos. El deslinde de los ejidos, la verificación de los registros de ejidatarios, la expedición metódica y generalizada de certificados de derechos agrarios, los fraccionamientos de las tierras de cultivo y la titulación de las parcelas, la reglamentación del uso de tierras de pastoreo y de explotación de bosques, etc., son tareas que deben desahogarse a corto plazo.

La investigación agrícola es factor principal de los recursos tecnológicos progresistas. Obligada por las limitaciones de recursos y por las urgencias angustiosas del abastecimiento nacional, esa actividad científica ha actuado eficazmente en la agricultura de riego, posponiendo los problemas de temporal, cuya productividad afecta a la mayoría de los ejidatarios y muy pequeños propietarios. La pobreza de esos grandes sectores campesinos exige recursos tecnológicos que acrecienten la productividad de sus tierras, y aportarlos es responsabilidad de la investigación agrícola. Millones de campesinos han esperado ya de-

masiado tiempo esa transformación progresista, que no pueden promover por ellos mismos y significa un reto preciso a los investigadores.

La educación agrícola es una actividad poliédrica, cuya meta final es hacer llegar a los productores agrícolas, sin excepción, los conocimientos tecnológicos y administrativos que hagan progresar sus explotaciones, debe ajustarse en todos sus niveles, a la doctrina contenida en el artículo Tercero de la Constitución Política, con la tendencia primordial de formar hombres nuevos y comunidades rurales progresistas, instrumentos indispensables para el desarrollo económico de la agricultura y para el perfeccionamiento de la sociedad rural. — Problema que puede ser resuelto, dando capacitación a los maestros rurales y personal docente que atienda ese tipo de escuelas.

La extensión agrícola es una enseñanza a los campesinos adultos, que presenta ásperos problemas estructurales y didácticos. Requiere ampliaciones sustanciales y nuevos enfoques. Debe ejercerse por medio de una organización vasta y armónica, cuyas acciones directas estén a cargo de agentes con preparación técnica media, dirigidos por profesionales de la agronomía especializados en esta difícil actividad, con la tendencia a penetrar hasta los más recónditos territorios agrícolas y llegar hasta las más pequeñas parcelas, principalmente en las tierras de temporal. La ausencia de esos promotores de nivel académico medio es una de las principales debilidades de la divulgación tecnológica que necesita el progreso agrícola. Si este tipo de problema no es debidamente tratado, aparecerán otros cada vez más difíciles.

Abundan frustraciones originadas en malos planteos o soluciones desacertadas, prevaleciendo influencias desorientadoras que emanan de la propensión burocrática a disimular desaciertos y frustraciones, por medio de informaciones falaces, encubridoras de las realidades. En fin, es indispensable un esclareci—

miento de situaciones e intenciones, apoyado en informaciones fidedignas, a fin de determinar las acciones más pertinentes, evitar la reincidencia en desaciertos, o las fáciles abstracciones en que frecuentemente se apoyan las decisiones.

La programación agrícola, desde el punto de vista de la actuación de los productores, deberá ser indicativa; pero habrá de ser compulsiva en lo que concierne a la actuación de las diversas dependencias gubernamentales, que habrán de ajustarse estrictamente a los presupuestos programáticos. La movilización de recursos bancarios hacia el crédito agrícola es de primordial importancia para alcanzar óptimos resultados.

Los esfuerzos extraordinarios que demanda el desarrollo agropecuario deben incluir, en forma indispensable y urgente, la renovación estructural y funcional de las instituciones responsables de las diversas promociones, poniendo al corriente y en forma por demás eficaz de afrontar la problemática agraria actual, la dinámica de la evolución agropecuaria, es decir que al actualizar los datos estadísticos se tendrán las bases para realmente afrontarla. Esa reforma administrativa es condición ineludible para posibilitar la programación del desarrollo agrícola, tanto en lo que se refiere a la certeza en sus diseños, como en su ejecución.

A pesar de que los gobernantes, a partir de 1912 vieron y sintieron el problema del campo, cuando menos hasta Manuel Avila Camacho, porque en la gesta violenta de 1910 anduvieron por toda la República y conocieron de viva voz del campesinado todas las vicisitudes que conforme a su manera de pensar eran motivo de queja que nunca cesaron de escuchar. Había otros problemas sin duda, que el campesino por ignorancia nunca detectó, lo que es más lo ignoraba, pero no por ello podríamos asegurar que los funcionarios aludidos desconocieran los requerimientos del pueblo de México que a juzgar por las soluciones -

que dieron, bien se vé que desconocían la manera de resolver estos problemas, porque si bién es cierto que anduvieron en el campo de batalla durante toda la etapa violenta de la revolución, también lo es que eso no les dió la destreza para resolver problemas sociales y se puede conectar fácilmente con la simple percepción de los sentidos, habida cuenta que aún en nuestros días el gobierno constituído pasa mil penurias invitando al pueblo a las urnas y que la Reforma Agraria, uno de los Motivos más fuertes de la revolución a 75 años de haberse iniciado no ha superado siquiera la etapa de las simulaciones; de la producción agrícola, ni se diga, seguimos dependiendo del exterior para comer maíz y frijol; situaciones que corroboran Nuestro punto de vista.

Observando la actividad agraria de los distintos Presidentes de la República, nos podemos dar cuenta que el primero que habló de los problemas de la infraestructura agraria y de la reforma agraria integral fue el profesor Plutarco Elías Calles; pensó en la irrigación de las tierras semidesérticas; en el crédito agrícola; en la salubridad rural; abrió en extenso las comunicaciones y caminos de herradura; habló de la técnica agrícola y de la educación rural. Estas medidas posteriormente fueron adicionadas con aspectos como el seguro integral agrícola y ganadero. Con todo y eso, no se ha logrado dar solución al problema agrario, porque no se sabe como, amén de que el numerario de que se dispone a esos efectos, se emplea mal.

El Presidente Cárdenas repartió 20 millones 38 mil Hectáreas, pero sin adecuarlas al cultivo entre campesinos capaces de hacerlas producir, — pues cabe la posibilidad de que en ocasiones se entregarán a gentes que jamás habían sabido de agricultura. (38)

Avila Camacho, redujo la entrega de tierras, luchando por el respeto a la pequeña propiedad, que en el régimen anterior no había salido muy bien librada, por lo que creó en la Secretaría de Agricultura y Fomento una Oficina de la pequeña propiedad y luchó por la superación técnica de la agricultura ejidal, sin lograrlo pues los campesinos siguen pidiendo tierras y los terratenientes persisten con sus simulaciones.

El Lic. Miguel Alemán, abandonó la cuestión agraria para dedicarse preferentemente a la colonización con políticas que nada sabían de agricultura y que el Pueblo bautizó con el nombre de agricultores Nylon. Error grave, pues se especuló con la colonización como en el porfiriato.

El C. Adolfo Ruíz Cortines, orientó su función a mejorar las condiciones de salubridad e higiene de las comunidades rurales, sin abordar las soluciones integrales y definitivas que pedía el campo, porque no había presupuesto suficiente, a pesar de la devaluación.

Los Presidentes Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordáz, volvieron a impulsar el reparto agrario, tomando la idea original del general Calles, como la Reforma Agraria Integral.

De lo anterior se desprende que si bien algunos Presidentes dedicaron su atención al problema agrario, otros no, debido al desconocimiento de la forma de resolver los problemas del campo, lo cual significa que no se ha cumplido íntegramente con los ideales del artículo 27 Constitucional y sus Leyes reglamentarias.

D).- LA CONCENTRACION DE LA TIERRA EN MEXICO.

Diversos tipos de propietarios y propiedades existieron del 28 de septiembre de 1921 al 23 de junio de 1856.

Así durante los primeros años del México Independiente, la propiedad puede dividirse en LATIFUNDISTA, ECLESIASTICA E INDIGENA.

La concentración de las tierras se dividía en tres partes: dos de las cuales eran grandes extensiones, propiedades que pertenecían, por un lado a los terratenientes o latifundistas y por la otra era la propiedad del clero, representada por la iglesia. Estas porciones abarcan más de las dos terceras partes de nuestro territorio y el resto era repartido entre los indígenas en situaciones muy desfavorables, ya que lo que les pertenecía eran solares fuera de la ciudad.

A finales de 1910, prevaleció un movimiento que fué eminentemente agrario por lo que se pretendió suprimir la servidumbre que existía en las haciendas ya que los campesinos eran objeto de estafas por parte de los hacendados puesto que a través de la tienda de raya éstos se vendían de por vida, obteniendo solamente lo indispensable para poder seguir trabajando en la misma hacienda.

"En poder de solo 276 propietarios estaban 47, 968, 814 hectáreas, excesiva superficie y corto número de terratenientes entre los que deben contarse los favorecidos por diversos gobiernos nacionales; como los señores CREL Y TERRAZAS dueños de casi toda la extensión de CHIHUAHUA haremos notar que tanto los españoles y sus descendientes, cuando los 276 propietarios aludidos en párrafos anteriores habían extendido sus propiedades por todos los medios, también haremos notar que entre ellos y algunos más estaban los 72 millones de hectáreas que las COMPANIAS DESLINDADORAS restarán a los pueblos al amparo de - - -

la Ley de deslindes de 15 de diciembre de 1883".

"Si sumamos la superficie de que eran poseedores los españoles y sus descendientes, con la que estaban en poder de los 276 propietarios, encontraremos que tenían 167,968,814 hectáreas de la superficie total de la nación" - (39).

Pues quedaban 32,031,186 hectáreas de las cuales eran las que le repartían a los campesinos; esto es que eran de las tierras menos fértiles y más malas.

"Más adelante el mismo autor señaló que de los 15 millones de habitantes con que contaba el país en 1910, eran peones 3,130,402 habitantes y que si se tiene en cuenta que cada uno de esos peones representaban una familia, no de cinco personas como quiere la Sociología sino de tres únicamente, tenemos la enorme cantidad de 9,391,206 personas cuya existencia dependía del trabajo del peón". (40).

LA REFORMA AGRARIA.

La Constitución de 1917, al recoger los anhelos de libertad y justicia expresados por las clases campesinas de México a través de la Revolución de 1910 dió en su artículo 27 forma legal a sus aspiraciones agrarias contenidas en los distintos planes del período revolucionario y estableció el dominio de la nación sobre las tierras y aguas, así como los productos del subsuelo, la vigilancia y conservación de los recursos del orden mineral y su equitativa distribución respecto de las primeras.

(39) El Perfil de México.- Edit. Siglo XXI - Ob. Cit.

(40) IBIDEM.

El artículo 27 Constitucional según asienta el maestro Lucio — Mendieta y Núñez "considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlos por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la — propiedad rústica". (41)

Contiene este precepto nuevas directrices fruto del desenvolvi— miento de la propiedad territorial, que se puede resumir en una intervención — constante del Estado para regularizar la distribución y aprovechamiento de la — propiedad, imponiendo a éstas las modalidades que dicta el interés público. As— pecto que considero no solo prudente sino decisivo para poner coto a las distin— tas agitaciones que históricamente sufrió el país.

También al afirmar este precepto constitucional los núcleos de— población que carecen de tierras y aguas o no las tengan en cantidades suficien— tes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de— ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas. Nace así un nuevo concepto — que se considera de utilidad pública.

Tradicionalmente se venía considerando solo aquello que se ha— cía cuando se trataba de la construcción de un ferrocarril, un camino etc., es — decir cuando se trataba de una obra de beneficio general más no la expropiación de un particular para beneficio de una clase social.

Según la opinión del LIC. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ MANI— FIESTA QUE EL APOYO DE ESTE DERECHO ESTA EN "UNA SIMPLE DECLA— RACION GENERAL DEL DOMINIO DEL ESTADO SOBRE EL TERRITORIO" (42)

(41) El Problema Agrario en México.- Lucio Mendieta.

(42) Ibidem.

La finalidad de la Reforma Agraria la consideramos un cambio de los sistemas de propiedad llevada hasta entonces con el objeto de liberar — económica y socialmente a los campesinos, convirtiéndolos en agricultores con un patrimonio a efecto de intensificar la producción a través del cambio rutinario del utilizamiento de animales por la técnica moderna como es la de usar — medios adelantados como tractores, y maquinaria en general para la agricultura.

Así como también se buscaba dar facilidades a los campesinos — por medio de créditos que otorgan los bancos dedicados a estas finalidades. Además promoviéndose la educación especial a los problemas de la irrigación, ganadería y de su sanidad.

Los resultados obtenidos hasta ahora con la Reforma Agraria — han sido la desaparición del acaparamiento de la tierra y con ello la superación de la hacienda feudal, obteniéndose a cambio el arraigo de los campesinos a la — tierra lo cual es un factor decisivo para la paz social.

Esta transformación radical de los medios y sistemas de propie— dad no fué obra de un día, ni tan siquiera de una época, sino que hubo de madu— rarse a través de varias etapas de la vida de México.

LA LEGISLACION AGRARIA MEXICANA.

"La Ley del 6 de enero de 1915, señala la iniciación de la Re— forma Agraria en México. Los puntos esenciales de esta ley son los siguientes: — Declara nula las enajenaciones de tierras comunales de indios si fueron hechas — por las autoridades de los Estados en contravención en la Ley del 25 de junio de 1856; declara igualmente nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de — esas tierras hechas ilegalmente por las autoridades federales a partir del 16 de —

diciembre de 1876; y por último declara la nulidad de las diligencias de APEO Y DESLINDE practicadas por las Compañías Deslindadoras o por Autoridades - Locales o Federales, en el periodo de tiempo antes indicado, si con ellas se - invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, - congregaciones y comunidades indígenas".

"Para la resolución de todos los problemas agrarios la Ley del 6 de enero de 1915 crea una Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local - Agraria por cada Estado o Territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten". (43)

Por lo que aquí se observa claramente el principio de la organización de la Reforma Agraria, ya que existen representantes de cada Estado de la República, para tratar de resolver los problemas agrarios existentes en toda la República, pero desafortunadamente esta Ley no se aplicó cabalmente por falta - de una reglamentación.

Esta Ley del 6 de enero de 1915 fué reformada el 3 de diciembre de 1931. Y por último al reformarse el artículo 27 Constitucional, Desapareció de la Legislación Agraria.

El Artículo 27 de la Constitución de la República expedida en - Querétaro el 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de Ley Constitucional a la Ley del 6 de enero de 1915 y estableció, además en materia de propiedad de innovaciones que han merecido la aprobación de muchos y la crítica de quienes - vieron lesionados sus intereses por la nueva Legislación.

Como el artículo 27 Constitucional solo contenía los Lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria era necesaria una reglamentación minuciosa para llevar a la práctica sus preceptos; pero a falta de un reglamento Agrario, la Comisión Nacional Agraria por la Ley antes mencionada, expidió una serie de Circulares, que son en buena parte los antecedentes de la Legislación reglamentaria vigente y de las leyes posteriores.

La Ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920, fué la primera Ley reglamentaria. Según esta Ley, no era posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios hasta tanto el Presidente de la República revisara las resoluciones dictadas por los Gobernadores de los estados.

Esta era una medida que paralizaba la entrega de tierras, sujetándolas a trámites tardados y difíciles, ya que se necesitaban varios años para que un pueblo obtuviese la resolución presidencial. Esta Ley motiva gran descontento entre la clase campesina, hizo necesaria la expedición del decreto del 22 de noviembre de 1921 que además de abrigar la Ley de Ejidos sentó las bases fundamentales de las subsecuentes Legislaciones Agrarias.

No fué sino hasta el 17 de abril de 1922 cuando un nuevo Reglamento Agrario, redujo al mínimo los requisitos y trámites de hacer más expedita la Reforma Agraria.

Desde el punto de vista práctico, este Reglamento Agrario ofrece particular importancia, porque su vigencia coincidió con una actividad en el reparto de tierras y con una positiva orientación de la política agraria, en el sentido de extender los beneficios de la reforma establecida en el artículo 27 de la Constitución a todos Los pueblos rurales.

Las Reformas hechas al artículo 27 Constitucional por decreto del 9 de enero de 1934, se imponían para aclarar algunos de sus conceptos, — como el de la pequeña propiedad, o aquello que confundían lamentablemente — las corporaciones con las sociedades.

Sin embargo dichas reformas no atendieron a la solución de — estos problemas, en cambio sí introdujeron disposiciones de carácter procesal — que no deben figurar en los textos constitucionales, a partir de las reformas — introducidas al artículo 27 Constitucional, se hacía indispensable la situación — y necesario renovar la legislación agraria a fin de ponerla de acuerdo con las — orientaciones marcadas en el citado precepto reformado. Por otra parte la multiplicidad de las leyes existentes sobre la misma materia, leyes que eran objeto de cambios frecuentes, venía a sembrar confusión legislativa, por estos motivos, todas las disposiciones relativas a la Reforma Agraria se redujeron a un solo — ordenamiento: EL CODIGO AGRARIO, "El primer Código Agrario de nuestro — país fué expedido el 22 de marzo de 1934, en el que conservan gran parte de — las estructuras y el espíritu de la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas, a la cual había derogado, así mismo mantuvo los puntos esenciales de — las Leyes y Decretos expedidos a partir del 6 de enero de 1915".

"A dicho Código se incorporaron otras Leyes como la reglamentación sobre la repartición de tierras ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal; la Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola y la Ley de Responsabilidades de Funcionarios en Materia Agraria".

En la L.F.R.A. vigente se fija a la pequeña propiedad infectable una extensión invariable de cien hectáreas de tierras de riego o su equivalente en tierras de otra clase.

En materia de procedimientos, el primer Código Agrario introdujo laudable simplificación de trámites. Conservó su aspecto, forma de juicio tan hondamente impresa en las leyes anteriores; pero substituyó los plazos y términos que en ellas les concedían a las partes por una regla general que subsiste en la Legislación Vigente en que los interesados pueden presentar durante la tramitación de la primera y segunda instancia las pruebas que estimen convenientes antes que se dicten las resoluciones. A este Código Agrario de 1934 sufrió una reforma por decreto del primero de mayo de 1937 para beneficio de la Industria Ganadera del país que en este momento encontraba en franca decadencia, ya que los propietarios de grandes fincas ganaderas no querían invertir debido que tenían miedo de perder su capital que ahí invertían si sus tierras en un momento dado resultaban afectadas por una dotación de tierras.

"El Código Agrario de 1940 del 23 de septiembre". "En el Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre de 1940 se publicó la exposición de motivos del segundo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 23 de septiembre de 1940".

En dicha exposición, el general Lázaro Cárdenas expresó que: - "las experiencias recogidas en las giras de gobierno iniciadas desde 1935 pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de reformar el Código para hacer más rápida la tramitación, tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como de las que se fueran presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: poner la tierra en manos de los campesinos". (44)

(44) Diario Oficial de la Federación 29 octubre de 1940.

Aquí se nota claramente que la tierra debe repartirse una vez más y que aún en la actualidad se sigue repartiendo, pero desgraciadamente — este tipo de reparto no soluciona nada del problema que existe, porque el campesino carece de medios para trabajar la tierra como es la falta de herramientas (arado, dinero para adquirirla) animales para ararla, falta de agua, está esperanzado a que llueva etc. Este problema se resolvería en parte si el campesino se organizara mancomunadamente y formara cooperativas para comprar — entre toda la comunidad la herramienta necesaria, pero esto también sería mediante las técnicas más avanzadas y orientación que recibieran por parte del Gobierno Federal y los gobernadores de los estados creando también industrias en las comunidades rurales y así con esto evitar la emigración a las principales ciudades del país.

"El Código Agrario de 1940 constó de 334 artículos y 6 transitorios y fué expedido por el General Lázaro Cárdenas".

Aún cuando refrendó los lineamientos generales del Código anterior, se noto mejor orden técnico en el mismo y la introducción de algunos conceptos nuevos.

CODIGO AGRARIO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1942.

"Este Código el tercero que hasta la fecha se había publicado, fué expedido por el General Manuel Avila Camacho, constó de 362 artículos y 5 transitorios y fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943. Es en lo general un Código mejor estructurado que los anteriores y que, aunque con muchas modificaciones, duró vigente hasta 1971 o sea duró mucho más tiempo que cualquier Código Agrario anterior". (45).

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA DEL 16 DE MARZO DE 1971.

"La ley de la Reforma Agraria de 1971 tiene como temas básicos 7 y coinciden con los libros que se compone a saber: primero.- AUTORIDADES AGRARIAS, SEGUNDO.- EL EJIDO, TERCERO.- ORGANIZACION ECONOMICA DEL EJIDO, CUARTO.- REDISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD AGRARIA, QUINTO.- PROCEDIMIENTOS AGRARIOS, SEXTO.- REGISTRO Y PLANEACION AGRARIA, SEPTIMO.- RESPONSABILIDADES. "Comentar la ley en su integridad requeriría todo un curso, por lo tanto, solo nos concretaremos a señalar las innovaciones introducidas por esta ley, en relación al Código Agrario de 1942".

"Una de las principales innovaciones de esta ley y que puede considerarse la fundamental del libro primero, es que las comisiones agrarias mixtas se convierten en órganos de primera instancia para asuntos interejidales, con la finalidad de descentralizar la justicia agraria y que los campesinos diriman sus controversias en sus diferentes localidades sin que requieran legalmente de su desplazamiento hasta las oficinas centrales del Departamento Agrario, en la actualidad Secretaría de la Reforma Agraria".

Con esta innovación se pretende evitar que el campesino haga gastos inútiles y pérdidas de tiempo al dejar su localidad para trasladarse a la capital de la república y buscar la resolución a sus problemas de índole ejidal.

"En el libro segundo correspondiente al Ejido, el artículo 51 - - transforma el sistema anterior, disponiendo que los núcleos de población ejidal serán propietarios de las tierras y bienes señalados por resolución presidencial - que los constituya, a partir de la fecha de la publicación de dicha resolución; - anteriormente se señalaba que lo eran a partir de la ejecución de la resolución presidencial".

Aquí es clara y notoria la aplicación de la ley en beneficio de los campesinos, Pues ya no tendrán que esperar a que pasen meses o años para que venga algún juicio favorable del campesino que espera la resolución".

"El libro tercero, de la organización económica del ejido, significa el intento para fortalecer la justicia social en el campo, por cuanto tiende a estimular la estructura empresarial del ejido, contemplando una serie de posibilidades para la comercialización e industrialización de los productos ejidales y la diversificación de las actividades productivas de los campesinos".

Aquí en este libro se nota claramente como es importante la JUSTICIA SOCIAL de que tanto nos habla la Constitución de 1917 o sea que — por medio de préstamos que hace el Banco Ejidal a los campesinos para poder desempeñar sus labores en el campo, estos reciben créditos a largo plazo para comuneros, pequeños propietarios y ejidatarios otorgados estos créditos por igual a estos grupos mencionados.

"EL LIBRO CUARTO correspondientes a la redistribución de la propiedad agraria, fortalece las medidas que tienden a terminar con los latifundios simulados. El sistema de que no produce efecto la división y fraccionamiento de predios afectables realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de restitución y dotación, se hace extensivo al procedimiento de creación de nuevos centros de población, cuando en éste se señalan las — fincas solicitadas por los campesinos. La fracción III del artículo 210 es interesante porque no solamente invierte la carga de la prueba, como se dijo en la — Comisión Redactora de dicha Ley, al establecer que la simulación se presume — en una serie de casos que enumeran que tal presunción privada de efectos al — fraccionamiento, y que sirve para iniciar el procedimiento de nulidad respectiva que se refiere el artículo 398 de la misma Ley".

En este libro lo que se busca es tratar a toda costa de acabar con el latifundio que aparenta esta en varias manos pero que es mentira ya — que solo existen simulaciones por parte del propietario.

"En este libro quinto de esta Ley se refiere al procedimiento agrario que se adicionó notoriamente. En términos generales se introdujeron nuevos plazos para que las autoridades agrarias cumplan con sus funciones en los procedimientos; de acuerdo con algunos artículos como son: el 69, 272 párrafo segundo, 281 párrafo primero etc. etc., y se ampliaron otros como tal es el caso de los artículos 280, 287, 332 etc. Se introdujeron la inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad, en relación a las propiedades presuntas-afectables a fin de evitar sus ventas o fraccionamientos ilegales".

La finalidad de este libro consiste en ampliar los plazos con el propósito de que las autoridades agrarias den el debido cumplimiento a los problemas surgidos por afectaciones agrarias dándole mayor tiempo para el estudio de los expedientes y así dictar una resolución más justa a favor de quien tenga razón, así como también se trata de proteger las propiedades afectables para beneficio de los campesinos y no de los voraces fraccionadores que nada tienen — que ver con los campesinos pero que son como aves de rapaña, y que solo buscan su propio beneficio sin importarles lesionar a quien sea.

CAP. II.- LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA AGRARIA.

1.- DIVERSOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD.

a) RESPONSABILIDAD JURIDICA.

El derecho impone a los destinatarios de la norma jurídica un deber que, invariablemente debe traducirse en responsabilidad jurídica.

Los particulares son responsables de determinadas conductas que les impone la norma, y resultan merecedores de la sanción correspondiente en el caso que desatiendan su contenido.

Toda relación jurídica entre particulares, o bien entre gentes de carácter público, entre sí o con personas, físicas o jurídicas, importa un régimen jurídico que entrelaza e impone derechos y obligaciones, de los cuales las partes resultan responsables de su ejercicio y de su cumplimiento.

La responsabilidad jurídica implica necesariamente la existencia de una norma que establezca deberes y derechos que se cumplan mediante la acción u omisión de determinada conducta prevista.

- Teorías jurídicas diversas.

Hans Kelsen, distinguido positivista conceptúa a la responsabilidad jurídica como: "Un concepto íntimamente relacionado con el deber jurídico". -- "Cuando la sanción se dirige contra el infractor inmediato, el individuo es responsable de su propia conducta. En este supuesto coinciden la persona responsable y la sujeta al deber jurídico". (1)

(1) Hans Kelsen "Teoría General del Derecho y del Estado". Textos Universitarios. UNAM. México 1969. Pág. 25 y 26.

Julien Bonnacase, refiere la definición de responsabilidad jurídica de la siguiente forma: "La responsabilidad no es sino la situación en que se encuentra una persona, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones, el - - cual genera una obligación que substituye a la violada". (2)

Así pues, la responsabilidad jurídica opera siempre a través de una - norma que importa deberes a la conducta del destinatario.

Desde el momento en que el Derecho se ocupa del servicio público, - las personas que desempeñan cargos, funciones, comisiones o empleos, por dispo - sición de la Constitución General de la República son responsables jurídicamen - te de las consecuencias de sus actos u omisiones.

El jurista, Juan José González Bustamante explica la responsabili - dad de los servidores públicos de la siguiente manera: " En las complicadas fun - ciones del Estado, cada uno de sus órganos debe estar limitado en su campo de acción y las personas que desempeñan funciones públicas, deben ser responsables de sus actos, porque éstos no dependen de la voluntad absurda y caprichosa del déspota, sino de una estricta observancia de las normas constitucionales, y si el Estado dicta disposiciones para regir los actos de los particulares que habitan el territorio nacional y para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídi - co en que el derecho de una persona esté limitado por el derecho de los demás, con mayor acopio de razones debe decirse de quienes tienen a su cargo las deli - cadas funciones del Estado, y que si han sido escogidas para el desempeño de - empleos públicos, deben demostrar con su comportamiento, que son merecedores

(2) Julien Bonnacase. "Elementos del Derecho Civil". Edit. José M. Cajica. Jr.- Puebla México. 1945. Pág. 47.

(3) J.J. González Bustamante. Obra citada. Págs. 110 y 111.

de llevar la representación que ostentan y que poseen las cualidades y virtudes cívicas tan necesarias para adquirir un sólido concepto de responsabilidad". (3)

Existen diversas responsabilidades jurídicas, de acuerdo a una clasificación por su diferencia específica, de las cuales destacan para nuestro análisis la penal, la civil y la administrativa. Todas ellas tienen relación directa con los actos u omisiones que, como consecuencia negativa, realizan los servidores públicos, y se encuentran señalados en el articulado del recientemente reformado Título Cuarto de la Constitución Política de la República.

- Conexión entre las ciencias jurídica y política.

Además de las distintas responsabilidades del género de la ciencia jurídica, me ocuparé de la responsabilidad política debido a su importancia y conexión íntima con la función de Estado. No es posible separar a la ciencia jurídica de la política en virtud de que ambas se ocupan de la satisfacción de los intereses colectivos dentro de una sociedad organizada; ambas tienen o debe procurar, el bienestar del hombre y, por supuesto su felicidad como misión final.

La ciencia política se convina con la ciencia jurídica para organizar a todos los elementos que integran al Estado: Nación, Gobierno, sistema jurídico, territorio, tradición, acervo cultural y economía.

b) RESPONSABILIDAD PENAL.

El artículo 40 de la Constitución General señala "la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

A la República como Poder Supremo de la Federación, pero a través de la acción del Gobierno del Estado le corresponde imponer y ejecutar — las penas y sanciones de carácter penal a fin de satisfacer la garantía de seguridad y tranquilidad; en el interior de cada Gobierno local toca garantizar este bien político y social en su ámbito de competencia a los poderes locales instituidos constitucionalmente.

El Poder Supremo, se lee en el texto del artículo 49 de la Constitución, se ejercita a través de tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuya acción combinada legisla las leyes penales, ejecuta y persigue la acción de los delitos y efectos de las penas y sanciones que impone la Constitución y las leyes de carácter penal.

La acción u omisión de hechos delictuosos determina la responsabilidad penal debido a la conducta típica, antijurídica y culpable o culpable.

El Estado y sujeto interaccionan en una relación en donde el primero declara la conducta culpable o culpable del segundo, siendo acreedor y responsable de las consecuencias señaladas por la ley penal.

- Teorías jurídicas diversas.-

Fernando Castellanos Tena define a la responsabilidad en sentido amplio como "el deber jurídico en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado". (4)

(4) Fernando Castellanos Tena. "Lineamientos de Derecho Penal".- Edit. Porrúa, S.A. México 1967, Pág. 205.

El español Constancio Bernaldo de Quirós, aunque no establece - como consecuencia de la culpabilidad en el hecho antijurídico y típico, la responsabilidad, pues la considera explícita, al referirse a los eximentes en su estudio lógico jurídico del derecho penal, les da la naturaleza de excluyentes de responsabilidad. (5)

El colombiano Luis Carlos Pérez afirma que "la responsabilidad - es apenas una consecuencia jurídica de la acción típica, antijurídica y culpable".

Estos tres autores consideran en realidad a la responsabilidad en sentido concreto al referirla al derecho penal de responder frente a la sociedad, - por los delitos culposos o culpables. (6)

"Igualmente el maestro Mariano Jiménez Huerta refiere a la responsabilidad como consecuencia de una acción antijurídica, típica y culpable, -- aunque introduce en su comentario a la reprochabilidad de los comportamientos típicos, el elemento de previsibilidad que es donde está amadrigado el quid que separa la 'imprudencia' de la responsabilidad objetiva, por el resultado, supuesto, claro está, la personal posibilidad de conocer por parte del agente. Más adelante agrega que "no resulta fácil, conforme a nuestro Derecho vigente, construir - una responsabilidad por culpa a quien incurre en una conducta típica y antijurídica que no obra en ninguna personal imprevisión, negligencia, impericia, falta de reflexión o cuidado". (7)

(5) Constancio B. de Quirós. "Derecho Penal" Editorial José M. Cajica Jr. Pág. - 71, 72 y 80.

(6) Luis Carlos Pérez. "Manual de Derecho Penal". Editorial TEMIS, Bogotá. Colombia 1976. Pág. 70.

(7) Mariano Jiménez Huerta. "Derecho Penal Mexicano" Edit. Porrúa. México - - 1972. Págs. 326 y 331.

De lo anterior debemos desprender que la responsabilidad penal puede ser culpable o culposa y su consecuencia la punibilidad.

El maestro Burgoa en su texto de Derecho Constitucional Mexicano afirma que la responsabilidad penal es exigible "siempre que se comprueben los daños y perjuicios ocasionados con dichos actos u omisiones, aún cuando se absuelva al inculpado en el procedimiento penal". (8)

Así pues la responsabilidad penal es una consecuencia del delito y es determinada por el órgano judicial, de conformidad con las leyes sustantivas y adjetivas en materia penal.

El Órgano Ejecutivo persigue al delito realizando una investigación de los hechos para luego, sólo en el caso de que la autoridad jurisdiccional competente, -Poder Judicial- determine la responsabilidad penal del inculpado, ejecutar materialmente el castigo que se haya impuesto.

Así, incurrir en responsabilidad penal todos aquellos, particulares o servidores públicos que se sitúen en las hipótesis típicas que señalan las leyes, debiendo hacer la calificación los órganos jurisdiccionales que resulten competentes.

c) RESPONSABILIDAD CIVIL.

Siendo el Derecho civil la rama del Derecho que se ocupa de las reglas relativas a la estructura orgánica y al Poder de acción de las personas privadas, individuales y colectivas, físicas y jurídicas, así como a la organización social de la familia y sus Normas, se incurre en responsabilidad civil por la sustracción de esa regulación jurídica.

(8) Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. Obra citada. Pág. 72.

Reviste importancia medular la teoría general de las obligaciones en el Derecho Civil en relación con la responsabilidad, pues los tratadistas coinciden en que la obligación incumplida genera la responsabilidad de cumplir una nueva obligación, es decir que el primer concepto es una de las fases del segundo.

- Teorías jurídicas diversas.-

De esta manera Bonnacase indica que "La responsabilidad no es sino la situación en que se encuentra una persona, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones, el cual genera una obligación que substituye a la violada".

El tratadista italiano Emilio Betti define a la responsabilidad civil como "la posición creada a un sujeto por la necesidad jurídica de sufrir la pérdida de un bien a título de la sanción (reparación o pena) dependiente de un suceso determinado y, sobre todo, en razón de un daño que se le imputa a él". - "En el sentido del Derecho privado y en el ámbito de la obligación por su relación, responsabilidad es la situación jurídica del vínculo caracterizada por el peligro de perder un bien a título de satisfacción ajena (es decir, del sujeto con quien se está vinculando) al no verificarse un suceso determinado y esperado por el otro, o por comprobarse que se ha producido un hecho temido por él". (9)

De esta forma la responsabilidad civil refiere el resarcimiento del daño y su reparación, concepto que significa el nacimiento de la obligación luego de una primera no cumplida ante una persona de derecho privado, que bien una colectiva o jurídica.

(9) Emilio Betti. "Editorial Revista de Derecho Privado". Madrid, España. 1969.- Págs. 254, 255 y 256.

Siendo el Estado una figura jurídica de Derecho Público, puede actuar con ese carácter y celebrar actos de la competencia del Derecho privado, como es el caso de la celebración contractual de servicios y bienes que se requieren para la prestación material del servicio público, que proporcionan particulares o entidades públicas. De esta forma es como un particular, que a la vez se desempeña como funcionario público, realiza actos de carácter civil, y puede incurrir en responsabilidad civil.

- Fuentes: La Ley, Contrato y Delito.-

Las fuentes aceptadas de las obligaciones son la ley, el contrato y el delito, mediante ellas se adquiere responsabilidad civil, además de penal; en el primer caso el responsable se encuentra frente a las personas del Derecho civil, o bien al Estado; en el segundo caso el responsable responde ante la sociedad.

De esta forma la responsabilidad es concomitante al débito cuya función preliminar es colocar al obligado en una situación de compromiso y de coacción.

d) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

- Fundamentos constitucionales.-

El artículo 28 de la Constitución establece, la obligación de todo funcionario, sin excepción de protestar guardar a la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Y es el ámbito de la función pública, en donde actúan los particulares a los que se les deposita la responsabilidad de conducirse con honestidad y lealtad, imparcialidad y eficiencia, además del presupuesto de legalidad, en donde se

realizan las funciones de Estado, como la impartición de justicia, la administración pública y la actividad legislativa; éstos serán entonces depositarios de la función pública.

El Derecho administrativo se define, como la rama del Derecho público que se ocupa de regular la actividad del Estado que es realizada en forma de función administrativa. Al poder ejecutivo se le debe identificar con la Administración pública en sentido formal, aunque en los poderes Judicial y Legislativo encontramos actas administrativas de clasificación material.

La responsabilidad administrativa tiene como destinatarios, según disposición del artículo 108 de la Constitución General de la República a los que se reputen como servidores públicos, como los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

El mismo artículo señala que las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del párrafo inicial y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

El artículo 109 de la misma Constitución, establece la competencia del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, para expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

Citamos a la fracción III pues es la que se refiere a responsabilidad administrativa: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

"Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrá imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

La responsabilidad administrativa está contemplada en forma específica, en nuestra Constitución desde el 28 de diciembre de 1982, ya que antes - el Constituyente extraordinario únicamente se refería a faltas, delitos u omisiones, diferenciados los delitos comunes de los denominados oficiales.

- Teorías jurídicas diversas.-

El tratadista de Derecho administrativo Gabino Fraga afirma que: "Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal". (10)

Ignacio Burgoa asienta al respecto: "La responsabilidad administrativa se origina, comunmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple con sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal, siendo tan prolijas las hipótesis en que esta situación se registra, que su mero señala—

(10) Gabino Fraga. Editorial Porrúa. S.A. "Derecho Administrativo". México, 1925. Pág. 169.

miento rebasaría la temática de esta obra, por lo que nos remitimos a las múltiples leyes y a los variadísimos reglamentos que prevén dicha responsabilidad.- (11)

Karl Loewenstein alude a la jurisdicción de las responsabilidades administrativas al asentar en su estudio sobre teoría de la Constitución: "La estricta no intervención de los tribunales en la actividad del gobierno fue un principio constitucional de la Revolución Francesa". "... sólo se podrá exigir responsabilidades por el desempeño de su cargo a los representantes del gobierno y de la administración, tras previa aprobación del Conseil d' Etat". (12)

- Definición de Responsabilidad Administrativa.-

Por responsabilidad administrativa, de acuerdo con los puntos de vista de los tratadistas citados y, de conformidad con la reciente reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debemos entender aquella en que se sitúan los servidores públicos al incumplir su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

e) RESPONSABILIDAD EN MATERIA AGRARIA

La federación tiene, entre otras atribuciones fundamentales la responsabilidad de cumplir con el desarrollo de la reforma agraria, vigilando el cumplimiento estricto de la legislación correspondiente (artículo 27, 115 y relativos de la Constitución y reglamentación complementaria: Ley Federal de Reforma Agra

(11) Ignacio Burgoa. Obra Citada. Pág. 535.

(12) Karl Loewenstein. "Teoría de la Constitución" Editorial Ariel. España Págs. - 305 y 306.

ria y Ley de Fomento Agropecuario y disposiciones jurídicas administrativas).

Los servidores públicos que actúan encarnando el cumplimiento de — las funciones agrarias de la federación (Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Secretarios de Estado: —Secretaría de Reforma Agraria, Secretaría de Agricultura y Recursos— Hidráulicos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Mixtas y Comités Particulares Ejecutivos; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Compañía Nacional de Subsistencias Populares— y Sistema Bancario Crediticio Nacional de Fomento Agropecuario) resultan responsables tanto penal, civil, administrativa, política y económicamente de su — aplicación y cumplimiento.

En síntesis conclusiva, los servidores públicos que intervienen en la — aplicación de la reforma agraria, la producción y productividad agropecuaria son sujetos de responsabilidad.

Por cumplimiento o incumplimiento a disposiciones de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

- La Ley Federal de Reforma Agraria.-

En su artículo primero la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en su tratamiento agrario, dispone que su contenido es de interés público y de observancia general en toda la República, recabando el concepto jurídico político de un bien tutelado por el Estado en base a la importancia cardinal que re presenta para la colectividad nacional; además rescata la idea original revolucionaria por su competencia, en el sentido de su jurisdicción federal.

- Personas competentes para aplicar la Ley Reglamentaria del - - Artículo 27 de la Constitución.-

La aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria es competencia del Presidente de la República, en su calidad de suprema autoridad agraria; participan en su aplicación los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. De esta forma la federación se atribuye la aplicación de la legislación agraria depositándola en los Ejecutivos Federal y Local — debido al régimen predominante presidencialista del sistema político mexicano.

Pero también, por disposición de la propia ley, es competencia tanto de la Secretaría de la Reforma Agraria como de la Agricultura y Recursos Hidráulicos la aplicación de sus preceptos; desde los Secretarios del despacho que, de acuerdo al reglamento interior de cada Secretaría tienen funciones específicas y algunas de ellas delegables, hasta los servidores públicos tales como Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores y empleados inferiores, son responsables de sus actos relacionados con la aplicación de las normas de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por último el Cuerpo Consultivo Agrario, que por disposición del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra integrado por cinco titulares nombrados por el Presidente de la República, así como los supernumerarios que el Ejecutivo Federal determine, siendo presidido por el Secretario de la Reforma Agraria, quien propone al Presidente de la República el nombramiento y remoción de sus integrantes, resulta también competente en la aplicación de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

- La Responsabilidad en la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria.-

La aplicación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, encomendada a los servidores públicos que se han mencionado, debe relacionarse íntimamente con el sistema de responsabilidades jurídicas, políticas y económicas, pues será tal sentido el que determine necesariamente, los beneficios o perjuicios, - tanto en la distribución de tierras, bosques y aguas, la producción ganadera y el aprovechamiento de los frutos y recursos que se obtengan, como en el mejoramiento económico, social y político de la población campesina; sin duda una aplicación responsable, cumpliendo y haciendo cumplir la legislación que regula a la Reforma Agraria, deriva en la generación de alimentos suficientes para la comunidad mexicana, promoviendo un sentido de autosuficiencia alimentaria que impulse a la libertad e igualdad de los habitantes de nuestro país.

Respecto a la responsabilidad jurídica y política del Presidente de la República en materia agraria, habré de referir en el inicio del capítulo Tercero y Cuarto de este estudio por ser un caso de excepción, tan sólo mencionando que, durante el encargo de este servidor público, sólo es procedente acusarlo por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Respecto a la responsabilidad de los servidores públicos restantes, encargados de aplicar la legislación agraria, existe inserto en la Ley Federal de Reforma Agraria un capítulo especial que determina su responsabilidad por las violaciones que cometan en el cumplimiento u omisión de la misma.

El Libro Séptimo de la Ley, efectivamente, contiene un capítulo único que tiene por objeto regular la responsabilidad en que incurren los servidores públicos en materia agraria, que no son otros que autoridades y empleados agrarios que intervienen en la aplicación de la legislación correspondiente.

En virtud de que el capítulo único de responsabilidades en materia agraria se relaciona con las atribuciones y deberes jurídicos de las personas físicas y jurídicas (cuerpos colegiados como el Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Agrarias Mixtas y Comités Ejecutivos Particulares) que participen en la aplicación de procedimientos agrarios, haré alusión, en principio, a algunos artículos que otorgan funciones atributivas y que se relacionan directamente con el sistema de responsabilidades agrarias.

El artículo noveno de la Ley de Reforma Agraria establece las atribuciones de los Gobernadores de los Estados y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, imponiéndoles la obligación de poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta, de lo que se deduce, de acuerdo con los lineamientos que en materia de procedimientos señala tanto la Constitución como la propia Ley, que los ejecutivos estatales deben comunicarlo ante el Secretario o Delegado de la Secretaría, o de lo contrario incurren igualmente en responsabilidad por una omisión en sus obligaciones para preservar la legalidad y justicia de los actos agrarios.

El artículo décimo de la misma ley señala la responsabilidad política, administrativa y técnica del Secretario de la Reforma Agraria respecto de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República, lo que resulta congruente con todo titular de cualquier Secretaría de Estado ya que éstos son nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal; además el artículo 27 de la Constitución, al referirse en su fracción XI al organismo encargado de conducir la política de la Reforma Agraria contempla la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal cuya atribución es la de aplicar las leyes agrarias así como ejecutarlas, de la cual el responsable de esa conduc-

ción y ejecución es su titular, y desde luego, si por disposición legislativa reglamentaria el Presidente es la suprema autoridad agraria, el Secretario de la Reforma Agraria resulta responsable ante el Presidente y debe ejecutar la política que en la materia dicte el primero.

El Secretario de la Reforma Agraria resulta responsable de conocer e informar al Presidente, en los casos de procedencia, de la responsabilidad en que incurran los Gobernadores, atento a lo expresamente dispuesto por el precepto que establece las atribuciones del titular de esa Secretaría de Estado, con lo que ese funcionario ejercita una facultad de vigilancia respecto de los actos, de primera instancia agraria, que desarrollan los titulares de los órganos ejecutivos locales.

Igualmente el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos es responsable ante el Presidente de la República de los avances y mejoramiento técnico rural, a fin de fomentar la explotación de los frutos y recursos de ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, para lo cual debe coordinarse con el Secretario de la Reforma Agraria para la realización inmediata de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan.

Es responsabilidad del Cuerpo Consultivo Agrario dictaminar los expedientes que deben ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido, como en el caso de la expedición y cancelación de certificados de inafectabilidad que compete exclusivamente al Secretario de la Reforma Agraria a partir del 18 de enero de 1984, evitando así señalamientos directos de carácter político en la figura presidencial, tal como ocurrió en los sexenios alemanista y echeverrista.

Resultan también responsables en el desempeño de sus cargos, tanto los integrantes de las Comisiones Agrarias Mixtas como los de las Delegaciones Agrarias en cada entidad, del cumplimiento de sus funciones que les determina la legislación agraria y sus reglamentos; igualmente los Comités Particulares — Ejecutivos durante la substanciación de los expedientes de restitución, de dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de ejidos o de creación de nuevos centros de población, son responsables del cumplimiento de los preceptos — que le son atribuidos por la Ley Federal de Reforma Agraria y las normas que la reglamenten. Asimismo son responsables ante las asambleas generales de ejidatarios y comuneros sus autoridades internas, tales como los Comisariados y Consejos de vigilancia, respecto de sus actos y de la observancia de las leyes agrarias en beneficio de sus representados.

En resumen, como ya lo he mencionado, todos los servidores públicos, ya de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, o bien de los organismos consultores o representativos en materia — agraria, son y resultan responsables de su intervención en cumplimiento y beneficio de los núcleos de campesinos o de ejidatarios, a los que tienen obligación de servir expedita, honesta y justamente.

2.- SANCIONES FALTAS Y DELITOS EN MATERIA AGRARIA.

SANCIONES

Las sanciones que se imponen son sanciones económicas limitadas, además del apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y, suspensión por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

SUJETOS

Debido a que la ley regula los actos u omisiones y la conducta en general de los servidores públicos sin distinción de jerarquía cargo o empleo, — quedan sujetos a ella todos Los empleados, sindicalizados y de confianza, con la salvedad de aquellos funcionarios que el Presidente de la República y Seguridad del titular del Ejecutivo Federal, por cuanto él es el único que puede destituirlos y no otra autoridad.

MEDIOS DE DEFENSA

De otra parte surge como innovación la introducción en la ley, de — medios de defensa denominados recursos administrativos, cuya naturaleza procesal es el agotamiento optativo que permiten la impugnación de los actos sancionadores, ampliándose la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a fin de que conozca de las controversias que se establecen por actos disciplinarios, — avanzándose paulatinamente, en la conformación de un verdadero tribunal de justicia administrativa.

DELITOS

Tomando el contenido del capítulo único del libro Séptimo de la — Ley Federal de Reforma Agraria, éste al referirse en forma específica a la responsabilidad agraria establece delitos, faltas y sanciones. Con la determinación de penalidades tales como los privativos de la libertad e imposición de sanciones pecuniarias, por incurrir en los presupuestos que señala el articulado, aparentemente, se hace alusión a presupuestos de carácter penal, aunque no por el hecho de preveer a la punibilidad como simple consecuencia jurídica se está ante la presencia de un delito. Es necesario contar con una conducta humana típica, antijurídica culpable o culposa y que el elemento de imputabilidad del sujeto activo sea procedente.

Para la existencia de un delito es indispensable atender a los elementos que integran tales como tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad y que desde luego, se encuentren sancionados, por su consecuencia con una pena en un ordenamiento sistemático y lógico denominado código penal que, si bien no contiene la totalidad de los tipos penales, sí establece aquellos que tutelan bienes jurídicos que protegen a la sociedad en su conjunto, y no sólo a clases sociales que son parte importante, pero no el todo social.

Por ello no considero que el Derecho Agrario pueda considerarse también penal; tal criterio nos conduciría a limitar por materia al Derecho penal, - aceptando así la existencia de Derecho Laboral Penal; Derecho Mercantil Penal; Derecho Familiar Penal; Derecho Electoral Penal en las dos ramas tradicionales como son los Derechos públicos y privados, aunque en esa virtud, a mi juicio - erróneo, pudiera hablarse también de los Derechos sociales, diversos al agrario, - combinándolos con el penal.

- Diversas Teorías Jurídicas.-

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, así como otros tratadistas de Derecho Agrario de la talla de Giorgio de Semo, o la Doctora Martha Chávez Padrón en su ámbito nacional, así como múltiples juristas y funcionarios celosos - de un sentido jurídico riguroso, no consideran que el afán desbordado de justificar la autonomía del Derecho Agrario nos deba llevar a atomizar a otros Derechos, como en la especie, se pretende con el penal. (13)

(13) Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Obra citada. Págs. 46 y 47.

Habíamos definido a la responsabilidad como la situación en que como consecuencia del incumplimiento de una obligación -deber jurídico, se encuentra un sujeto imputable, generándose una nueva obligación que pretende sustituir a la infringida y, en materia penal -poena- resulta una consecuencia derivada de la comprobación reprochable de un delito. (14)

Las responsabilidades que incurridas, señala con penas de carácter antisocial el capítulo único de referencia en la Ley de Reforma Agraria, pueden -duplicar un hecho antijurídico, señalado por el Código Penal como alterar u ocultar información, o bien aprovechar en beneficio personal la función pública para obtener un lucro; es de considerarse que el artículo 474 expresa que las disposiciones del capítulo no restringen, ni modifican, el alcance de las leyes penales; si lo hacen, como en el caso, entre muchos otros, de la siembra de enervantes, pues implicaría ser Juzgado en más de una ocasión por el mismo delito, en contravención del artículo 23 de la Constitución.

- Análisis del Capítulo Único de delitos en la ley -

Artículo 458.- Establece la responsabilidad jurídica de las autoridades agrarias así como la de los empleados que intervengan en la aplicación de la ley; los responsables se consignarán a las autoridades competentes, resultando responsables de la aplicación de sanciones administrativas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en su caso, de las Leyes de responsabilidad de los Estados.

(14) Consultar Capítulo Primero de este ensayo en el régimen de responsabilidades jurídicas.

Artículo 459.- Los Gobernadores incurren en responsabilidad por incumplir o cumplir inoportunamente con sus atribuciones en materia de trámite agrario, además de afectar ilegalmente propiedades inafectables en los mandamientos de posesión que dicten en el procedimiento agrario.

Aquí es donde el régimen de competencia agraria local responsabiliza a los Ejecutivos Locales por violación al procedimiento agrario, de carácter federal, que se consigna tanto en la Constitución como en la ley. Los Gobernadores no pueden ser sometidos a la jurisdicción de los tribunales federales sin previo desafuero de los Congresos Locales correspondientes, de acuerdo a la autonomía de que gozan los Estados federados mexicanos.

Artículos 460 y 461.- El Secretario de la Reforma Agraria resulta responsable por informar falsamente al Presidente de la República al someterle los proyectos de resolución agrarios; cuando viole la ley de la materia al proponer resolución negando a un núcleo de población tierras y aguas con derecho a ellas; cuando proponga afectar propiedades inafectables; ocultar al Presidente de la República los casos de responsabilidad de servidores públicos agrarios, o bien no dar parte de ellas a las autoridades competentes.

Debe considerarse que, de acuerdo a la atribución del Secretario de la Reforma Agraria a fin de expedir o cancelar los certificados de inafectabilidad, que recientemente fue adicionada al artículo Diez de la ley, prácticamente es imposible que este funcionario pueda proponer, en resolución presidencial, propiedades inafectables.

Artículo 462.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos es responsable por no cumplir oportunamente con sus atribuciones en materia agraria, o bien obrar con falsedad, causando perjuicios a ejidatarios y comuneros; no

dar parte a las autoridades competentes de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos adscritos a su dependencia por violación a la legislación agraria, provocando perjuicios a miembros de ejidos y comunidades, o bien a esas organizaciones agrarias.

La responsabilidad se verifica en este tipo penal, siempre y cuando se cause perjuicio a ejidatarios o comuneros o a esos núcleos de población.

Artículo 464.- Los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario por actuar dolosamente en el cumplimiento de sus deberes; proponer se afecten propiedades inafectables; actuar inoportunamente respecto a los preceptos legales de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Debido al carácter representativo y a las funciones propositivas para las autoridades de mayor jerarquía agraria, este cuerpo colegiado resulta especialmente importante en su deber, pues puede inducir y coparticipar en la generación de responsabilidades de terceros.

En el Código Penal para el Distrito Federal y aplicable en toda la República para la competencia de los Tribunales Federales, se encuentra establecido un Título Décimo exclusivo para los delitos cometidos por funcionarios públicos.

Reconocer su necesidad en materia agraria implica, debido a la conducta delictuosa de diversos servidores públicos agrarios, comprobada en la historia reciente de la administración revolucionaria deformada, enfrentar nuestra realidad y conocer las opciones de una nación que, siendo nuestra, se encuentra situada ante perspectivas muy recortadas.

Los delitos son conductas básicamente antisociales, que denigran la convivencia y arriesgan la unidad comunitaria si provienen de servidores públicos en los que los gobernados han consentido alguna parte de su destino colectivo. Es por ello indispensable conjugar los instrumentos legislativos preventivos, sean de carácter jurídico, administrativo o económico, y además político, para recobrar la armonía nacional.

El Título Décimo del Código Penal cuenta con los siguientes delitos: Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas; abuso de autoridad; coalición de funcionarios; cohecho; y, peculado y concusión.

A la responsabilidad resultante de estos delitos se encuentran sujetos todos los servidores públicos, de conformidad con el principio de igualdad ante la Ley para todos los ciudadanos; sólo el Presidente de la República es responsable, únicamente, por delitos graves del orden común, como el genocidio, o traición a la patria.

- Aplicación a los servidores públicos de la Secretaría de la Reforma Agraria.-

De esta forma todos los servidores públicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, incluyendo naturalmente a los que, como exclusivamente el Secretario, gozan de fuero constitucional resultan potencialmente responsables por los delitos, comunes o federales, generales o especiales que se les impute.

Tanto el catálogo que resume en la Ley Federal de Reforma Agraria los hechos antijurídicos, típicos y culpables, de que he hecho detallado comentario en el capítulo anterior, como los delitos contenidos en el Código Penal, concretamente en el Título Décimo que me ocupa por ahora, así como los establecidos en otros ordenamientos jurídicos distintos, resultan aplicables a la generali-

dad de servidores públicos que participan en materia agraria, ya se trate de las Secretarías de Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, o bien de instituciones tales como el Banco de Crédito Rural o Guanos y Fertilizantes.

- Algunos tipos penales especiales para los servidores públicos.-

El Título Noveno, Capítulo Único del Código Penal establece el tipo penal denominado "Revelación de Secretos" consistente en la revelación reservada de algún secreto, sin justa causa y en perjuicio de alguien, o sin el consentimiento del que pueda resultar perjudicado. Resulta agravante la penalidad si el sujeto activo presta servicios profesionales o técnicos o bien es un servidor público. Es congruente este delito en razón de que uno de los elementos de la lealtad lo configura la discreción y, en el servicio público es una conducta necesaria que presupone el otorgamiento de la confianza y la protección a la reserva de los motivos de Estado.

Retornando a la casuística de los delitos cometidos por funcionarios públicos, tipificados en el Código Penal, habré de hacer breve referencia a cada uno de ellos.

EJERCICIO INDEBIDO O ABANDONO DE FUNCIONES PUBLICAS:

I.- A quien ejerza funciones públicas, sin haber tomado posesión legítima, o bien no lleve todos los requisitos legales.

II.- A quien continúe ejerciendo funciones públicas, luego de haber sido revocado su nombramiento, o bien haber sido destituido o suspendido legalmente.

III.- A quien continúe ejerciendo funciones públicas, respecto de las cuales haya concluido el término limitado de su encargo.

IV.- A quien ejercite función pública diversa por suponer de su competencia, sin tener derecho.

V.- A quien habiendo renunciado sin habersele admitido, abandone el encargo previo su remplazamiento.

En este tipo penal los bienes jurídicos tutelados son la legitimidad de la función pública y la certeza jurídica de los actos que deviene.

ABUSO DE AUTORIDAD:

I.- El servidor público que mediante el auxilio de la fuerza pública - impida los efectos de actos de autoridad, o cumplimiento de mandato legislativo.

II.- El servidor público que en ejercicio de sus funciones veje, insulte o realice violencia en contra de una persona, sin causa legítima.

III.- Cuando indebidamente no ejercite las obligaciones de su función, e impida la presentación o el curso de una solicitud.

IV.- Cuando ejecute actos arbitrarios contrarios a los derechos que garantiza la Constitución.

V.- Cuando no despache algún asunto de su función de administrar justicia bajo cualquier pretexto.

VI.- El encargado de auxiliar con la fuerza pública, se niegue indebidamente a otorgarla a requerimiento legal de una autoridad civil.

VII.- Cuando se distraen los caudales del Erario de su destino legal o se les paga indebidamente.

VIII.- En abuso de poder y por interés privado, gestione la entrega — de fondos, valores o bienes que no se le han confiado y disponga de ellos indebidamente.

IX.- El servidor público que obtenga de un subalterno parcialidades de su sueldo, dádivas u otro servicio, bajo cualquier pretexto ilegal.

X.- El encargado de algún reclusorio penal que ilegalmente reciba a un recluso y no avise a la autoridad correspondiente.

XI.- El funcionario que omita denunciar la privación ilegal de la libertad, si es de su conocimiento, o bien no la impida si es su atribución.

Este delito protege a los principios de legalidad y expeditéz de las — atribuciones funcionales subjetivas públicas.

Al término de la casuística típica del delito de abuso de autoridad, el legislador concedió acción popular, lo que implica la posibilidad de que cualquier ciudadano formule la denuncia ante la autoridad que le competa el conocimiento de los hechos delictuosos que, como ya he referido puede ser la Cámara de Diputados para efectos de remover el fuero constitucional, si se trata de los funcionarios mencionados por el artículo 111 de la Constitución Política Federal.

COALICION DE FUNCIONARIOS.

Incurrén en esta responsabilidad penal dos o más servidores públicos — que se coaliguen para tomar medidas contrarias a una Ley o reglamento o impedir su ejecución o la función pública dimitiendo de su encargo.

El bien jurídico que resguarda este tipo penal es la legalidad y expe-
ditez de los actos jurídicos que se derivan de las leyes y reglamentos, y de la
función pública.

COHECHO:

I.- El servidor público que por sí, o por mediación de tercero, solici-
te o reciba dinero o cualquier dádiva o promesa para hacer algo justo o injusto
en relación a sus funciones.

II.- El que de forma espontánea entregue u ofrezca a un servidor pú-
blico dinero o cualquier otra dádiva a fin de que sean realizados actos justos o
injustos en relación a sus funciones.

PECULADO Y CONCUSION.

Peculado: A quien siendo servidor Público encargado de administrar, -
de custodiar en depósito o por otra causa, dinero, valores, fincas o cualquier - -
otro bien del Estado o de un particular, lo distraiga de su objeto para usos pro-
pios o ajenos.

Concusión: Incurrir en él el servidor público que por sí, o por interpó-
sito exija a título de impuesto, contribución, recargo, renta, rédito, salario o -
emolumento, dinero, valores o servicios u otra cosa, que sepa no ser debida, o -
sea mayor que la que señala la Ley.

De los delitos que se han sintetizado y que cometen los funcionarios
públicos, el de peculado tiene la sanción privativa de la libertad de mayor alcan-
ce; la concusión, además de castigo Libertario y económico, establece la sanción
política de la destitución e inhabilitación temporal.

En el peculado y la concusión los bienes jurídicos tutelados son la legalidad y honradez.

a) EL FUERO CONSTITUCIONAL.

Existen dos clases de servidores públicos: aquéllos dotados de fuero político con el único fin de preservar a la función y no al funcionario, y los que no lo tienen.

Sólo los que cuentan con fuero pueden ser sometidos a juicio político debido a que, exclusivamente, corresponde al propio Estado determinar, mediante un procedimiento no jurisdiccional, si las funciones fundamentales públicas han sido vulneradas.

De esta manera los integrantes de los órganos de poder, Ejecutivo, Legislativo y Judicial son sujetos de juicio político en razón de la importancia de la función pública de poder que les es encomendada, nunca en mérito de su sola condición personal.

De acuerdo con la redacción del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político, en los términos del Título Cuarto de la Constitución, por violaciones graves a esta misma Constitución y a las leyes federales que emanan de ella, - como también por el manejo indebido de fondos y recursos federales, aunque corresponde exclusivamente a las Legislaturas locales determinar la situación jurídica y política de los servidores públicos cuya responsabilidad haya sido declarada por los órganos jurisdiccionales del juicio político federal.

Al respecto del tema que ocupa este análisis, únicamente el Secretario de la Reforma Agraria se encuentra investido de fuero político; todos los demás servidores de esa dependencia, sin consideración de su rango, no pueden ser sujetos de juicio político, aunque sí de las penas correspondientes a las responsabilidades administrativas, civiles y penales que, equiparadas por su consecuencia - resultan un castigo político debido a que el efecto es la separación del cargo, - aunque sea temporal, y desde luego la pérdida de prestigio político.

JUICIO POLITICO.

Respecto al procedimiento que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para incoar juicio político a los servidores públicos que he señalado, como es el único caso en la Secretaría de la Reforma Agraria del Titular de esta Dependencia, resumiré que, a diferencia de la ley de la materia, abrogada por la vigencia de la actual, se establece todo un procedimiento jurisdiccional político en donde prevalecen los principios de legalidad, audiencia y expeditez.

Existe un órgano instructor en la Cámara de Diputados que recibe la denuncia y que investiga su procedencia, escuchando al indiciado en términos fatales que al efecto se establecen. De erigirse la Cámara en acusadora, se entiende que por votación mayoritaria relativa, se pondrá a disposición de la Cámara de Senadores la acusación para que, cumplimentando un procedimiento interno, cuya esencia son los principios de audiencia y legalidad, se constituya en Jurado de Sentencia y emita resolución en un sentido o en otro.

Como Puede observarse el juicio político es todo un proceso no jurisdiccional en donde se observan los principios constitucionales de audiencia, legalidad y expeditéz pero, donde además se sigue, rigurosamente, la idea democrática representativa pues, son las funciones vitales del Estado las que entran en análisis.

Responsabilidad Penal y remoción del fuero.

De otra parte, si en lugar de tratarse de juicio político, por presumirse en la denuncia que el servidor público ha incurrido en alguno de los supuestos que se mencionan en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se trata de conductas presumiblemente penales, es requisito indispensable que la Cámara de Diputados instruya un procedimiento investigador interno, análogo al del juicio político, para que sea posible de clarar despojado del fuero constitucional al servidor público de aquéllos mencionados por el artículo 111 de la Constitución General de la República, como en nuestro estudio exclusivamente es el Secretario de la Reforma Agraria.

En este procedimiento, que no es más que un requisito de procedibilidad que remueve un obstáculo o bien sostiene el fuero, e impide transitoriamente la incoación de juicio ordinario por las autoridades judiciales comunes, —

también se observan los principios de legalidad, audiencia y expeditez constitucionales.

Las resoluciones de las Cámaras Legislativas Federales son inatacables.

En ambos procedimientos, tanto el político como el que remueve el fuero a fin de que el inculpado servidor público pueda responder de su conducta ante las autoridades ordinarias, resulta aplicable, en cuanto al procedimiento, el Código Federal de Procedimientos Penales así como el Código Penal y, desde luego los ordenamientos que regulan la organización del Congreso Federal y que previene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hasta aquí el análisis de las sanciones políticas de los servidores públicos dotados de fuero constitucional, no sin antes de concluir señalar que, la sanción es la destitución o inhabilitación para obtener otro cargo; es la pérdida del fluído vital de cualquier político, aunque el cinismo de los oportunistas, sin vocación política no lo entiendan, y sólo les produzca una sensación de orgullo vano y espureo.

No pretendo justificar la irresponsabilidad del servidor público mediante una exposición del cúmulo de sanciones materiales y morales a que está expuesto, al apartarse de la norma jurídica y ética que debe observar en el desempeño de sus funciones.

b) EL PROCEDIMIENTO DE ENJUICIAMIENTO.

Es preciso entonces, aclarar que, por disposición del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los procedimientos para

la aplicación de las sanciones derivadas de las responsabilidades jurídicas deberán desarrollarse autónomamente, es decir no procede la acumulación procesal, pero no es posible imponer dos veces sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta. Es el caso de que no es factible duplicar o triplicar las sanciones económicas pues, la parte final del artículo 111 de la Constitución establece que, éstas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados, aunque en la realidad práctica el reo se verá obligado a acudir a juicio constitucional, por la vía del amparo, en virtud de la improcedencia de la acumulación de procesos que le sean fincados autónomamente.

Finalmente, tratándose de delitos, ya sea que se tipifiquen en el Código Penal o en alguna legislación distinta, como sucede con la Ley Federal de Reforma Agraria en la especie de este análisis, no es posible juzgar dos veces al indiciado servidor público agrario en materia penal en razón de la prohibición expresa del artículo 23 de la Constitución Federal; lo que resulta procedente es acumular los procesos sólo si se trata de distintos delitos para efectos del cómputo de las sanciones.

- Las sanciones en el juicio político.-

Las sanciones que en juicio político es factible imponer a los responsables son la destitución o inhabilitación hasta por veinte años, sin perjuicio de que, a partir de ese momento pueda el servidor público desafortunado y castigado incoarsele proceso penal por los delitos a que hubiere dado lugar su conducta.

En adelante habré de analizar los procedimientos de enjuiciamiento tanto para los servidores públicos que gozan de fuero, como para aquéllos que carecen de él.

- El Procedimiento en el Juicio Político.-

Cualquier ciudadano, bajo su personal responsabilidad y mediante la exhibición de elementos de prueba, podrá denunciar ante la Cámara de Diputados la transgresión a las conductas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, de las cuales resulte responsable el Secretario de la Reforma Agraria.

- Las Secciones Instructora y de Enjuiciamiento del Congreso de la Unión.-

La Cámara de Diputados, por disposición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que reglamenta el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente a las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, tiene integrada una Comisión encargada de sustanciar los procedimientos relativos al juicio político.

En la Cámara de Senadores también existe integrada una Comisión — que se encarga de substanciar los procedimientos relativos al juicio político, en los mismos términos.

En ambas Cámaras Legislativas Federales, se designan, por cada una de las Comisiones que se mencionan, cuatro legisladores que forman la Sección Instructora en la Cámara de Diputados, y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

- La instrucción del procedimiento.-

Así, corresponde a la Cámara de Diputados instruir el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano de acusación, y a la Cámara de Senadores desempeñar el papel de Jurado de Sentencia.

Presentada la denuncia y ratificada dentro de los tres días naturales, será turnada a las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia con el propósito que determinen si la conducta que se recrimina encuadra en alguna o algunas de las hipótesis que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, analizando la documentación probatoria de la acción que se acompañe. Las denuncias anónimas no producen efectos.

Si las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia concluyen procedente la acción, comprobando asimismo que el inculpado es de aquéllos, que, dotados de fuero constitucional enumera el artículo 110 de la Constitución General de la República como únicos sujetos al proceso constitucional denominado Juicio Político, turnarán el expediente a la Sección Instructora de la propia Cámara de Diputados.

La Sección Instructora (cuatro Diputados Federales) recibirá el expediente a fin de practicar las diligencias necesarias para comprobar la adecuación de la conducta al hecho repudiado, debiendo establecer las características y circunstancias del caso y precisando la intervención en ellas del servidor público indiciado.

Es importante tener en cuenta que el Juicio Político únicamente puede iniciarse durante el desempeño del servidor público aforado y, hasta un año después de la conclusión de sus funciones, debiendo aplicarse las sanciones correspondientes en el plazo fatal de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

- Garantía de Legalidad en la Instrucción.-

Dentro del término de tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Comisión Instructora debe emplazar a juicio al denunciado in formándole sobre la materia de la denuncia y de su garantía de defensa a fin de que, comparezca personalmente o por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación del emplazamiento.

La sección instructora notificará, con posterioridad al emplazamiento, la apertura de un término probatorio de 30 días naturales, el que podrá ampliarse a juicio de la propia Sección, de estimarse estrictamente necesario; en ese lapso la Sección misma calificará las probanzas presentadas o, allegadas por ella misma, desechando las que en su opinión sean improcedentes.

Terminada la instrucción del procedimiento, luego de cerrar el término de calificación probatoria, el expediente se pondrá a la vista del denunciante y del servidor público y sus defensores por los plazos sucesivos de tres días naturales siguientes a la conclusión del último plazo anterior, alegatos que formularán por escrito.

Transcurrido el plazo de alegatos, la Sección Instructora, previa valoración de las constancias, hará el examen de los hechos imputados a fin de formular las consideraciones jurídicas procedentes para justificar la conclusión o continuación del procedimiento.

Si la Sección Instructora concluye la inocencia del indiciado, propondrá que no hay lugar a proceder en contra del servidor público encausado.

Si la Sección Instructora desprende de las constancias la probable responsabilidad del servidor público señalado, propondrá:

I.- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;

II.- Que existe probable responsabilidad del encausado.

III.- La sanción que deba imponerse de acuerdo al artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; destitución o inhabilitación en el servicio público, hasta por 20 años.

IV.- Que de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación.

Asimismo deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.

La Sección Instructora deberá realizar la instrucción del procedimiento en el plazo de sesenta días naturales, contados desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonada y fundada se encuentre impedida para hacerlo; en tal caso la Cámara podrá ampliar el término hasta por quince días adicionales.

Formuladas las conclusiones por la Sección Instructora, deberá darse cuenta de ellas a los Secretarios de la Cámara de Diputados a fin de enteren al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que se hará saber, por parte de los Secretarios, al denunciante y al denunciado a fin de que se presenten personalmente, asistido por el defensor el servidor público, y aleguen lo que convenga a sus derechos.

- La Cámara de Diputados, órgano de acusación.-

Erigida la Cámara de Diputados en órgano de acusación, la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o bien a una síntesis que — contenga una sustancia de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora; acto seguido harán uso de la palabra el denunciante y el servidor público o su defensor. El denunciante puede replicar, teniendo derecho el imputado o su defensor para volver a intervenir finalmente.

Retiradas del recinto de la Cámara las partes en contienda, se procederá a discutir y votar las conclusiones propuestas.

Si la Cámara resolviese que no procede acusar al imputado servidor público (en nuestro caso el Secretario de Reforma Agraria) éste continuará en ejercicio de su cargo.

- Garantía de audiencia.-

En caso contrario se pondrá al servidor imputado a disposición de la Cámara de Senadores y designará a una Comisión, integrada por tres diputados, para que sostenga la acusación ante el Senado de la República.

- La Cámara de Senadores, jurado de sentencia.-

Recibida por el Senado la acusación ésta será turnada a la Sección de Enjuiciamiento, la que citará a la Comisión acusadora, al acusado y a su — defensor, a fin de que aleguen lo que a su derecho convenga, por escrito, dentro de los cinco días naturales siguientes.

Transcurrido el plazo anterior, la Sección de Enjuiciamiento del Sena

do formulará sus conclusiones con base en la acusación y los alegatos vertidos, en su caso, por las partes, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al encausado con base en los preceptos legales en que se funde.

La Sección puede disponer nuevas diligencias y escuchar a la Comisión acusadora y al acusado y su defensor, por juicio de ella misma o si lo solicitan los interesados.

Emitidas las conclusiones, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores hará entrega de ellas a la Secretaría correspondiente.

Recibidas las conclusiones, el Presidente del Senado anunciará que debe erigirse la Cámara en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión acusadora, al acusado y a su defensor.

Declarado el Senado en Jurado de Sentencia se observará lo siguiente:

I.- La Secretaría leerá las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;

II.- Acto seguido, harán uso de la palabra la acusadora, el servidor público o a su defensor, o ambos;

III.- Retirados del recinto el servidor público y su defensor, permaneciendo la Comisión acusadora presente, se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar las que constituyan las resoluciones de acuerdo, haciendo el Presidente del Senado la declaratoria que corresponda.

Como puede observarse del desarrollo detallado del enjuiciamiento del Juicio Político, se respetan los principios de audiencia y legalidad que establecen

los artículos 14 y 16 constitucionales, dividiéndose en dos fases con iguales derechos: instrucción y juzgamiento propiamente dicho.

Por último, respecto del proceso del juicio político, no es posible — que la Cámara acusadora resuelva sostener la acusación o de negarla si no lo aprueban la mayoría absoluta del número de los miembros presentes; la Cámara de Senadores aplicará las sanciones, o determinará que no hay lugar a ellas por aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Las resoluciones de las Cámaras son inatacables, por lo que no procede la interposición de medio de impugnación legal alguno.

El ciudadano, o no, tiene la responsabilidad, a través de su acción popular, de coparticipar con las tareas que realiza el Estado, como queda explicado.

Al expresar la denominación persona, debe considerarse que el concepto, desde su exposición jurídica, se refiere tanto a nacionales, ciudadanos y extranjeros, lo que no la hace limitativa, como no lo es el derecho que se ejerce por medio de la acción popular para denunciar los delitos y alteraciones legales administrativas de los servidores públicos.

c) LA ACCION POPULAR.

La acción popular es un derecho político particularmente importante que reúne a la sociedad civil y al Estado, que lejos de oponerse se complementan en tareas conjuntas encaminadas a un mismo fin: la protección de la sociedad a través de su sistema jurídico y político propio.

Por ello cualquier persona puede, en México ejercitar el derecho de denunciar los desvíos, de los que tienen por obligación servir a los integrantes de la comunidad mexicana.

El vocablo acción popular me remite a su origen etimológico por su significado: "populum" o pueblo que está vigilante de los actos oscuros que se realizan en el interior, poco transparente del poder público.

d) LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

- Luis Cabrera y Emilio Portes Gil-

En el prólogo que el Dr. Alfonso Noriega formuló al texto "La Misión Constitucional del Procurador General de la República" cuyo contenido expone las ideas del Lic. Luis Cabrera y del entonces Procurador General de la República Lic. Emilio Portes Gil respecto de la figura multifacética del Ministerio Público Federal, expresa lo siguiente: (15)

"El Procurador General, en mi opinión, tiene su antecedente remoto en el Fiscal de las Reales Audiencias que funcionaron durante trescientos años en la Nueva España y en el "attorney general" de la organización judicial de nuestros vecinos del Norte".

"Al Fiscal, lo definían los Partidos de la siguiente manera: 'Home que es puesto para razonar et defender en juicio todos los casos et los derechos que pertenecen a la cámara del Rey' (Ley 12, Tit. 18, Partida 4a)".

(15) Luis Cabrera y Emilio Portes Gil. "La Misión Constitucional del Procurador General de la República". Ediciones Botas. México, 1932, Pág. 11.

"Entiéndase por Ministerio Fiscal, que también se llama Ministerio - Público, las funciones de una magistratura particular que tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la sociedad, en cada tribunal".

Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela, en el texto de Derecho - Constitucional Mexicano que he venido citando a lo largo del capitulado de este documento, expone una "somera referencia histórica" de la figura del Procurador General de la República en el siguiente comentario: (16)

- El Artículo 102 Constitucional.-

El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al referir en su redacción la figura del Ministerio Público Federal, le - concede diversas funciones, que en análisis detallado le convierten en una institución con distintos propósitos, aunque pueda oponerse uno con otro, como adelantado intento explicar.

Texto del artículo 102: "La Ley organizará el Ministerio Público de - la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador - General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro - de la Suprema Corte de Justicia".

"Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo, a él le - corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar - y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los

juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine".

"El Procurador General de la República intervendrá personalmente — en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado".

"En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará — por sí o por medio de sus agentes".

"El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la Ley, en que incurran con motivo de sus funciones".

- Diversas funciones.-

Como puede observarse, la figura del Ministerio Público Federal tiene tres grandes atribuciones en que se dividen sus funciones:

a) La de perseguir los delitos, complementando la garantía que consagra el artículo 21 de la Constitución.

b) La de intervenir en las controversias que se susciten entre las partes integrantes de la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado.

c) La de ser el consejero jurídico del Gobierno.

De estas tres grandes divisiones funcionales, existen otras, no por ello de menor trascendencia, como la de solicitar las órdenes de aprehensión, buscando y aportando ante la autoridad judicial, las pruebas que acrediten la presunta responsabilidad de los inculcados; en forma sintética: ejercitar la acción penal.

Interviene, igualmente el Ministerio Público de la Federación en la vigilancia y procuración de los juicios a fin de que sean seguidos con regularidad, justicia y expeditéz, pidiendo la aplicación de las penas que resulten aplicables como resultado de la responsabilidad determinada judicialmente.

El artículo 105 de la Constitución General de la República establece como competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley, debiendo intervenir personalmente el Procurador General de la República, tal y como lo ordena el artículo 102 transcrito.

e) LA INTERVENCION DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS.

Debido al creciente problema, de proyección geométrica en lo político y en lo económico, resultado de la lucha de intereses en el campo mexicano, especialmente por impulso o desactivación de tendencias ideológicas que han perfilado la ideología de algunos gobiernos revolucionarios, fue necesario coordinar las funciones de todas las dependencias del Ejecutivo Federal, entre las cuales figuró la Procuraduría General de la República por virtud de sus funciones preventivas -

de conductas criminales, cuyo origen es evidentemente la falta de unidad en - propósitos fundamentales en beneficio de la producción agrícola.

Apenas unos años previos a los conflictos políticos derivados de la - inestabilidad inducida en las productivas tierras del norte medio del país, se - pensó en crear una coordinación interinstitucional que apoyara las tareas de la Reforma Agraria para propiciar las tan necesarias tranquilidad y seguridad en - la tenencia y explotación programadas de tierras y cultivos. Se creó así en 1965 la Oficina de Asuntos Agrarios y Forestales de la Procuraduría General de la - República.

La creación de esta unidad administrativa federal se sustentó en la - fracción XIII, artículo 15 de la entonces vigente Ley Orgánica del Ministerio - Público Federal que, a la letra establecía la siguiente atribución del Procurador General de la República:

"Encomendar a cualquiera de los agentes del Ministerio Público Fe- - deral, independientemente de sus atribuciones, el estudio y dictamen de los asuntos que estime conveniente".

La finalidad de la existencia administrativa de esa oficina fue la de - que se ocupara de atender, en forma exclusiva e inmediata, el incremento de - sucesos criminales registrados en las relaciones de los factores agrarios y agríco - las en el campo mexicano.

Según la memoria de la Procuraduría General de la República con - sultada para ese efecto, fue el siguiente propósito el que animó la creación de - la Oficina de Asuntos Agrarios y Forestales que me ocupa: (17)

"Se le encargó a dicha Oficina que atendiera en forma rápida y eficaz las quejas y denuncias presentadas por los campesinos referentes a asuntos agrarios y forestales; dándose instrucciones generales para que todas las agencias establecidas en el interior del país, atendieran independientemente de que se tratara de un asunto penal o administrativo y de la competencia de los Tribunales Federales o del Orden Común".

Los conflictos a que se avocó la Oficina que se analiza fueron:

- 1.- Invasiones de tierra.
- 2.- Hechos de violencia generados por fallas administrativas contradictorias entre sí respecto de un mismo predio.
- 3.- Corrupción y desviación en la conducta de funcionarios y empleados agrarios.
- 4.- Despojos de parcelas y disposición ilícita de bienes ejidales por autoridades de esos núcleos.
- 5.- Desorientación política de Centrales campesinas.

- Desaparición de la Oficina.-

Sin embargo, la oficina en estudio desapareció por la amplitud de facultades, no específicas en la legislación sino sólo en la intención del administrador público, además de que, sin lugar a dudas representaba un tutelaje innecesario para el campesino mexicano que, por desgracia aún es considerado un ente limitado en su voluntad, como lo prueba la suplencia de la queja en materia del juicio autónomo de amparo.

- La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

La actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial del lunes 12 de diciembre de 1983, al igual que la de vigencia inmediata anterior, no contempla la existencia atributiva de la dependencia, ni de la institución del Ministerio Público Federal a fin de conocer,

específicamente de asunto alguno relacionado con asuntos agrarios y forestales aunque, desde luego, en forma genérica, resulta competente para investigar y perseguir los delitos que se escenifiquen en el campo, como parte integrante de su jurisdicción en el territorio nacional.

A continuación transcribo el artículo uno de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por convenir al esclarecimiento funcional atributivo de la figura del Ministerio Público Federal:

"Artículo 1.- La Procuraduría General de la República es La Dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquélla y a su Titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables".

Del artículo dos en adelante, en ninguna disposición es señalada, repito, la atribución fundiconal del Ministerio Público Federal o bien del Procurador General para que en forma especial se avoque al conocimiento e investigación de los actos u omisiones que determinen la tipicidad y culpabilidad de conductas "agrarias o forestales", por lo que, insisto, debe entenderse que es genérico el tratamiento respecto de cualquier delito de orden federal que le atribuya competencia a la Procuraduría General de la República.

Tampoco es posible encontrar en el Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República la existencia de la Oficina de Asuntos Agrarios y Forestales, pues si la Ley Orgánica de la dependencia no le atribuye función, siendo la única que lo puede hacer, no es factible que forme parte de la estruc

tura administrativa, ni mucho menos que cuente con la partida presupuestal co
rrespondiente por ser inexistente, hoy por hoy.

CAP. III. EFECTOS JURIDICOS POR LA SIEMBRA DE ESTUPEFACIENTES.

1.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS ESTUPEFACIENTES.

Constantemente se tiene conocimiento por los medios de comunicación, sobre el incremento en el uso y tráfico de drogas y especialmente estupefacientes, se destaca el aumento considerable, también se denuncia que en los Estados Unidos de Norteamérica, el consumo de droga, proviene de las importaciones de ésta, señalando a México, como proveedor. Dentro del uso más generalizado de drogas, se encuentran las que provienen del cultivo de la tierra, ya sea que se utilice su producto o éste se transforme por medios químicos.

Al existir demanda, se incrementa la producción, en algún lugar debe de cultivarse los productos para su obtención, éste forzosamente debe de estar en terrenos ejidales, comunales, baldíos o demasías y pequeños propietarios.

La tierra de México, al decir de especialistas, es fértil para cosechar, marihuana, amapola o adormidera, alucígenos; como peyote, hongos y otras drogas en gran escala, no se tienen datos sobre el árbol de la coca, ni sobre su consumo de masticar la Hoja de ella, sí existen consumidores de cocaína, pero en baja escala, ésta tal vez venga del extranjero y su precio es elevado, en términos generales, el problema de drogadicción no es tan agudo como en Estados Unidos, Canadá, Suecia, Bolivia y Perú.

Una definición psiquiátrica de la droga es: toda sustancia que en dosis elevadas, afecte el cuerpo o la mente o ambas de la persona que la utiliza, estas pueden ministrarse por diferentes vías, y los efectos son diferentes, según la personalidad del individuo, partiendo desde los trastornos leves a la muerte.

La legislación no da una definición concreta de droga o estupefaciente, se concreta a enunciarlas, tomando como base, las sustancias enumeradas como tales en los tratados internacionales, o los que como resultados de investigaciones se refutan dañinas y que causan adicción al individuo.

Antes de transcribir los nombres enunciados como droga o estupefaciente, reseñaremos los antecedentes de las plantas de cultivo más generalizado, correspondiendo a la marihuana y amapola, así como a los hongos alucígenos.

Marihuana o marihuana, es el nombre común con que se conoce en América a la planta clasificada en 1753 por Linneo con el nombre de cannabis sativa, ya se menciona en un libro del emperador Chino Shen Nung, aproximadamente 2737 a.c. se dice que juntamente con el alcohol es el enervante más antiguamente usado por el hombre. Sus simpatizadores indican que es más inocua que el alcohol, aspecto con el que no estamos de acuerdo, ya que como acertadamente lo explica en su cátedra de criminología el maestro Marcial Flores, mientras una persona bien alimentada soporta los embates de ingestión etílica, nadie soporta la degeneración que provocan todo tipo de drogas, aún, aunque a más largo plazo, de la marihuana. Campesinos de Guerrero nos han informado que los cultivadores de ésta, aprovechan el olor de un árbol llamado manches, para disfrazar el olor característico que desprende.

Sobre la amapola o adormidera, generador de los opiáceos, la leyenda dice que nació de los parpados de Buda, cuando este se los cortó para no dormir, aunque en realidad ya se mencionan en textos sirios, egipcios, griegos etc. tres mil o cuatro mil años a.c.

La hoja de coca, y la cacaína, de uso tan popular en la Cordillera de los Andes, también tiene su antecedente legendario al mencionarse, como el

Dios Junu, del Trueno en la Cordillera Andina, castiga a los nativos, por incendiar árboles que ennegrezcan el paisaje condenados a una vida nómada y triste, con hambre y sed, descubren la hoja de coca, que les da bríos y ánimo para su perar el cansancio.

Fray Bernardino de Sahagún, señala el antecedente más antiguo, después de la conquista, sobre uso de drogas, en su libro "Historia General de las Cosas de la Nueva España", dice "Ellos mismos descubrieron y usaron primero la raíz que llaman péyotl, y los que la comían la tomaban en lugar del vino, y lo mismo hacían de los que llamaban nanácatl que son los hongos malos que emborrachan como el vino y se juntaban en un llano después de haber comido y bebido, donde bailaban y cantaban de noche y de día, a su placer.

"Hay algunos honguillos en esta tierra que se llaman teonanácatl que se crían debajo del heno en los campos o páramos, son redondos y tienen el pie altillo y delgado y redondo. Comidos son de mal sabor, dañan la garganta y emborrachan. . .

"Hay una yerba que da una semilla que se llama oloinhu; esta semilla emborracha y enloquece, hay otra yerba como tuna de tierra que se llama — péyotl; es blanca, los que la comen o beben ven visiones espantosas, o de risas, dura esta borrachera dos o tres días y después se quita". (1)

La ley máxima, dentro de México, es la Constitución, inmediatamente después, se consideran los tratados internacionales, en materia de estupefacientes México, ha celebrado seis; la Convención Internacional del Opio, firmado en la Haya (23 enero 1912); convención para limitar la fabricación y reglamentar la dis

(1) Fray Bernardino de Sahagún, citado por Héctor Sánchez, la Farmacodependencia en México. Pág. 69.

tribución de estupefacientes, firmada en Ginebra, Suiza (julio 1936); protocolo que modifica los anteriores acuerdos, convenciones y protocolos, firmado en New York (11 diciembre 1946); protocolo para someter a fiscalización internacional varias drogas no comprendidas en la convención de 1931, firmado en París, (19 noviembre 1948).

Convención única de estupefacientes, firmada en New York (24 julio 1961); ratificada por el Presidente de la República el 17 de marzo de 1967.

Este convenio, es el vigente, abrogó los anteriormente citados, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1967, en esta fecha, se inicia su vigencia derogando las disposiciones que se le opongan, conforme a nuestro sistema y como lo señalamos, estas disposiciones reformaron las del Código Penal, que analizamos en el siguiente inciso.

En el preámbulo, se manifiesta que las partes, reconocen el uso de estupefacientes para fines médicos, por lo cual es necesario garantizar su disponibilidad; asimismo el peligro social, económico y moral para la humanidad de la toxicomanía, así como la obligación de combatir ese mal, que la acción universal para combatir el uso indebido de los estupefacientes, debe orientarse a principios idénticos y objetivos comunes; que se reconocen a las Naciones Unidas competentes para la fiscalización de estupefacientes, con el fin de limitar éstos a fines médicos y científicos.

Como se indicó, la convención, de cuatro listas, dentro de las cuales se encuentran de los nombres y fórmulas de las sustancias, consideradas estupefacientes, asimismo da todos los ordenamientos necesarios para el funcionamiento de una junta a nivel internacional; y de la forma de tráfico legal y uso de las sustancias que señala, únicamente reseñaremos el nombre de los estupefacien

tes, algunos conocidos generalmente.

En el artículo segundo se dispone que los estupefacientes de la siguiente lista I, estarán sujetos a todas las medidas de fiscalización aplicables a estos, en virtud de la convención a que nos hemos venido refiriendo.

Lista I.

Acetilmetadol; alilprodina; alfacetilmetadol; alfameprodina; alfametadol; alfaprodina; anileridina; benzetidina; benzil morfina; betacetilmetadol; beta-meprodina; betametadol; betaprodina; cannabis y su resina y los extractos y tinturas de la cannabis; cetobemidona; clonitazeno; hojas de coca; cocaína; concentrado de paja de adormidera (el material que se obtiene cuando la paja de adormidera entrando en un proceso para la concentración de sus alcaloides, en el momento en que pasa al comercio.

Finaliza la lista indicando que también se consideran estupefacientes, los isómeros o sean los dos o mas compuestos que tienen la misma fórmula, pero que difieren en algunas propiedades, a causa de una diferencia en la estructura molecular a menos que estén expresamente exceptuados, también los ésteres y éteres, con excepción de los que figuren en otra lista, y si es posible la formación de estos, así como las sales de estos estupefacientes, incluyendo las de los ésteres, éteres, e isómeros en las condiciones antes expuestas, si es posible la formación de dichas sales.

Los estupefacientes de la lista II estarán sujetos a las mismas medidas de fiscalización que los anteriores indicando que por lo que respecta a el comercio menor debe evitarse la acumulación por parte de comerciantes o distribuidores, empresas del estado o personas autorizadas, así como exigir receta médica para el suministro, también que en la etiqueta en que se presente el —

producto se indique el contenido exacto con su peso y proporción.

Lista II.

Acetildihidrocodeína; codeína; dextropropoxifeno; dihidrocodeína; etil morfina; norcodeína; folcodina, así como los isómeros, si es posible su formación, si no están en otra lista y las sales en iguales circunstancias, aún de los isómeros.

Los preparados de la lista III, se sujetarán a las mismas medidas de fiscalización de la anterior, no siendo necesario las mismas disposiciones, y sólo se exigirá la información sobre las cantidades de estupefaciente que se empleen para la fabricación de preparados.

Lista III.

I.- Preparados de; acetildihidrocodeína; codeína; dextropropoxifeno; - dihidrocodeína; etilmorfina; folcodina; norcodeína.

Los estupefacientes de la lista IV serán incluidos en la primera, seguirán las mismas medidas de fiscalización, pero en virtud de la peligrosidad de las sustancias dispone que se deberán tomar las medidas de fiscalización especiales que juzguen necesarias, asimismo se prohibirán la producción, fabricación, exportación e importación, comercio posesión o su uso.

Lista IV.

Cannabía y su resina; catobemidona; desomorfina; y heroína; las sales de esta si es posible su formación.

A este decreto, posteriormente, el 14 de enero de 1972, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el decreto por el cual se declaran a la pentazocina o sosigón, estupefacientes y sujetos a fiscalización.

"Los estupefacientes comprenden básicamente los derivados naturales del opio (morfina, codeína), los derivados sintéticos de los opiáceos (dihidromorfina o dilaudid, diacetil-morfina o heroína), y los medicamentos sintéticos de tipo opiáceos (meperidina o denerol, pentaxocina o sosigón)" (2)

Más adelante agrega, que se consideran también estupefacientes los derivados de la coca, todos estos estupefacientes derivan de plantas.

Nuestra postura, es firme y determinante, respecto a el uso indebido de drogas y estupefacientes, condenando su uso, asimismo reprobamos completamente el tráfico, producción y consumo indebido, esta se acrecenta ante el distribuidor que criminalmente reparte en un principio a título gratuito las nocivas sustancias entre la juventud.

El gobierno en uso de su potestad, debe obrar en el sentido de combatir principalmente a el traficante tanto nacional como internacional, al productor y distribuidor, así como resolver los problemas de la drogadicción, tanto desde el aspecto jurídico, como del sociológico y psicológico. Empezar campañas para la concientización de los grandes males que acarrea, tanto sociales, como económicos y morales.

El 23 de septiembre de 1931, se promulgó el primer reglamento de toxicomanías, no se encuentran antecedentes de él, y se conoce porque fue derogado por otro tampoco muy conocido y que creemos que aún se encuentra vigente, el de 5 de enero de 1940, publicado en el Diario Oficial, el 17 de febrero del mismo año, bajo la presidencia del General Lázaro Cárdenas.

El toxicómano es todo individuo que sin fin terapéutico use habitualmente drogas, prescritas como tales por el Código Sanitario. Se indica el procedimiento a que deben someterse, considerándolos enfermos; también autoriza a los médicos con título registrado a recetar estupefacientes en las dosis permitidas y su forma de prescribirlas, a los farmacéuticos los autoriza a despachar — enervantes recetados por los médicos y después de cumplir los requisitos, crear el registro de toxicómanos, requisito para proporcionarles droga, y la obligatoriedad de someterse a tratamiento.

De la lectura de sus 11 Artículos, se desprende una gran comprensión al problema de la drogadicción, atacando principalmente a el tráfico, debe de — ser aliciente para la formación de otro acorde a la realidad actual.

La Secretaría de Salud, antes de Salubridad y Asistencia, la Ley General de Salud que sustituyó al Código Sanitario que regulaba lo relativo a estupefacientes, estipulando cuales eran y reglamenta su uso.

Sus Artículos más importantes disponen: Todo acto relacionado con el tráfico o suministro de drogas enervantes o de los similares considerados como — tales, se sujetará; I:a los tratados internacionales; II:a las disposiciones del Código Sanitario; (Ley General de Salud) III:a las disposiciones que expida el consejo; IV:a las leyes penales sobre la materia; V:a las disposiciones que dicte la Secretaría.

También se establece que las sustancias que considera como drogas — enervantes: a) adormidera en cualquiera de sus formas, b) opio, en cualquiera de sus formas, c) morfina y sus sales; d) codeína y sus sales; e) etilmorfina y sus sales; f) tabaína y sus sales; g) hojas de coca; h) cocaína y sus sales y preparaciones; i) las diversas especies de cannabis, en cualquiera de sus formas y prepa-

rados; j) euhodial, dicocid, diluadid, acedicones, genomorfinas; sustancias ya mencionadas anteriormente, correspondiendo estos nombres a su registro; k) preparados o productos que contengan estas sustancias, y de naturaleza analógica.

Se prohíbe todo acto de comercio, importación, exportación, transporte, siembra, cultivo o cosecha, elaboración, adquisición, posesión, prescripción, preparación, uso, consumo y todo lo relacionado con él; II-opio preparado para fumar; heroína y sus sales y preparados; III.- las diversas especies de cannabis, en cualesquiera de sus formas, derivados o preparados; queda prohibido en la República Mexicana la siembra, cultivo y la cosecha de las diversas especies de cannabis, de la adormidera y del árbol de coca.

Por último, se indican las formas de tráfico, prescripción, despacho y forma de este de drogas enervantes.

2.- LEGISLACION RELACIONADA CON LOS ESTUPEFACIENTES.

El Código Aduanero, en su Artículo 570 estima contrabando la importación o exportación ilícita de mercancías cuyo tráfico internacional esté prohibido, así como los actos para estas operaciones.

La Ley de Vías Generales de Comunicación prohíbe que por correo circule o se remita correspondencia que pueda entrañar la comisión de un delito, los Artículos son 441, 442 y 443. El art. 523 sanciona administrativamente, con multa y pérdida de obras, instalaciones y bienes en favor de la nación, a quien sin concesión o permiso de la autoridad competente constituye o explota vías federales de comunicaciones (pistas clandestinas).

La Ley General de Población en su Artículo 104 dicta la deportación al inmigrante, turista o visitante que se dedique a actividades ilícitas, en su reglamento se prohíbe la internación a extranjeros toxicómanos, alcohólicos habituales o que propaguen o fomenten el hábito de las drogas enervantes o que trafi-

quen con ellas.

La Ley Federal de Reforma Agraria, dispone en su Artículo 41, la - remoción del Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia, por ser condenado por autorizar, inducir o permitir que en los terrenos ejidales se siembre mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

"El Artículo 85, indica que el ejidatario o comunero perderá los derechos sobre la unidad de dotación o los que tenga como miembro ejidal o comunal, por ser condenado por sembrar en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente."

El Artículo 200, niega la capacidad en materia agraria, entre otras, - por haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente, es decir vegetales o plantas que producen estupefacientes.

El Artículo 257, indica que los Certificados de Inafectabilidad cesarán automáticamente en sus efectos, cuando su titular autorice, induzca, permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente, no se menciona que sea condenado.

Por último, el Artículo 5º transitorio de la Ley Agraria, indica que - las concesiones de inafectabilidad ganadera, se derogarán totalmente si sus titulares siembran, o permitan que se siembre en sus predios mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Por lo que respecta a la materia penal, el Código Penal, para el Distrito Federal en Fuero Común y para la República en Fuero Federal, es el que - contiene más disposiciones en materia de estupefacientes y consideramos los más importantes, expedido por Decreto Presidencial el 13 de agosto de 1931, bajo la-

presidencia de Pascual Ortíz Rubio, ha sufrido varias modificaciones, siendo la más reciente en el aspecto de estupefacientes la publicada en el Diario Oficial el 14 de enero de 1972.

El Artículo 7o. del Código Penal establece que delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, y respecto a estupefacientes indica:

Artículo 15o. son circunstancias excluyentes de responsabilidad penal: II.-Hallarse el acusado, al cometer la infracción, en un estado de inconsciencia de sus actos, determinado por el empleo accidental e involuntario de sustancias tóxicas, embriagantes o estupefacientes.

También marca en su Artículo 24.- Frac. III que las penas y medidas de seguridad son entre otras, la reclusión de locos y sordomudos, degenerados y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.

El Artículo 171.- sanciona al que viole los reglamentos de tránsito en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas enervantes. En materia de delitos contra la salud, sus más sobresalientes y recientes disposiciones son:

El sistema jurídico sobre los delitos contra la salud tiene fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sobre esta base, se proyecta en diversas dimensiones, que recíprocamente se apoyan y complementan: sanitaria, penal, procesal, civil, laboral, agraria, administrativa, tutelar de menores, etcétera.

La reforma legal de 1985 constituye una expresión más, entre muchas, del interés del Estado mexicano por enfrentar adecuadamente los delitos contra la salud, por medio de sanciones procedentes, que se agravan cuando se trata de

conductas particularmente lesivas o peligrosas.

Así, el marco jurídico es dinámico y se ajusta a las nuevas circunstancias. Se agrava la pena cuando debe ser elevada en función de factores que objetivamente lo justifican. Especial importancia reviste la afectación de los — productos económicos que genera el delito. En este punto destaca la necesidad de decomisar los rendimientos del narcotráfico, que suelen ser cuantiosos y que se localizan en diversos países.

En 1985, el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión dos Iniciativas de reforma al Código Penal. Una de ellas, de alcance general, introdujo modificaciones en el artículo 40, relativo al aseguramiento y decomiso de cosas que son instrumento, objeto o producto del delito. La otra se refirió exclusivamente a los problemas de narcotráfico y farmacodependencia. La especialidad de esta Iniciativa ofrece testimonio acerca de la preocupación del Gobierno de la República por destacar la importancia del tema y brindarle debida atención.

El artículo 40 del Código Penal, reformado, favorece el aseguramiento preventivo y, en su caso, el decomiso, de cosas que figuran como instrumento, objeto o producto del delito. Se permite el aseguramiento y el decomiso — cuando dichas cosas pertenecen a un tercero, si éste se encuentra en alguno de los supuestos de encubrimiento mencionados en el artículo 400, independiente— mente de la naturaleza jurídica de dicho tercero propietario o poseedor (sea — que se trate de un individuo o de una persona colectiva) y de la relación que — aquél tenga con el delincuente (por ejemplo, la relación de parentesco).

El aseguramiento se puede practicar desde la averiguación previa, — esto es, cuando el asunto se encuentra sujeto a conocimiento por parte del Mi-

nisterio Público. El mismo artículo 40 previene que se actuará para asegurar y decomisar, cualquiera que sea la naturaleza de los instrumentos, objetos o productos del delito. Bajo estas últimas expresiones se abarca, pues, lo mismo a bienes inmuebles que a muebles, en cualesquiera de las especies que a dichas categorías corresponden jurídicamente.

La reforma al artículo 199, incluida en la Iniciativa específica sobre narcotráfico, establece la debida relación con las modificaciones al artículo 40. Se afirma que el Ministerio Público puede disponer el aseguramiento durante la averiguación previa o solicitarlo en el proceso. Es importante observar que el Ministerio Público debe promover la suspensión y la privación de derechos ante las autoridades respectivas, conforme a las normas aplicables, cuando los titulares de dichos derechos utilizan ilícitamente sus inmuebles para la comisión de delitos contra la salud.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa correspondiente señaló el Presidente de la República: "Es indebido e inmoral que la sociedad contemple inerte la acumulación de recursos, cualesquiera que sea su naturaleza jurídica, generados por el narcotráfico y puestos al servicio de individuos y organizaciones que delinquen. Es indispensable desarrollar enérgicas acciones, de alcance nacional e internacional, sobre los recursos materiales y financieros que usan los narcotraficantes o que reciben como producto de su comercio. En este ámbito, como en los restantes, México hace su propia parte".

El nuevo artículo 172 bis fija la necesaria reacción penal contra quienes permiten el uso de aeródromos, aeropuertos, helipuertos, pistas de aterrizaje u. otras instalaciones destinadas al tránsito aéreo, para la realización de actividades delictivas.

Se trata, en este caso, de las generalmente llamadas "pistas clandestinas", aunque también se sanciona el uso ilícito de pistas regularmente instaladas, por concesión o permiso. Además de las penas privativa de libertad y pecuniaria, se previene el decomiso de los muebles e inmuebles empleados en este supuesto de transporte delictivo, bien conocido su constante uso por quienes enfrentan diariamente a la delincuencia internacional del narcotráfico.

Para el mejor conocimiento de estos avances en la legislación mexicana, reveladores del énfasis que se pone en la sanción a delincuentes contra la salud, en el apéndice figuran: a) proyecto de reforma del artículo 40 del Código Penal, con la parte correspondiente de la Exposición de Motivos contenida en la Iniciativa, b) Iniciativa íntegra, con Exposición de Motivos, de reformas sobre delitos contra la salud; y c) transcripción, con fines comparativos, de las normas del Código Penal vigentes hasta 1982 y de las que adquirieron vigencia con base en la reforma de este año, promulgada el 23 de diciembre de 1985 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1986.

A continuación transcribo las recientes reformas a dicho Código Penal, relacionadas con la materia de estupefacientes.

D E C R E T O

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

SE REFORMA EL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL —
EN MATERIA DE FUERO COMUN. Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATE—
RIA DE FUERO FEDERAL .

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 67, 194, 198 y 199, para quedar como sigue:

ARTICULO 67.-

En caso de que el sentenciado tenga el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos, el juez ordenará también el tratamiento - que proceda por parte de la autoridad sanitaria competente o de otro servicio - médico bajo la supervisión de aquélla independientemente de la ejecución de la pena Impuesta por el delito cometido.

ARTICULO 194.-

I.-

II.-

III.-

IV.-

No se aplicará ninguna sanción por la simple posesión de medicamentos previstos entre las sustancias a las que se refiere el artículo 193, cuya venta al público se encuentre supeditada a requisitos especiales de adquisición, - - cuando por su naturaleza y cantidad dichos medicamentos sean los necesarios - para el tratamiento médico de la persona que los posea o de otras personas sujetas a la custodia o asistencia de quien los tiene en su poder.

ARTICULO 198.-

El mismo aumento de pena se aplicará cuando el agente utilice a -- menores de edad o a incapaces para cometer cualquiera de los delitos previstos

en este Capítulo, o cuando el agente participe en una organización delictiva — establecida dentro o fuera de la República para realizar alguno de los delitos — que previene este mismo Capítulo.

ARTICULO 199.-

Tratándose de instrumentos y vehículos utilizados para cometer los ilícitos considerados en este Capítulo, así como de objetos y productos de esos delitos cualquiera que sea la naturaleza de dichos bienes se estará a lo dispuesto en los artículos 40 y 41. Para ese fin, el Ministerio Público dispondrá el — aseguramiento que corresponda durante la averiguación previa o lo solicitará en el proceso y promoverá el decomiso o en su caso la suspensión y la privación — de derechos agrarios ante las autoridades judiciales o las agrarias, conforme a las normas aplicables.

ARTICULO SEGUNDO.- Se adiciona el artículo 172 bis. que quedará como sigue:

ARTICULO 172 bis.- Se aplicará prisión de uno o dos años, de cien — a trescientos días multa y decomiso de los instrumentos, objetos o productos del delito cualquiera que sea la naturaleza de aquéllos a quien permita el uso o utilice aeródromos, aeropuertos, helipuertos, pistas de aterrizaje o cualquiera otra — instalación destinada al tránsito aéreo que sean de su propiedad o estén a su cargo y cuidado para la realización de actividades delictivas. Cuando en la construcción, instalación, acondicionamiento u operación de dichos inmuebles y de sus instalaciones empleados para delinquir no se hubiesen observado las normas de concesión o permiso contenidas en la legislación respectiva, la pena aplicable se elevará en un año y doscientos días multa, además del decomiso. Las sanciones previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las medidas que disponga la Ley de Vías Generales de Comunicación y de las sanciones que corresponda en su caso por otros delitos cometidos.

CUADRO COMPARATIVO DEL ARTICULO 67 DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FIERRO COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FIERRO FEDERAL.

TEXTO VIGENTE HASTA 1983

CAPITULO V

Reclusión para enfermos mentales y sordomudos

ARTICULO 67.—A los sordomudos que cometen los preceptos de una ley penal se les recluira en escuela o establecimiento especial para sordomudos, por todo el tiempo que fuere necesario para su educaci3n o instrucci3n.

TEXTO REFORMADO EN 1983

CAPITULO V

Tratamiento de inimputables en internamiento o en libertad

ARTICULO 67.—En el caso de los inimputables, el juzgador, despues de la medida de tratamiento aplicable en internamiento o en libertad, previo el procedimiento correspondiente. Si se trata de internamiento, el sujeto inimputable ser4 internado en la instituci3n correspondiente para su tratamiento.

TEXTO REFORMADO EN 1985

VIGENTE

CAPITULO V

Tratamiento de inimputables y de quienes tengan el habito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotr3picos, en internamiento o en libertad

ARTICULO 67.—En el caso de los inimputables, el juzgador, despues de la medida de tratamiento aplicable en internamiento o en libertad, previo el procedimiento correspondiente.

Si se trata de internamiento, el sujeto inimputable ser4 internado en la instituci3n correspondiente para su tratamiento.

En caso de que el sentencedo tenga el habito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotr3picos, el juez, despues de haber tomado en cuenta que el sujeto tiene el habito o la necesidad sustancial de consumirlos, y de que no se haya producido la superaci3n de aquello, independientemente de la ejecuci3n de la pena impuesta por el delito cometido.

CUADRO COMPARATIVO DEL TITULO SEPTIMO DEL CODICO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN
MATERIA DE FUERO COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL
(DELITOS CONTRA LA SALUD)

TEXTO VICENTE HASTA 1984

TITULO SEPTIMO

Delitos contra la salud

CAPITULO I

De la producción, tenencia, tráfico,
proselitismo y otros actos en materia
de estupefacientes y psicotrópicos

ARTICULO 193.—Se considerarán estupefacientes y psicotrópicos los que determine el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos; los convenios o tratados internacionales que México haya celebrado o en lo futuro celebre y los que determinen las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes o que en lo sucesivo se expidan en términos de la fracción XVI del artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los efectos de este capítulo se distinguirán tres grupos de estupefacientes o psicotrópicos:

TEXTO REFORMADO EN 1984

VICENTE

TITULO SEPTIMO

Delitos contra la salud

CAPITULO I

De la producción, tenencia, tráfico,
proselitismo y otros actos en materia
de estupefacientes y psicotrópicos

ARTICULO 193.—Se considerarán estupefacientes y psicotrópicos los que determinen la Ley General de Salud, los convenios o tratados internacionales de observancia obligatoria en México, y la que señalen las demás disposiciones aplicables a la materia expuestas por la autoridad sanitaria correspondiente, conforme a lo previsto en la Ley General de Salud.

Para los efectos de este Capítulo se distinguen tres grupos de estupefacientes o psicotrópicos:

TEXTO VIGENTE HASTA 1985

ARTICULO 191.—Si a juicio del Ministerio Público o del juez competentes, que deberán actuar para todos los efectos de prisión en este artículo con el auxilio de peritos, la persona que adquiriera o posea para su consumo personal sustancias o vegetales de los descritos en el artículo 193 tiene el hábito o la necesidad de consumirlos, se aplicarán las reglas siguientes:

I. Si la cantidad no excede de la necesaria para su propio e inmediato consumo, el adicto o habitual sólo será puesto a la disposición de las autoridades sanitarias para que bajo la responsabilidad de éstas sea sometido al tratamiento y a las demás medidas que procedan;

II. Si la cantidad excede de la fijada conforme al inciso anterior, pero no de la requerida para satisfacer las necesidades del adicto o habitual durante un término máximo de tres días, la sanción aplicable será la de prisión de dos meses a dos años y multa de quinientos a quinientos pesos;

III. Si la cantidad excede de la señalada en el inciso que antecede, se aplicarán las penas que correspondan conforme a este capítulo.

Además, toda persona o sometido que sea adicto o habitual quedará sujeto a tratamiento voluntario para la corrección de la conducta con-

TEXTO REFORMADO EN 1985
VICENTE

ARTICULO 191.—Si a juicio del Ministerio Público o del juez competentes, que deberán actuar para todos los efectos de prisión en este artículo con el auxilio de peritos, la persona que adquiriera o posea para su consumo personal sustancias o vegetales de los descritos en el artículo 193 tiene el hábito o la necesidad de consumirlos, se aplicarán las reglas siguientes:

I. Si la cantidad no excede de la necesaria para su propio e inmediato consumo, el adicto o habitual sólo será puesto a la disposición de las autoridades sanitarias para que bajo la responsabilidad de éstas sea sometido al tratamiento y a las demás medidas que procedan;

II. Si la cantidad excede de la fijada conforme al inciso anterior, pero no de la requerida para satisfacer las necesidades del adicto o habitual durante un término máximo de tres días, la sanción aplicable será la de prisión de dos meses a dos años y multa de quinientos a quinientos pesos;

III. Si la cantidad excede de la señalada en el inciso que antecede, se aplicarán las penas que correspondan conforme a este capítulo.

Además, toda persona o sometido que sea adicto o habitual quedará sujeto a tratamiento voluntario para la corrección de la conducta con-

de los delitos a que se refieren los artículos 197 y 198 de este Código, se sancionará con prisión de dos a ocho años y multa de cinco mil a veinticinco mil pesos.

TEXTO VIGENTE HASTA 1981

ARTÍCULO 198.—Cuando alguno de los delitos previstos en este capítulo se cometiere por el autor, el agente o el agente-participante en calidad de autor, o el agente o el agente-participante en calidad de cómplice o intermediario, en el tráfico ilegal de los vegetales o substancias conopreñudidos en el artículo 193, así como cuando la víctima fuere menor de dieciocho años o estuviere de hecho incapacitada por otra causa, o el delito se cometiere en centros educativos, asistenciales o penitenciarios o en sus inmediaciones, la sanción que en su caso resulte aplicable, se aumentará en una tercera parte.

TEXTO REFORMADO EN 1981

ARTÍCULO 198.—Cuando alguno de los delitos previstos en este capítulo se cometiere por el autor, el agente o el agente-participante en calidad de autor, o el agente o el agente-participante en calidad de cómplice o intermediario, así como cuando la víctima fuere menor de edad o incapaz, o no por otra causa, o cuando se cometiere en centros educativos, asistenciales o penitenciarios o en sus inmediaciones, la sanción que en su caso resulte aplicable se aumentará en una tercera parte.

TEXTO REFORMADO EN 1985 VIGENTE

ARTÍCULO 198.—Cuando alguno de los delitos previstos en este capítulo se cometiere por el autor, el agente o el agente-participante en calidad de autor, o el agente o el agente-participante en calidad de cómplice o intermediario, así como cuando la víctima fuere menor de edad o incapaz, o no por otra causa, o cuando se cometiere en centros educativos, asistenciales o penitenciarios o en sus inmediaciones, la sanción que en su caso resulte aplicable se aumentará en una tercera parte.

El mismo aumento de pena se aplicará cuando el agente participe en una o más de las modalidades de los delitos previstos en este capítulo, cuando el agente participe en una o más de las modalidades de los delitos previstos en esta República para realizar alguno de los delitos que prescriben este mismo Capítulo.

3.- LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ERRADICACION DE PLANTIOS ILICITOS.

La reforma jurídica y la impartición de justicia constituyen factores centrales de la estrategia general del desarrollo de nuestro país, contemplada - en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

De ese importante instrumento de planeación derivó el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal - - 1983-1988, dentro del cual se ubica, como uno de los programas fundamentales de la Procuraduría General de la República, la Campaña contra el Narcotráfico.

En el Programa se establece el objetivo general: prevenir y combatir los problemas relacionados con el narcotráfico y la farmacodependencia; y se fijan los lineamientos de estrategia para dar cumplimiento a ese programa especial, preventivo y punitivo, dentro de las tareas de la Procuraduría de la República, a fin de intensificar las acciones conforme a las características del fenómeno y a los recursos disponibles, en coordinación con autoridades federales y locales.

a) PROGRAMAS Y CAMPANAS.

En ese contexto programático, la Dependencia lleva a cabo la Campaña Permanente contra el Narcotráfico, cuya planeación y dirección recae, por lo que respecta a la Procuraduría, en la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, unidad de cuya constitución da cuenta el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Institución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1985. A esa supervisión están adscritas, y coadyuvan internamente al cumplimiento del programa, la Policía Judicial Federal y las Direcciones de Servicios Periciales, Participación Social y Control de Estupefacientes. Esta última tiene entre sus atribuciones, y sin perjuicio de las que le co-

responden a otras dependencias, las de planear y dirigir los programas de la campaña contra la producción y comercialización de estupefacientes, psicotr^opⁱcos y otras sustancias nocivas o peligrosas para la salud, y coordinar, supervisar y controlar la destrucción de plantíos y laboratorios de estos productos.

Al desarrollo de este esfuerzo conjunto se suma el de numerosos servidores públicos que integran diversas unidades de la Institución: órganos concentrados y desconcentrados (Delegaciones de Circuito) del Ministerio Público Federal, Contraloría Interna, Coordinaciones Regionales de la Campaña, y Dirección General de Administración, de la que dependen las Direcciones de Recursos Humanos, Financieros y Materiales. En ésta se encuentra encuadrada la Dirección de Servicios Aéreos, que desempeña un papel de suma importancia en la actividad a la que se refiere este Informe.

La participación del Ejército Mexicano resulta imprescindible para el éxito de la Campaña. La aportación de recursos, de todo tipo, y el número de efectivos que en ella intervienen, permiten la cobertura de todo el territorio nacional. Destaca su intervención en la destrucción manual de plantíos inaccesibles a la flota aérea de la Dependencia, así como en la seguridad y protección que se brinda al personal y al equipo que intervienen en la Campaña.

Por su parte, la Armada Nacional cumple un papel destacado al patrullar los extensos litorales de la República, con el fin de impedir la entrada o la salida de estupefacientes y psicotr^opⁱcos y evitar que estas sustancias ingresen al mercado de consumo.

A esos apoyos, básicos para la ejecución de la Campaña, se agregan los de otras autoridades federales y locales.

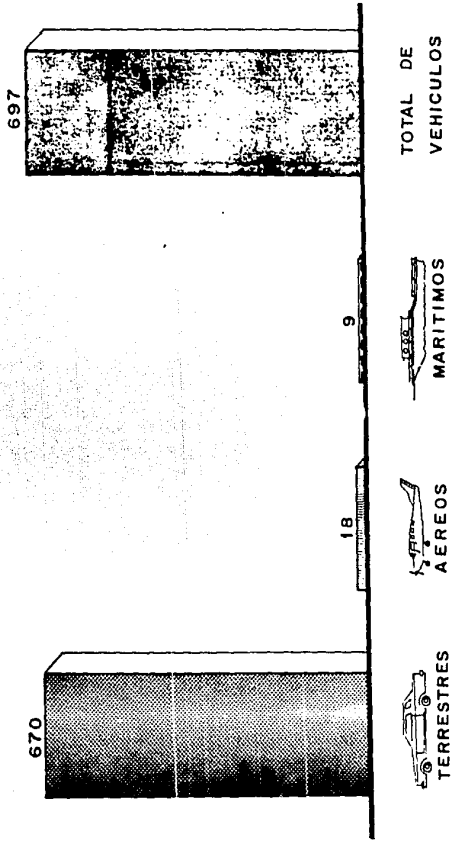
Destacan, entre estos recursos, el equipo aéreo, con 87 unidades: - 14 helicópteros tipo Bell 212 para traslado de personal técnico, policiaco y militar, de 12 plazas; 47 helicópteros tipo Bell 206 para tareas de reconocimiento, fumigación, orientación aérea y seguridad policiaca y militar, de 4 plazas; - 21 aviones tipo Cessna 206 para labores de verificación y reconocimiento, de 4 plazas; 1 avión tipo Lear Jet y 1 avión tipo King Air para movilización de personal, de 7 y 9 plazas, respectivamente, y 3 aeronaves tipo Twin Otter para transporte de partes aéreas o personal técnico y policiaco, de 18 plazas; y el equipo terrestre y de apoyo logístico, con 359 unidades: 38 autotanques para el traslado de turbosina, gasavión y agua, y 321 transportes de otras características (equipo pesado, camionetas, vehículos y motocicletas).

Las operaciones de detección y destrucción de plantíos están a cargo de la Dirección de Control de Estupefacientes, como anteriormente se mencionó. Esta unidad planifica anualmente las operaciones de la Campaña en cada una de las coordinaciones regionales. Para ello dispone de una Dirección de Reconocimiento y Verificación y calcula la probable existencia de plantíos de marihuana y amapola en función de datos e informes disponibles, así como de antecedentes en zonas sobre las que ha volado el equipo de la Procuraduría.

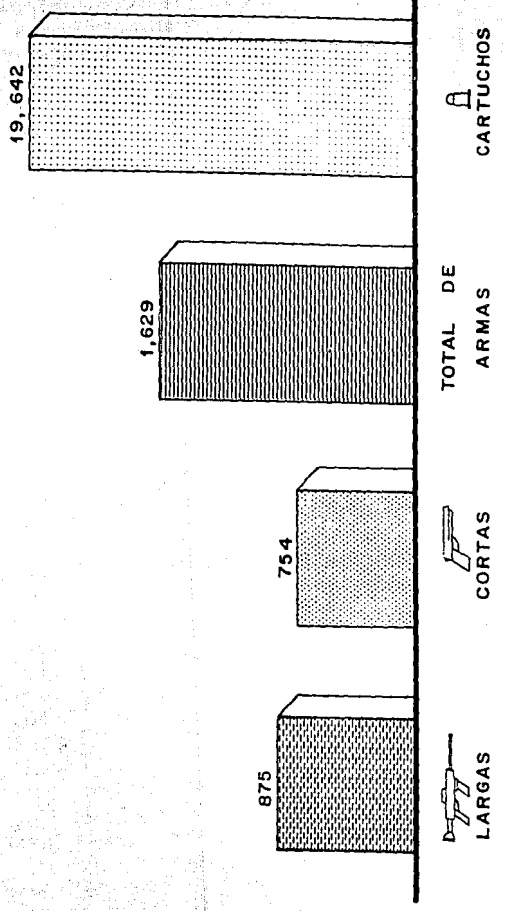
Es conveniente destacar el inicio, que corresponde a 1986, de otro programa de importante apoyo a la Campaña: el sistema de fotografía aérea, para cuyo establecimiento se ha contado con la determinante colaboración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Con esta técnica aerofotográfica será posible abarcar una mayor superficie en la detección de plantíos de amapola y, por ende, elevar notablemente la eficiencia en el uso de los recursos (3)

(3) CAMPAÑA DE MEXICO CONTRA EL NARCOTRAFICO Y LA FARMACODPENDENCIA. Impresa en talleres gráficos de la nación, en mayo de 1986 por la Procuraduría General de la República.

ASEGURAMIENTOS DE VEHICULOS



ASEGURAMIENTOS DE ARMAS



b) ACCIONES.

Parece útil distinguir, dentro del conjunto de actividades de destrucción de plantíos, con su secuela en detención de infractores y aseguramiento — de objetos, ciertas operaciones especiales que obedecen a una planeación determinada para afectar áreas en que, por diversos motivos, se registra mayor inci-
dencia de cultivos ilícitos.

Como se sabe, el Ejército Mexicano cubre con sus efectivos el país entero a través de la operación llamada GANADOR. Igualmente, el Ejército rea-
liza otras operaciones, tradicionalmente la designada como CONDOR, cuyo ámbi-
to principal se halla en el Estado de Sinaloa, y adicionalmente otras más, en — puntos diversos, a los que corresponden distintas denominaciones bajo una clave de identificación.

Por lo que toca a la Procuraduría de la República, en 1985 la Depen-
dencia actuó en tres operativos especiales denominados: Goliat III, Pacífico IV y Pacífico V. Estos últimos continúan la secuela de operaciones desarrolladas bajo el mismo nombre en el año anterior.

La operación Goliat III se desarrolló del 21 de julio al 14 de agosto en los Estados de Guerrero y Michoacán. Permitió la destrucción de 607 plan-
tíos de amapola, sobre 86.4 hectáreas y 1,155 plantíos de marihuana con 85.1 — hectáreas. Participaron 162 personas apoyadas por 22 aeronaves y 6 vehículos — terrestres. Fueron asegurados 3 vehículos de transporte terrestre, 20 armas, 56 cartuchos, 1 kilogramo de cocaína, unidades psicotrópicas, 1.3 kilogramos de se-
milla de amapola, 58.4 kilogramos de planta seca de marihuana. Se procedió a destruir albergues y otros medios para la actividad de siembra de planti-
os.

La operación Pacífico IV se llevó a cabo del 12 de agosto al 31 de diciembre en el Estado de Sinaloa y, en parte, en los Estados de Durango y Chihuahua. Se hizo la destrucción de 5,073 plantíos de marihuana en 424.9 hectáreas y 3,617 plantíos de amapola, en 368.9 hectáreas.

Finalmente, la operación Pacífico V se realizó del 21 de septiembre al 31 de diciembre, en tres etapas. La primera abarcó Oaxaca, Veracruz y Chiapas. Fueron destruidos 1,369 plantíos de marihuana en 121 hectáreas y 394 de amapola sobre 28.9 hectáreas. En la segunda etapa se operó sobre los Estados de Michoacán, Guerrero, Guanajuato y Colima. En este caso, se consiguió la destrucción de 3,439 plantíos de marihuana en 293 hectáreas y 480 plantíos de amapola en 31 hectáreas. Por último, la tercera etapa comprendió los Estados de Jalisco, Colima, Nayarit, San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas y Durango. En este caso se procedió a destruir 1,827 plantíos de marihuana sobre 206.1 hectáreas (4).

En relación con lo anterior transcribiré una nota periodística:

"DURANTE LAS ACCIONES "JUPITER" y "MARTE", VEINTE MIL MIEMBROS - DE EJERCITO CAPTURARON A 494 PRESUNTOS RESPONSABLES DE NARCO TRAFICO.- En los últimos 23 días, en dos acciones a las que se denominó "Júpiter" y "Marte", más de 20 mil miembros del ejército entre generales, jefes, oficiales y tropa, destruyeron 6 mil 10 plantíos de marihuana y amapola en un área de 750 hectáreas; capturaron a 494 presuntos responsables de narcotráfico y acabaron con 35 pistas clandestinas de aterrizaje, según dijo el secretario de la Defensa Nacional, General Juan Arévalo Gardoqui, al salir de su acuerdo con el presidente De la Madrid.- Los logros de esta operación así como de la fuerza de tarea "Marte" que opera en la confluencia de los estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa, fueron la destrucción en los últimos 23 días, de 3,120 plantíos de marihuana y 2,890 de amapola, así como la confiscación de 7 toneladas de marihuana empaquetada y en greña; 195 kilogramos de semilla del mismo enervante, 32 de semilla de amapola y 10 de goma de opio.- Las tropas empuñadas en estas operaciones, detuvieron y consignaron a las autoridades judiciales

(4) CAMPAÑA DE MEXICO CONTRA EL NARCOTRAFICO Y LA FARMACODEPENDENCIA, Impresa en talleres gráficos de la nación, en mayor de 1986 por la Procuraduría General de la República.

correspondientes a 486 mexicanos y 8 extranjeros, a los que se les decomisaron 2,040 armas de fuego de diversos calibres y se destruyeron 35 pistas clandestinas de aterrizaje.- La destrucción de plantíos en 1985 fue muy considerable. — Esta acción evitó el ingreso de grandes cantidades de estupefacientes al mercado de consumidores, dentro y fuera de México. Si se trata de derivados de amapola, se reduce la geografía del consumo: prácticamente sólo fuera de México.- En 1985, el personal de la Procuraduría intervino en la destrucción, por aspersión, de 22,667 plantíos de amapola, con superficie total de 2,173 hectáreas. Esto hace un gran total de 23,101 plantíos de amapola destruidos en ese año, con superficie de 2,297 hectáreas.- Por lo que respecta a marihuana, en 1985 se hizo la destrucción de 17,204 plantíos, con superficie de 1,526 hectáreas. Manualmente se procedió a destruir 471 plantíos en 212 hectáreas. El conjunto es, entonces, de 17,675 plantíos, en 1,738 hectáreas.- Fue notable el avance en aseguramiento de sustancias estupefacientes y psicotrópicos. Los más altos resultados en la historia completa de la Campaña contra el Narcotráfico se obtuvieron en el decomiso de cocaína. Efectivamente en 1985 el decomiso fue de 2,562.7 kilogramos, cantidad cuya magnitud se aprecia mejor si se toma en cuenta que excede al conjunto de decomisos de la misma sustancia realizados en 1985 en los países de Europa occidental. Asimismo contribuye a apreciar los logros de 1985 la referencia a años anteriores, que fueron, también, positivos en cuanto al resultado de la campaña." (5)

C.- RESULTADOS.

Así, en 1982 se aseguraron 6 kilogramos de cocaína; en 1983, 325 kilogramos, en 1984, 458.4 kilogramos. Es notoria la diferencia con los decomisos en 1985.

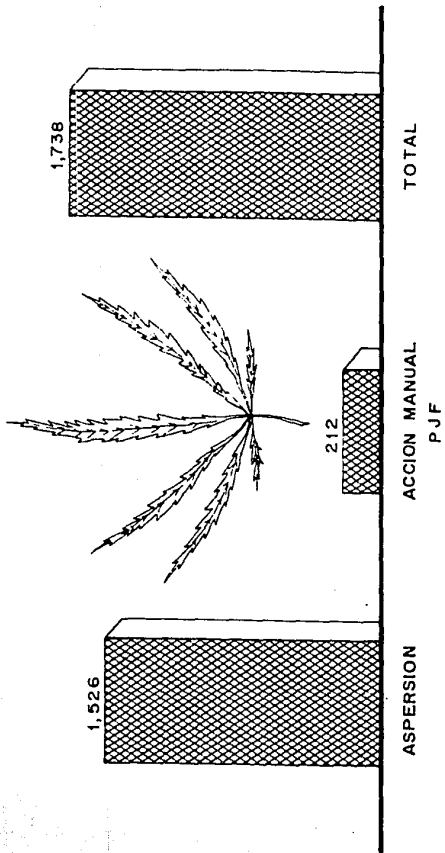
También son impresionantes las cifras de aseguramiento de otros bienes u objetos relacionados con el narcotráfico. Particularmente preocupante es la cantidad de armas en poder de delincuentes o presuntos delincuentes contra la salud. Se hizo el aseguramiento de 670 vehículos terrestres, 18 aéreos y 9 marítimos; 1,629 armas, de las cuales 875 son largas y 754 cortas; 19,642 cartuchos de diverso calibre.

Desde luego, los hechos anteriores se reflejan en estadísticas sobre averiguación previa y procesos penales, que figuran en diversas láminas del Apéndice de este trabajo.

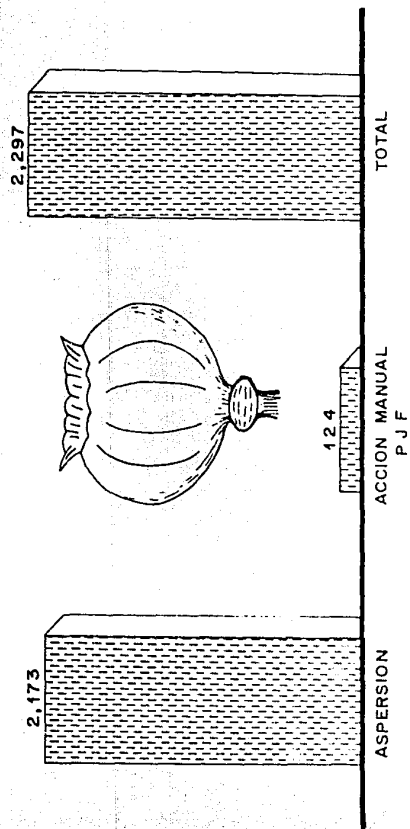
Numerosas son, pues, las referencias que habría que considerar, como múltiples son los plazos y las circunstancias del procedimiento penal. Sin

embargo, los números presentados bastan para mostrar, suficientemente, los datos básicos de la Campaña en lo que hace a sus proyecciones de averiguación - previa y proceso penal.

DESTRUCCION DE PLANTIOS DE MARIHUANA
(superficie en hectáreas)



DESTRUCCION DE PLANTIOS DE AMAPOLA
(superficie en hectáreas)



4.- EFECTOS JURIDICOS POR LA SIEMBRA DE ESTUPEFACIENTES.

a) EN LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS.

El derecho positivo, es un todo que procura la regulación de las conductas de los hombres, el individuo desde su nacimiento se ve íntimamente relacionado con el derecho, aún esto implica consecuencias o efectos jurídicos, su vida y también su muerte se relacionan con el derecho.

Afirmamos que el derecho es un todo, porque no importando la rama de él, penal, mercantil, agrario, etc., existe una innegable unidad entre estas, - concentradas, fundadas y superadas por una norma constitucional, en esta se — plasmó la voluntad del pueblo, y a su vez anteriormente se había dictado su soberanía, hasta encontrar una constitución primaria.

El derecho puede considerarse desde un mismo plano en dos acepciones, derecho objetivo y derecho subjetivo, en el inciso anterior estudiamos el — primero, es decir el conjunto de normas, reglas que imponen deberes, poco más antes estudiamos algunas que imponen facultades, nos corresponde analizar la segunda faceta, el derecho subjetivo, la facultad para exigir el cumplimiento de — la norma, ambas acepciones se encuentran tan íntimamente unidas que no se da una sin la otra.

Con el objeto de ser claros en nuestra exposición, indicaremos la opinión que sustentamos entre el uso de la palabra efectos jurídicos y consecuencias jurídicas, el reconocido maestro Eduardo García Maynez, aboga por el repudio total de la terminología jurídica de la palabra efecto, ya que considera que puede evocar la idea de una sucesión de fenómenos físicos, aunque reconoce el empleo de la expresión por los autores franceses.

En nuestra opinión, la utilización de la palabra no debe de tener tan desastrosos efectos o consecuencias, es decir, que consideramos que se pueden -

emplear indistintamente y fundamentamos nuestro dicho en lo siguiente:

El diccionario Larousse, designó a la palabra efecto la explicación - entre otras que no vienen al caso. "Resultado de una causa, dar una cosa el - resultado que se esperaba de ella". (6).

A la palabra consecuencia "proposición que se deduce de otra, resultado que puede tener una cosa, tener resultados una cosa". (7).

Por otra parte, el también destacado maestro Eduardo Pallares, en su diccionario de Derecho Procesal Civil, emplea la palabra efectos en las siguientes figuras de derecho, con su respectiva explicación;

Efecto de la contestación de la demanda; efectos de la ley procesal en el espacio; efectos en la ley procesal en el tiempo; efectos de la paralización del proceso; efectos de la reforma de una sentencia recibida; efectos de la sentencia positiva estimativa; efectos de las sentencias penales en los juicios civiles; efectos procesales de la demanda y efectos sustanciales de la demanda judicial. No se menciona en los encabezados de toda la obra, consecuencias.

Tal vez se piense que hemos dado demasiada importancia a esta diferencia en el uso de dos palabras, nuestra única intención de dejar aclarado el por qué se emplea la palabra efectos indistintamente de consecuencias, reconocimiento de la materia jurídica, del maestro García Maynez y únicamente nuestra diferencia de criterio en este tópico.

(6) Diccionario P. Larousse Ilustrado Pág. 337.

(7) Idem. Pág. 250.

Por derecho objetivo, entienden los estudiosos del derecho; el conjunto de normas que forman el sistema jurídico positivo, en esto al parecer existe unificación de criterios. Por derecho subjetivo, existen dos teorías representativas, una conciliadora y una que lo niega.

Dentro de la primera, se encuentra principalmente representada por Hegel, Savigny y Windscheid; definen a éste; "La antigua teoría califica al derecho subjetivo como poder o señorío de la voluntad". (8).

La voluntad que se menciona se refiere, es a la del ordenamiento jurídico, no a la del titular de él, y por eso se le ha llamado la teoría de la voluntad. Las principales críticas que ha merecido esta tesis, son realizadas por los autores que confunden la voluntad, como derivada del individuo, y, en el sentido que aquí se expone, se elimina todo nexo psicológico y se le da el jurídico.

Por otra parte, autores renombrados como Ihering, explican la teoría que se ha llamado del interés. "Para Ihering, que considera como elemento esencial del derecho, el bien o interés para que el ordenamiento jurídico otorga su protección, el derecho subjetivo es un interés jurídicamente protegido. (9).

Este autor explica que por interés debe considerarse su interpretación amplísima, no sólo a los de apropiación material, sino aún a otras como la personalidad, el honor, los vínculos familiares, etc.

La crítica más importante queda resumida por la frase "Si la nota del interés fuese esencial al derecho subjetivo, éste no existiría, de faltar aquella". (10)

(8) Eduardo Pallares, obra citada, Pág. 249.

(9) Rafael de Pina, Derecho Civil Mexicano, Pág. 62.

(10) Eduardo García Maynez, introducción al estudio del Derecho

Berker, Regelsberger y otros juristas, han intentado formular una tercera teoría de las dos señaladas, pero no tanto para conjugarlas, sino más bien para superar los defectos que se marcan a ellas, así se habla de el derecho subjetivo como la protección de intereses que funda un poder de la voluntad, o és te para satisfacer un interés reconocido.

Nuestro último Punto expositivo, de la diferenciación en esta acepción de la palabra derecho, es bastante interesante y consiste en la negociación de la dualidad derecho objetivo-subjetivo, sus principales exponentes, Hans Kelsen y León Duguit.

Los dos no coinciden más que únicamente en combatir la dualidad referida, el segundo niega al derecho subjetivo, al considerarlo metafísico, y no teniendo -en su opinión- que estar en la jurídica moderna.

Por lo que respecta a la tesis de Hans Kelsen, la presenta ampliamente en toda su obra, principalmente en su teoría pura del derecho, inicia su exposición explicando que todos los problemas jurídicos en el siglo XIX se trataron de resolver y plantear, desdoblándolos, es decir que se admite un dualismo-jurídico, en aquel tiempo jusnaturalista.

Posteriormente explica ligeramente el concepto de derecho subjetivo que hemos tratado, pero terminando en exponer su criterio sobre el surgimiento del derecho subjetivo; "Primero surgen los derechos subjetivos, sobre todo el derecho de propiedad, ese prototipo del derecho subjetivo (por vía de apropiación original), y sólo más tarde sobreviene el Derecho objetivo como orden estatal que protege, reconoce y garantiza los derechos subjetivos que surgen independientemente de él". (11)

(11) Dr. Hans Kelsen, la Teoría Pura del Derecho. Pág. 70.

El lema de este teórico es su pureza metódica, elimina los elementos psicológicos y pretende que el derecho subjetivo sea normativo y legal, la frase independiente de él, de su transcripción es un pilar de su teoría.

"El deber jurídico es la única función esencial del derecho objetivo. Toda proposición jurídica tiene que estatuir necesariamente un deber jurídico, aunque es posible que estatuya también una facultad". (12)

Esta facultad -explica Kelsen- el derecho subjetivo no está frente al derecho objetivo, independiente de él, "En suma, la facultad es sólo una estructura posible y en manera alguna necesaria del contenido del derecho objetivo, una técnica especial de que el Derecho puede servirse, pero de la que no tiene necesidad de servirse". (13)

Entendemos, que Kelsen, indica que la facultad o deber derivada de la norma no es un derecho independiente, no se trata de dos derechos distintos sino de uno mismo en dos relaciones diferentes, y que primero se dió el derecho subjetivo y posteriormente la Norma. Consideramos apreciable su teoría.

Los derechos subjetivos han sido clasificados de diferentes formas, así se habla de derechos objetivos de la conducta propia y ajena; relativos y absolutos; privados y públicos; dependientes e independientes. Por la naturaleza propia de este trabajo únicamente explicamos el tema sanción y coacción.

Para indicar que efectos o consecuencias jurídicas produce la siembra de estupefacientes en la pequeña propiedad, ya expusimos las tres figuras que la configuran:

(12) Dr. Hans Kelsen, la Teoría Pura del Derecho Pág. 78.

(13) Idem. Pág. 79.

- a) El derecho objetivo (norma).
- b) Pequeña propiedad y pequeño propietario o campesino.
- c) Consecuencias o efectos jurídicos.

Dentro de estas últimas se incluye la sanción, "la sanción puede ser definida como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado". (14) Por coacción se entiende la aplicación forzada de la sanción.

Al realizarse la conducta, ésta se le llama delito, de probarse plenamente y así dictarse una sentencia al inculpado para ello. El procedimiento penal federal tiene cuatro períodos;

I.- La averiguación previa, que comprende las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público resuelva si ejerce la acción penal.

II.- El de instrucción, que son las diligencias practicadas por los tribunales para comprobar la existencia del delito.

III.- El juicio, en el que el Ministerio Público precisa su acusación y el acusado su defensa, se valoran las pruebas y se dicta sentencia.

IV.- La ejecución, desde que causa ejecutoria la sentencia, a la extinción de las sanciones aplicadas.

El cosechar, cultivar estupefacientes, como lo hemos sostenido en esta tesis, es una conducta ilícita, un delito, por lo cual debe de observarse de realizarse la conducta lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales, las autoridades de acuerdo a sus facultades deben de realizar los supuestos que hemos indicado y en caso de sentencia condenatoria aplicar la sanción previ

(14) Eduardo García Maynez. Obra Citada. Pág. 295.

ta en la norma, ésta recibe el nombre de pena. "Es el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente para conservar el orden jurídico. (15)

La función de la actitud represiva del Estado está tendiente a salvar el núcleo social, a castigar la conducta antisocial, evitar el reforzamiento de actos que atenten en contra de las personas.

b) EN LOS EJIDATARIOS.

Tanto un pequeño propietario, personalmente como un campesino o ejidatario, así como invasores, aparceros o ajenos a la tierra, pueden incurrir en el ilícito de sembrar estupefacientes, creemos que la ley debe ser igual ante todos, no porque uno logre reunir terrenos para cultivar, debe de ser condenado a la cancelación de su Certificado de Inafectabilidad o la privación de sus derechos agrarios, además de sufrir lo impuesto por las leyes penales.

Reafirmamos nuestra postura, los delitos deben castigarse como tales, se debe procurar la reintegración del individuo a la sociedad, y las disposiciones administrativas deben establecer sus disposiciones y hacerlas cumplir, en este caso particular, la cancelación del Certificado de Inafectabilidad o la privación de derechos agrarios por destinar el predio a un fin distinto al permitido.

"Si la igualdad es anhelada en todas las provincias del derecho, acaso lo sea con mayor apremio en el penal, porque en ésta el tratamiento diverso conduce a gravísimas injusticias e irrita sobremanera a quien lo padece". (16)

Por otro lado ahondando en el tema de la pena, si en la actualidad tanto los estudiosos del derecho como las autoridades hablan de la humanización y personificación de ésta es porque anteriormente fueron trascendentes e inhumanas.

(15) Sergio García Ramírez. Los Derechos Humanos y el Derecho Penal. Pág.133.

(16) Ibidem.

"Por trascendental, entre otras razones, se ha censurado y proscrito, en los más países, la pena de confiscación. Tomados los bienes del reo, lógico- es que éstos pasen a sus herederos y no al estado, más ocurre lo contrario". — (17)

Por otro lado la humanización de la pena no es su abolición sino — reunir los caracteres que hemos venido refiriendo.

Los efectos jurídicos tanto en la pequeña propiedad como en los eji- datarios, por la siembra de estupefacientes son;

I.- La aplicación al infractor de las penas previstas en el Código Pe- nal.

II.- La suspensión automática de sus efectos en el Certificado de Ina- fectabilidad.

III.- La Privación de los derechos agrarios.

Todo ésto resultante de la conducta ilícita prevista por la ley, - que ocasiona las consecuencias de derecho.

c) EN LOS CAMPESINOS SIN TIERRAS.

Las invasiones agrarias tal y como se presentan en la actualidad, - no son más que acciones aisladas de pequeños grupos de campesinos, sin llegar- aún a presentarse de manera general, cuestión que sería grave y que a toda — costa debe evitarse a través de causas legales adecuados.

Siendo dichas invasiones a través de un punto de vista sociológico, — vienen a constituir un síntoma representativo de inquietud y de descontento de- la clase social campesina, lo cual indica que nuestro sistema agrario adolece de

graves contradicciones y carencias motivales todas ellas, fundamentalmente por una notoria incapacidad administrativa para resolver los nuevos y complejos — procesos sociales que se presentan de manera constante.

Considero que el campesino, por el solo hecho de ser personas, tienen derecho a ser partícipes de todas las prerrogativas concedidas por las Leyes que rigen a una sociedad; pero también tiene la obligación de respetar los causas legales existentes para hacer valer esos derechos con el fin de conservar un estado de orden que por ningún concepto debe ser quebrantado.

Es evidente que los derechos de los campesinos, en muchos de los casos están basados en ideas de justicia, y que las invasiones vienen siendo utilizadas como Instrumento de presión con el fin de que dichas pretensiones sean escuchadas y atendidas por las autoridades correspondientes para que de esta manera obtener en algunos casos resultados positivos.

A pesar de algunos buenos resultados obtenidos por parte del campesinado con respecto a la obtención de tierras mediante el instrumento invasión, — es evidente que dicha invasión no puede tener por ningún motivo, cabida en nuestro régimen de derecho, pues es tan conformada por conducta delictuosa que la sitúan totalmente fuera de la ley.

Las perspectivas de supervivencia de las invasiones agrarias, como medio para obtener tierras independientemente de su falta de legalidad, son limitadas; debido principalmente a que las tierras susceptibles de afectación están agotándose paulatinamente, habiendo en la actualidad pocas tierras que repartir; por otro lado se ha tratado de agilizar los trámites que permiten la acción contra-invasores de desalojo de los predios invadidos por parte del aparato gubernamental y en defensa de los auténticos verdaderos pequeños propietarios.

Con el agotamiento de tierras existentes afectables se está llegando al fin de la Reforma Agraria, y resulta que un gran número de campesinos ha quedado sin dotación, situación que entraña de manera forzosa la búsqueda de soluciones, pues de no ser así se presagia graves consecuencias, con alteraciones del orden social y económico de nuestro país.

En última instancia, los más perjudicados por las consecuencias que trae consigo el fenómeno de las invasiones, son los mismos campesinos, pues la inquietud e inseguridad en la tenencia de la tierra hace que las pequeñas propiedades agrícolas en explotación bajen su rendimiento, propiciando de esta manera una alza de los precios en los productos del campo que el mismo campesino consume, y que en muchos de los casos no puede pagar dado su débil poder económico de compra; de esta manera se presenta un desequilibrio económico de grandes alcances.

Por otra parte imaginemos que las pretensiones de tierra que llevan consigo los invasores, se hicieron efectivas en su mayoría, no se llegaría con ellos a una desintegración de la propiedad privada.

Es evidente que la institución de la propiedad privada, forma parte de manera fundamental, de nuestra economía y su existencia no se puede poner en juego, sin poner en ella en verdadera crisis a nuestra nación.

En muchas ocasiones las invasiones a las pequeñas propiedades ha sido propiciada por la política agraria de los últimos regímenes gubernamentales, que al tratar de contener las pretensiones agrarias de una multitud campesina invasora, buscan a como de lugar la cómoda solución de repartir unidades de ex

plotación ejidales, siguiendo para tal fin, el camino de la afectación ilegal por un lado, o por el otro la compra forzosa de las pequeñas propiedades invadidas, esa no es la solución al problema agrario que se afronta.

Con mucha sutileza se ha dicho que la solución al problema agrario - está en la colectivización de la explotación ejidal por un lado y por el otro en la reducción a límites aceptables de la pequeña propiedad, considero que tal vez esas sean unas de las soluciones más adecuadas, pero para llegar a realizarlas — es necesario una cuidadosa planeación que atraviese por una fase de experimentación y sobre todo es necesario una acción decidida y firme para ponerla en práctica.

Los efectos jurídicos por la siembra de estupefacientes son los mismos que para los pequeños propietarios como ya se trató anteriormente además de — que con su conducta constituyan materialmente al delito de despojo.

A manera de observación, y para finalizar este inciso, considero de importancia señalar que al realizarse la conducta integrante del delito de despojo — también se cometen otros delitos como son: ROBO, DAÑOS EN PROPIEDAD Y ASOCIACION DELICTUOSA, pero éstos son motivo de estudio separado.

d) EN LOS INVASORES.

De acuerdo a la Ley Federal de la Reforma Agraria, comentada por el LICENCIADO RAUL LEMUS GARCIA, se hizo una reforma al artículo 353 de la Ley anterior, que actualmente es el artículo 469 que dice al respecto con relación al inciso en principio señalado:

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

- I.- Por abandono de las funciones que les encomienda la ley;
- II.- Por originar o fomentar conflictos entre los ejidatarios, o conflictos inter-ejidales;
- III.- POR INVADIR TIERRAS: Y
- IV.- Por malversar fondos."

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

Las consecuencias jurídicas por la siembra de estupefacientes también son las mismas que las anteriores por las razones ya comentadas.

e) EN LAS PERSONAS AJENAS AL AGRO.

Este tipo de personas son aquellas encargadas de dependencias del gobierno, que se dedican a la construcción de carreteras, vías de ferrocarril, o empresas particulares para hacer fábricas, laboratorios medicinales etc. y que este tipo de construcciones las hacen a través de cruzar por terrenos para la agricultura, las fábricas y laboratorios les hacen en grandes extensiones de terreno que en un momento fueron dedicados a la agricultura.

Aunque en este tipo de personas ajenas al agro, es justificada la acción, porque al hacer este tipo de obras se hacen con la finalidad de un beneficio colectivo o más bien de servicio público social, y ahí salen beneficiados mu-

chos poblados por donde va atravesando la carretera, ya que en un momento - dado por estos poblados quedan comunicados y por esta Pueden transportar tam- bién sus productos del campo en el menor tiempo posible, pero si este tipo de- construcciones se hace con el fin de facilitar el tránsito en un tiempo menor,- también existe la obligación de parte del gobierno de indemnizar a las personas que resulten afectadas por este motivo y no aprovecharse de gente indefensa e inerme abusando de su ignorancia.

Por otro lado las empresas que compran terrenos enormes para hacer sus fábricas o laboratorios, también abusan de su poder económico pues estos - coludidos son funcionarios deshonestos de los lugares donde van a montar sus fá- bricas se apropian de grandes extensiones dizque expropiándoles sus terrenos - - para hacer obras de benefico social, pero desgraciadamente eso no sucede pues- en lugar de obras benéficas para ellos, estos terrenos son vendidos a individuos- extranjeros que luego hacen sus fábricas donde posteriormente son explotados - nuestros coterráneos, y casi son siempre empresas transnacionales que en la ac- tualidad son responsables de la grave situación por la que está pasando nuestro- país.

Otro aspecto de este inciso es la de los grandes negocios que hacen- a través de los grandes fraccionamientos que en toda la república se han lleva- do a cabo, también en perjuicio de los campesinos y que son explotados por in- dividuos extranjeros, y en muchas ocasiones hasta ayudados Por mexicanos, tal- son los casos que en principio señalaré y que son los que yo considero que son- los más importantes.

Menciono como ejemplo los famosos prestanombres que abundan en - nuestro país, concretamente en ACAPULCO, en el fraccionamiento de las Bri- sas, los dueños son norteamericanos, validos de individuos mexicanos prestanom-

bres, pues como es sabido que ninguna persona extranjera puede tener propiedades sino hasta cincuenta o cien kilómetros fuera de las costas mexicanas.

En el estado de México que es el estado que más ha sido afectado por este tipo de maniobras pues en la Ciudad Nezahualcóyotl, ha sido la más afectada, primero por los fraccionadores defraudadores que estafaron a miles de gentes que supuestamente les vendieron y les cobraron por obras que ningún momento cumplieron, posteriormente en esta misma ciudad, se presentó otro problema demasiado grave pues hasta ha habido muchos muertos, ya que se integraron varios grupos de PARACAIDISTAS (invasores) que una vez más se ve claramente la mano de autoridades, toda vez que estas protegen incondicionalmente a estos individuos que alegan que la tierra es de quien la trabaja y los grupos de paracaidistas ayudándose conjuntamente en menos de 24 horas paran casas, que de la noche a la mañana aparecen como supuestos dueños y es tan poderosa esta organización, que los verdaderos dueños de los terrenos se quedan desprotegidos.

No obstante lo anterior, en caso de que los terrenos sean destinados a fines ilícitos, incurren en las mismas penas y consecuencias jurídicas antes mencionadas.

Como comentario a éste tema, me parece interesante transcribir la publicación que señalo a continuación: "Habilitarán Tierras del Narcotráfico a la Producción de Alimentos. Agiliza la PGR Trámites Para Poder Entregarla a Campesinos. La Procuraduría General de la República agilizará los trámites con las secretarías de Agricultura y de la Reforma Agraria para legalizar la tierra sembrada con enervantes, a fin de reivindicarle sus aspectos lícitos de productividad, poderla entregar a campesinos que la quieran trabajar y sirva, incluso, para dar-

ocupación a los indocumentados que regresan a México de los Estados Unidos.

Se calcula que actualmente hay más de 10 mil hectáreas con mayores posibilidades de abrirse al cultivo de básicos, fundamentalmente en los estados de Michoacán, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Jalisco.

De acuerdo con fuentes oficiales de la PGR consultadas por este diario, tanto el Ejército como la propia institución no sólo se dedican a localizar plantíos de estupefacientes y asegurar los bienes muebles e inmuebles de los narcotraficantes, sino que la acción es complementada con la intervención de la SRA para los casos en que los predios cultivados con drogas sean de naturaleza ejidal o comunal.

Al respecto, explicaron que la PGR ha dado su visto bueno para iniciar el procedimiento administrativo de acuerdo a la Ley Federal de la Reforma Agraria, privar así a los propietarios cuyos terrenos fueron utilizados con fines ilícitos y realizar consecuentemente la nueva adjudicación de derechos agrarios.

Para el caso de los pequeños propietarios, añadió, la procuraduría da su aprobación al Registro Público de la Propiedad para que asegure la superficie en favor del gobierno mexicano.

El funcionario consultado aseveró que "no se trata de una medida arbitraria del gobierno mexicano, sino que está fundamentada en los artículos 40 y 41 del Código de Procedimientos Penales, que dan carácter legal a la utilización de todo tipo de bienes incautados a narcotraficantes".

Puntualizó que muchos de los plantíos de enervantes localizados en el país están ubicados en terrenos nacionales y sólo es cuestión de agilizar el trámite para reivindicar a los aspectos lícitos su productividad.

Finalmente, dijo que muchos de los terrenos asegurados están cerca de las vías generales de comunicación y pueden ser magníficos para el cultivo y comercialización de productos del campo." (18)

(18) Diario El Sol de México.- Mayo 14 de 1987.

CAP. IV.- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN MATERIA DE ESTUPEFACIENTES.

DELITO CONTRA LA SALUD. LA POSESION EN EL ARTICULOS - 194 y 195 DEL CODIGO PENAL FEDERAL.- La posesión de plantas que se vincula al medio rural o de la producción agrícola de la Hierba denominada marihuana, cae bajo el régimen del artículo 194 del Código Penal Federal. En cuanto esa posesión sea del enervante mencionado en producto ya elaborado y listo para su consumo inmediato (salvo la excusa absolutoria consignada en la ley) - queda la represión de la modalidad citada en el artículo 195 del Código mencionado.

Amparo directo 5411/70.- Nazario Ramos Corona.- 31 de marzo de - 1971.- 5 votos.- Ponente: Manuel Rivera Silva.

DELITO CONTRA LA SALUD. DECOMISO DE OBJETOS.- No es violatoria de garantías la sentencia que decreta el decomiso del maíz, que a propósito se colocó sobre la marihuana que se transportaba en un camión de "redilas" o "estacas" con el fin de ocultarla, en razón a que la resolución que decretó dicho decomiso, está acorde con lo prevenido en el artículo 199 del Código Penal Federal, que establece que serán decomisados además, los objetos que se emplearon en la comisión del delito.

Amparo directo 3289/71.- Jesús Ramón López López.- 17 de noviembre de 1971.- Mayoría de 3 votos.- Ponente: Abel Huitrón y A.

Informe 1971. Primera Sala. Pág. 38.

DELITO CONTRA LA SALUD. SUMINISTRO DE ESTUPEFACIENTES.- El suministro de drogas enervantes fuera del control legal de las autoridades sanitarias, de por sí constituye una modalidad del delito contra la salud, aunque fuere a título gratuito y sea o no toxicómano quien lo realiza.

Sexta Epoca, Segunda Parte:

Vol. X, Pág. 60. A. D. 2477/57.- Manuel Orozco Villegas.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. XII, Pág. 46 A. D. 5643/57.- Reynaldo Jiménez Ancira.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. XX, Pág. 56 A.D. 1734/58.- Atilano Flores Rivera.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. XXII, pág. 91, A.D. 7156/58.- José Ramírez Ríos.- 5 votos.

Vol. XXXIX, Pág. 51. A.D. 4562/60.- Alberto Canchola López.- 5 votos.

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación.- Segunda Parte.- Primera Sala. Pág. 218.

DELITO CONTRA LA SALUD, UNIDAD DEL, CUANDO SE COMETEN CON UN SOLO ENERVANTE, VARIAS MODALIDADES PREVISTAS EN DIVERSOS PRECEPTOS LEGALES.- Los agentes sembraron, cultivaron, poseyeron y traficaron marihuana; estando las tres primeras modalidades definidas y penadas por el artículo 194 del Código Penal Federal y la última, por el 195 del propio Ordenamiento. En casos así, es improcedente una acumulación real, pues se trata de la comisión de un solo delito, de acuerdo con los precedentes de esta Primera Sala (que no varían por las reformas al capítulo de delitos contra la salud en el Código en cita) y que precisan, que cualesquiera que sea el número de

modalidades que se realicen, si la actividad desplegada es respecto al mismo - estupefaciente concreto, solamente uno es el delito que se comete y como en la especie, las modalidades verificadas por los quejosos, se sancionan y tipifican simultáneamente por los artículos 194 y 195 del Ordenamiento de mérito, - nos encontramos en el caso del artículo 59 del mismo Código, pues éste único delito contra la salud, se puede considerar bajo dos aspectos tanto desde el artículo 194, como desde el 195) y consecuentemente la pena aplicable es la del delito mayor, como lo es la modalidad de tráfico de marihuana, sancionada - por el artículo 195 del multicitado Código.

Amparo directo 5300/70.- Margarito Chacón Reyes y Coags.- 2 de - junio de 1971.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Manuel Rivera Silva.

Informe 1971. Primera Sala. Pág. 40.

DELITO CONTRA LA SALUD Y SUS MODALIDADES.- La compra - de semilla de marihuana, la siembra de la misma y, nacida, su consiguiente - cultivo tienen como origen acciones diferentes que aunque forman una unidad - delictiva, las dos primeras no quedan subsumidas en la última, o la primera en la segunda, en cuanto que cada una debe ser estimada para la cuantificación - de la pena, como provenientes de actos diversos.

Amparo directo 10394/69.- Humberto Batun Tec o Tek.- 21 de abril de 1969.- 5 votos.- Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Informe 1969. Primera Sala. Pág. 49.

DELITOS CONTRA LA SALUD. MODALIDAD DE POSESION DE --
PLANTAS "CANNABIS" RESINOSAS.- Debe distinguirse la posesión de plantas -
de "cannabis" resinosas a que se refiere el artículo 194 del Código Penal Federa-
l, en relación con la modalidad de posesión de estupefacientes que prevé el -
artículo 195 del mismo ordenamiento, en razón a que el legislador consideró --
adecuado imponer una penalidad menor en los casos previstos en el primero de-
los preceptos citados, dado que la secuela para la obtención de las plantas de -
"cannabis" resinosas, implica las modalidades previstas en el citado numeral, que
son: siembra, cultivo, cosecha y posesión de plantas "cannabis", proceso que se -
realiza en el campo, generalmente por campesinos en condiciones económicas --
precarias. De manera que la posesión de las plantas cosechadas del producto --
mencionado que se encuentren en tal estado (plantas) en posesión de dichos cam-
pesinos en su ámbito de control personal, es la modalidad que se sanciona con -
la penalidad a que se refiere el artículo 194. Diversa situación reviste la pose-
sión del mismo vegetal, cuando se posee en condiciones de producto para el con-
sumo en forma ya refinada y empacada, esto es, sin tallos, semillas y residuos,-
y en manos de personas que se dedican a la gama de modalidades previstas en -
el artículo 195 de dicho Código Penal, incluyendo su posesión, que por estar de-
dicados dichos sujetos a las modalidades en cuestión, revisten una peligrosidad -
mayor. Por tanto, la posesión de marihuana en las condiciones apuntadas en la -
segunda parte del análisis anterior, cae para su sanción en lo preceptuado por el
artículo 195 multicitado.

A.D. 2286/70.- Lowel Thompson Green.- 25 de septiembre de 1970.- -
5 votos.- Ponente: Abel Huítrón y A.- Srío. Adalberto Moreno Méndez.

TRAFICO DE MARIGUANA. LA PENA APLICABLE ES LA SEÑALADA EN EL ARTICULO 195 DEL CODIGO PENAL FEDERAL.- El espíritu del legislador, al tipificar las modalidades del delito contra la salud contenidas en el artículo 194 del Código Penal Federal, fue el de establecer una pena más leve para aquellas conductas generalmente realizadas por campesinos de nula o escasa ilustración y para ese efecto, las definió en función tanto del enervante, como de la actividad en relación al mismo, resultando así merecedoras de esa pena, exclusivamente la siembra, cultivo, cosecha y posesión de plantas de "cannabis resinosas". En tal virtud, el precepto citado no prevé todos los actos realizables con marihuana, sino solamente aquéllos que en él se determinan en forma limitativa y a toda otra conducta diversa a esos actos se le aplica la sanción correspondiente conforme a los preceptos relativos, como acontece con el caso de tráfico de marihuana, el cual se tipifica por la fracción segunda del artículo 195 del Código Penal citado y que amerita la imposición de la pena que se establece en el mismo precepto.

Amparo directo 2524/71.- Pedro Barraza Lugón y Coags.- 23 de septiembre de 1971.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Manuel Rivera Silva.

Informe 1971. Primera Sala. Pág. 56.

.. De las anteriores Tesis Jurisprudenciales, se desprende que no obstante de que la siembra y cultivo de estupefacientes se tipifica y aplica como delito en general a cualquier persona que lo realiza, en los casos de "campesinos en condiciones económicas o precarias; o de nula o escasa ilustración" se establecen penas más leves, sin especificar si los "campesinos" son ejidatarios, particulares o personas que se dedican a la explotación del campo, razón por la cual en el siguiente capítulo de ésta Tesis propongo algunas sugerencias en relación a éste tema, ya que a los "ejidatarios" que por su ignorancia no tienen conocimiento de las consecuencias de los cultivos ilícitos, se les trata penalmente (además de perder sus derechos agrarios), igual que a cualquier traficante o delincuente que sí tiene el conocimiento previo de los efectos y consecuencias jurídicas por éste ilícito.

CAP. V.- PROPOSICIONES Y REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA EN MATERIA DE ESTUPEFACIENTES.

Resulta interesante analizar la necesidad de crear un organismo que procure la vigilancia de las resoluciones administrativas agrarias y la observación de su exacto cumplimiento, previendo en lo posible los conflictos delictuosos por falta de justicia, poniendo, en todo caso, en conocimiento de las autoridades judiciales competentes a través del Ministerio Público correspondiente los elementos constitutivos de conductas que hayan generado, a su juicio una responsabilidad penal.

CREACION DE UNA "PROCURADURIA FEDERAL AGRARIA":

Tal sería el caso de una Procuraduría Federal Agraria que supliera - los propósitos de la antigua oficina de Asuntos Agrarios y Forestales de la Procuraduría General de la República cuyas atribuciones fueran autónomas respecto de la Secretaría de la Reforma Agraria y, su dependencia, tan sólo de carácter administrativo para efectos de sectores de la Administración Pública Federal.

La "nueva dependencia" coadyuvaría con la Contraloría Interna de la Secretaría de Reforma Agraria y con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para el efecto del contenido de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como con el Ministerio Público Federal y local para la persecución de los delitos que se generarán con motivo de las resoluciones o conflictos en materia agraria, que la creación de una "Procuraduría Federal Agraria" evitaría conflictos que impiden, por hoy, una seguridad indispensable en la tenencia de la tierra y por ende la producción de los productos agrícolas evitando así, los plantíos ilícitos, o en su caso coadyuvar con las auto

ridades competentes, o simplemente hacer de su conocimiento éstos hechos.

REDACCION PROPUESTA A EL ARTICULO 257 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Para finalizar éste trabajo, en que hemos expuesto nuestro punto de vista sobre los efectos jurídicos por la siembra de cultivos ilícitos, resulta crítica la redacción a el Artículo 257 de la Ley Federal de Reforma Agraria, — por lo que proponemos una redacción más completa. .

A manera de repaso teórico, señalaré que la doctrina acepta únicamente tres fuentes del derecho: histórico, reales y formales.

Fuentes históricas se entiende los documentos que contienen el texto de una ley o conjunto de leyes, por fuentes reales, a los actores y elementos — que determinan el contenido de las normas.

Las fuentes formales, son las más importantes y se consideran los — procesos de creación de las normas Jurídicas. Estos son la costumbre, la jurisprudencia y la legislación.

La costumbre, es la conducta que se observa por los individuos reiteradamente y con la conciencia de su obligatoriedad, se tienen que dar estos dos elementos, en nuestro sistema, es reconocida en derecho laboral y mercantil — principalmente.

La jurisprudencia, es la interpretación que de la Ley se hace, cuando los tribunales dictan sentencia en cinco casos como mínimo en un sentido, sobre un mismo caso.

"La ley es la norma de derecho dictada, promulgada y sancionada por

la autoridad pública, aún sin el consentimiento de los individuos; tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común". (1)

El sistema de México, es de derecho escrito, las normas son elaboradas por el poder legislativo, en códigos, leyes o reglamentos de carácter general y obligatorio.

El proceso comprende seis etapas y está fundamentado por los Artículos 71 y 72 de la Constitución;

1.- Iniciativa. es el inciso de la norma o normas, comienza porque el Presidente de la República, los Diputados o Senadores del Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados, someten a consideración del Congreso un proyecto y éste se rige por un Reglamento de Debates.

2.- Discusión, en esta etapa las Cámaras deliberan sobre la iniciativa, conforme a su Reglamento citado, puede ser indistintamente de ambas Cámaras a la que inicia se le denomina Cámara de Origen, la Constitución señala ciertas materias que debe ser Cámara de Origen la de Diputados.

3.- Aprobación, en esta etapa, el acto por el cual las Cámaras aceptan el proyecto de ley se llama aprobación, éste puede ser total o parcial.

4.- Sanción, aprobado por las Cámaras, posteriormente se sanciona o se aprueba por el Poder Ejecutivo, el presidente en casos concretos puede imponer su veto, éste no es absoluto.

5.- Publicación.- la ley aprobada y sancionada, es publicada en el Diario Oficial de la Federación, para darse a conocer a quienes deben cumplirla.

6.- Iniciación de la vigencia, es el tiempo previsto para el cumplimiento de la ley, éste puede fijarse en la misma ley o desde la publicación tomando en cuenta las distancias para el conocimiento de los obligados.

Concretamente ya sobre nuestro tema, indicaremos la clasificación de la Norma Jurídica, que estudiamos;

El Artículo 257 de la ley Federal de Reforma Agraria, debe de ser genérico, "llámase genéricas las que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de la disposición normativa". (2).

También consideramos debe de ser una norma de subordinación, considerándola que debe estar jerárquicamente después que las constitucionales y penales en este orden.

Asimismo deber permitir la aplicación de sanciones con base a los procedimientos y para actos prohibidos que señala la ley de la materia, por lo tanto será una norma secundaria "cuando una regla de derecho complementa a otra, recibe el calificativo de secundaria". (3)

La primera parte del artículo debe ser una norma dispositiva, ya que dependerá del particular su aplicación o no, la segunda debe ser como lo indicamos, complementaria de otra.

Por último en esta clasificación, expondremos las integrantes y que no es necesario su explicación;

(2) Eduardo García Maynez. Obra citada Pág. 82.

(3) Idem. Pág. 92.

El Artículo 257 de la Ley Federal de Reforma Agraria debe ser: - norma nacional; legislativa; federal; de vigencia indeterminada hasta su abrogación; de derecho público y ordinario.

También se debe considerar que la naturaleza propia de las normas, permite su violación. "Las causas sociológicas sólo pueden actuar en el hombre a través de la psique del individuo. La psicología de las violaciones del derecho, y muy especialmente la psicología criminal, se halla mucho más desarrollada que la psicología del derecho". (4)

REDACCION PROPUESTA A EL ARTICULO 257 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA;

"Art. 257.- El propietario o poseedor de predios rústicos en explotación de acuerdo a las extensiones que señala el Artículo 249, tiene derecho a obtener la declaración de inafectabilidad y a que se le expida el Certificado correspondiente por la autoridad administrativa facultada, conforme a lo dispuesto en el procedimiento que marcan Los reglamentos de inafectabilidad, interno de la Secretaría y circulares, en cuanto estos no se opongan a la ley.

Se faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que consigne y auxilie a las autoridades judiciales correspondientes, cuando en un predio se siembre, cultive o coseche marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

No se iniciará la cancelación del Certificado de Inafectabilidad legalmente expedido, conforme al procedimiento señalado por la Ley por el concepto de destinar la propiedad a un fin distinto del señalado en el Certificado, de dictar

se sentencia definitiva de condena al titular del mismo, por inducir, autorizar, permitir o personalmente cosechar en su predio marihuana, amapola o cualquier vegetal que produzca estupefacientes, en virtud de habersele sancionado penalmente por éste motivo.

A los familiares de los titulares de derechos agrarios, que hayan incurrido en éstos delitos, no se les privará de la parcela, con el objeto de reintegrarla al cultivo con fines lícitos, para satisfacer sus necesidades económicas, mediante la adjudicación que establece la Ley."

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

1.- El Problema de la Tenencia de la Tierra se manifiesta desde la llegada de los Españoles, el cual no ha sido resuelto en forma definitiva, aunque sí en la etapa de su redistribución.

2.- En la resolución del Problema Agrario en México han surgido — defectos en la distribución de la tierra, como el minifundismo o latifundismo, por lo que la vigente estructura legal no ha sido suficiente para adecuarse a las necesidades actuales, repercutiendo en la vida económica del país.

3.- La propiedad como institución jurídica es el derecho real por excelencia con el cumplimiento de una función social, abandonándose con ello los — antiguos y clásicos conceptos que concedían al titular del derecho de propiedad un poder absoluto.

4.- En la posesión sólo se otorgan el derecho al uso y a los frutos — del bien, pero no puede enajenarse o consumirse, facultad ésta, reservada al dere—cho de propiedad;

5.- La producción y el desarrollo del sector agropecuario del País - - sólo se logrará si se resuelve en primer lugar, con sentido de justicia agraria, los problemas generados por la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra que constituye la base estructural de la producción.

6.- La conducta ilícita, debe reunir ciertas características para considerarse como tal, ésto corresponde al Derecho Penal, y la aplicación al Derecho - Procesal Penal.

7.- Los efectos jurídicos en la pequeña propiedad, ejidal y comunal por la siembra de estupefacientes son:

- I. La aplicación de las penas previstas en el Código Penal.
- II. La suspensión de sus efectos en el Certificado de Inafectabilidad.
- III. La suspensión de los derechos agrarios, previo juicio que establece la Ley Federal de Reforma Agraria.

8.- El cosechar, cultivar estupefacientes es una conducta ilícita, un delito, por lo que debe observarse -de realizarse la conducta- lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales.

9.- Se requiere del apoyo definitivo del Gobierno Federal, para crear una infraestructura económica agrícola, con el objeto de facilitar las comunicaciones con los mercados, los riegos, la tecnología, etc. y así evitar los cultivos ilícitos.

10.- Debe abrogarse el Artículo 257 de la Ley Federal de Reforma Agraria y aprobarse y sancionarse otro, en el que se permita la aplicación justa del precepto y sea acorde a lo propuesto en éste trabajo.

11.- Que en forma permanente y estricta se continúa con las políticas gubernamentales en contra de los cultivos de vegetales que producen estupefacientes.

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

- 1.- ENNECCERUS KIP Y WOLF.- TRATADO DE DERECHO CIVIL.
- 2.- EUGENE PETIT.- DERECHO ROMANO.
- 3.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL.- COMPENDIO DE DERECHO CIVIL.- TOMO II Y III.
- 4.- ABELARDO L. RODRIGUEZ.- INICIATIVA DE REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
- 5.- REYES OSORIO SERGIO.- EVOLUCION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO.- CENTRO DE PRODUCTIVIDAD.- 1981.
- 6.- ENSAYO TITULADO "COMENTARIOS A LA REFORMA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- FONDO DE CULTURA ECONOMICA. 1964.
- 7.- LEMUS GARCIA, RAUL.- DERECHO AGRARIO MEXICANO (SINOPSIS HISTORICA) MEXICO, 1978. SEGUNDA EDICION.
- 8.- LEMUS GARCIA, RAUL.- SINOPSIS HISTORICA DEL DERECHO ROMANO - EDITORIAL LUMUSA, MEXICO 1962.
- 9.- LUNA ARROYO ANTONIO Y/O.- DICCIONARIO DE DERECHO AGRARIO MEXICANO.- EDITORIAL PORRUA, S.A.- MEXICO, 1982.
- 10.- ZARAGOZA PALENCIA, JOSE LUIS.- EL DESARROLLO AGRARIO DE MEXICO Y SU MARCO JURIDICO.- CENTRO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGRARIAS.- MEXICO, 1980.
- 11.- FLORES EDMUNDO.- TRATADO DE ECONOMIA AGRICOLA.- FONDO DE CULTURA ECONOMICA.- MEXICO.
- 12.- MANZANILLA SHAFER, VICTOR.- REFORMA AGRARIA MEXICANA.- EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1966.
- 13.- EL PERFIL DE MEXICO EN 1980: EDITORIAL SIGLO, SIGLO XXI, VARIOS AUTORES.
- 14.- JOSE NASSAR; FORMAS SUPERIORES DE ORGANIZACION CAMPESINA - SRA; 1983.
- 15.- CAPITALISMO Y REFORMA AGRARIA. GUTELMAN MICHEL, EDITORIAL ERA, 1979
- 16.- LUIS RECASENS, FILOSOFIA DEL DERECHO.
- 17.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL.- EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1975
- 18.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO, EDIT. PORRUA, MEXICO 1972.
- 19.- HANS Kelsen "TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO". TEXTOS UNIVERSITARIOS UNAM, MEXICO 1969.
- 20.- HANS Kelsen, LA TEORIA PURA DEL DERECHO, EDITORIAL NACIONAL-MEXICO 1976.
- 21.- JULIEN BONNECASE. "ELEMENTOS DEL DERECHO CIVIL". EDITORIAL - JOSE M. CAJICA, JR. PUEBLA MEXICO. 1945.

- 22.- FERNANDO CASTELLANOS TENA. "LINEAMIENTOS DE DERECHO PENAL" EDIT. PORRUA, S.A. MEXICO, 1967.
- 23.- CONSTANCIO B. DE QUIROS. "DERECHO PENAL" EDITORIAL JOSE M. - - CAJICA JR.
- 24.- LUIS CARLOS PEREZ. "MANUAL DE DERECHO PENAL". EDITORIAL TEMIS, BOGOTA, COLOMBIA, 1976.
- 25.- MARIANO JIMENEZ HUERTA "DERECHO PENAL MEXICANO" EDITORIAL - PORRUA, MEXICO 1972.
- 26.- IGNACIO BURGOA, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
- 27.- EMILIO BETTI. "EDITORIAL REVISTA DE DERECHO PRIVADO". MADRID -- ESPAÑA. 1969.
- 28.- GABINO FRAGA. EDITORIAL PORRUA S.A. "DERECHO ADMINISTRATIVO".- MEXICO, 1925.
- 29.- KARL LOEWENSTEIN. "TEORIA DE LA CONSTITUCION" EDITORIAL ARIEL- ESPAÑA.
- 30.- LUIS CABRERA Y EMILIO PORTÉS GIL. "LA MISION CONSTITUCIONAL DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA". EDICIONES BOTAS, MEXICO 1932.
- 31.- MEMORIA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA 1969-1970.
- 32.- FRAY BERNARDINO DE SAHAGUN, CITADO POR HECTOR SANCHEZ, LA - FARMACODEPENDENCIA EN MEXICO.
- 33.- CAMPAÑA DE MEXICO CONTRA EL NARCOTRAFICO Y LA FARMACODE- PENDENCIA.- 1985 - P.G.R.- TALLERES GRAFICOS DE LA NACION.-1986.
- 34.- DIARIO EL SOL DE MEXICO DEL DIA 11 DE JUNIO.
- 35.- FRANCISCO GONZALEZ DE COSIO, HISTORIA DE LA TENENCIA DE LA -- TIERRA Y EXPLOTACION DEL CAMPO EN MEXICO.- S.R.A.- 1982 MEXICO D.F.
- 36.- CHAVEZ DE VELAZQUEZ MARTHA. EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1970.
- 37.- GARCIA MAYNEZ EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1971.
- 38.- GARCIA RAMIREZ SERGIO. LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO -- PENAL. EDITORIAL SEPSETENTAS. MEXICO.
- 39.- LARROUSE ILUSTRADO DICCIONARIO. EDITORIAL NOGUER. BARCELONA- 1975.
- 40.- PALLARES EDUARDO. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1970.
- 41.- PIÑA RAFAEL DE. DERECHO CIVIL MEXICANO. EDITORIAL PORRUA, ME- XICO, 1974.
- 42.- RADBRUCH GUSTAVO. FILOSOFIA DEL DERECHO. FONDO DE CULTURA - ECONOMICA. MEXICO 1965.

- 43.- SILVA HERZOG JESUS. BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO. 1964.
- 44.- DIARIO EL SOL DE MEXICO.- MAYO 14 DE 1987
- 45.- EFRAIN MOTO SALAZAR. ELEMENTOS DE DERECHO.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.
- 3.- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- 4.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO.
- 5.- CODIGO ADUANERO.
- 6.- CODIGO SANITARIO Y LEY GENERAL DE SALUD
- 7.- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.
- 8.- LEY GENERAL DE POBLACION.
- 9.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- 10.- LEY FORESTAL
- 11.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 29 OCT. 1940.
- 12.- CONVENCION UNICA DE ESTUPEFACIENTES, NEW YORK 24 JULIO 1961.