

112



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

*[Handwritten signature]*

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN**

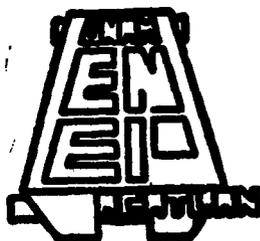
**FALLA DE ORIGEN**

**ASPECTOS DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS  
EN MATERIA AGRARIA**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**TERESA GALINDO MANRIQUE**

**ASESOR DE TESIS: LICENCIADO RUBEN GALLARDO ZUÑIGA**



**NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO**

**1995**



## **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.

**A DIOS:**

**Por todas las bondades que me ha dado**

**A la memoria de mi Madre y mi hermano José.**

**A quienes siempre llevaré dentro de mi corazón.**

**A tí Mamá por haberme dado la vida, por tus cuidados, amor y principios que me enseñaste.**

**A tí José por el recuerdo tan maravilloso que tengo de tí.**

**Especialmente a tí Papá.**

**Por tu apoyo, comprensión, paciencia y amor que me has brindado, porque gracias a tí, - he llegado a este momento tan importante en mi vida, ya que con el ejemplo, me has enseñado que a pesar de las adversidades, con - esfuerzo y tenacidad se pueden lograr las - metas deseadas. Por eso y todo el amor que te tengo, te doy las gracias.**

**A tí Ricardo:**

**Porque eres lo más bello y la razón de mi vida.**

**A mis Hermanos:**

**Daniel, Mary, Yola, Fernando y Lupita, por la comprensión, respeto y amor que nos ha mantenido juntos y nos ha ayudado a salir adelante.**

**A toda mi familia:**

**Por el respaldo que me han brindado.**

**A mis amigas y amigos:**

**Por su amistad.**

**Al Licenciado:**

**Rubén Gallardo Zúñiga, por la Confianza  
y Dirección que me brindó para la elabo-  
ración de este trabajo.**

**"ASPECTOS DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS EN MATERIA AGRARIA"**

**INTRODUCCION**

**CAPITULO PRIMERO**  
**ASPECTOS AGRARIOS Y PENALES EN LAS EPOCAS**  
**PREHISPANICA Y COLONIAL**

	Pág.
1.1.- Epoca Prehispánica. ....	5
1.1.1.- El derecho mexicana .....	10
2.1.- Epoca colonial. ....	21
2.1.1.- El derecho hispánico. ....	23
2.1.2.- Las Leyes de Indias. ....	32

**CAPITULO SEGUNDO**  
**LA CUESTION AGRARIA Y EL DERECHO PENAL EN**  
**EL MEXICO INDEPENDIENTE**

2.1.- Código Penal de 1871. ....	36
2.2.- Código Penal de 1929. ....	40
2.3.- Código Penal de 1931. ....	42
2.4.- Disposiciones penales en las Leyes Reglamentarias del Artículo 27 en materia agraria (1915-1929). ....	46

**CAPITULO TERCERO**  
**LOS DELITOS EN LA LEGISLACION AGRARIA DE 1934 A LA**  
**LEY AGRARIA DE 1992**

3.1.- Código Agrario de 1934. ....	61
3.2.- Código Agrario de 1940. ....	70
3.3.- Código Agrario de 1942. ....	77
3.4.- Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. ....	84
3.5.- Ley Agraria de 1992. ....	92

**CAPITULO CUARTO**  
**ASPECTOS RELATIVOS CON LA DENUNCIA PENAL**

4.1.- Jurisdicción. ....	101
4.1.1.- El Ministerio Público Federal. ....	103
4.1.2.- El Ministerio Público del Fuero Común. ....	105
4.2.- El Ministerio Público como autoridad investigadora. ....	108
4.3.- El Ministerio Público como sujeto procesal. ....	110
4.4.- Averiguación previa. ....	112
4.5.- Iniciación del procedimiento penal. ....	114
4.5.1.- Querrela. ....	116
4.5.2.- Acusación. ....	118
4.5.3.- Denuncia. ....	120

**CAPITULO QUINTO**  
**CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PROCURADURIA AGRARIA**

5.1.- Antecedentes de la Procuraduría Agraria. ....	132
5.2.- Atribuciones de la Procuraduría Agraria. ....	135
5.3.- Propuesta para establecer una Agencia del Ministerio Público Federal Especializado en Delitos Agrarios. ....	138

CONCLUSIONES. ....	144
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA. ....	149
--------------------	-----

## INTRODUCCION

La inclusión en el texto constitucional de la Procuraduría Agraria significa la consagración de una garantía institucional de defensa social para los campesinos la cual proviene de una larga tradición, como por ejemplo: La Procuraduría de los Pueblos, dependiente de la Comisión Nacional Agraria, para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución. La reforma a la legislación agraria promovida por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, licenciado Carlos Salinas de Gortari, adiciona un párrafo al artículo 27 constitucional para crear un órgano de procuración de justicia agraria.

Entre las atribuciones de la Procuraduría Agraria se encuentra la de tratar de conciliar a las partes en el conflicto, esta conciliación se podrá llevar a efecto ante la Procuraduría Agraria o también puede suceder que se llegue a una conciliación ante los Tribunales Agrarios.

En base a lo anterior, nuestra propuesta es en el sentido de que si no se llegare a una conciliación de las partes en conflicto, conciliación promovida por la Procuraduría Agraria como una de sus atribuciones y cuando los hechos que lleguen a su conocimiento puedan ser constitutivos de delito, la citada Procuraduría hará la denuncia correspondiente ante la Agencia del Ministerio Público Federal Especializada en Delitos Agrarios adscrita a la Delegación de la Procuraduría Agraria correspondiente. Como podemos observar, estamos hablando de una Procuraduría Especial, pues ésta es nuestra propuesta en la presente investigación: la creación de Agencias del Ministerio Público Federal Especializadas en Delitos Agrarios. Para lograr lo anterior hemos elaborado la presente Tesis, la cual se encuentra estructurada en la siguiente forma:

En el Capítulo Primero, analizo los aspectos agrarios y penales en las épocas prehispánica y colonial. Observamos que los antiguos michoacanos se encontraban asentados en la tierra, en una cultura cuya fuente económica - principal eran las actividades agrícolas y cuya reglamentación jurídica se asemejaba considerablemente a la legislación agraria azteca.

En éste mismo Capítulo, me refiero a la situación de la legislación de naturaleza agraria y su relación con las normas de derecho penal; para tal efecto nos avocamos al estudio del derecho hispánico y las Leyes de Indias ya que son las normas jurídicas que estuvieron vigentes en las Colonias de España.

Por lo que hace al Capítulo Segundo, en éste el objeto de estudio será lo concerniente a la cuestión agraria y el derecho penal en la etapa que abarca del México Independiente al Código Penal de 1931; podemos decir, que el primer Código Penal es el de Martínez de Castro del 7 de diciembre de 1871, el cual empezó a regir el 10., de abril de 1872. Posteriormente se aprobó un nuevo Código Penal en 1929, y finalmente en 1931 empezó a regir el Código Penal que se encuentra vigente.

Los delitos en la Legislación Agraria de 1934 a la Ley Agraria de 1992, son las cuestiones a tratar en el Capítulo Tercero, Cerrando la primera - etapa de integración legislativa reglamentaria de nuestro derecho agrario, se llegó al año de 1934, a la expedición del primer Código de la materia, en cuyos artículos 18, 93, 124, 128, 129 y 144, se establecían disposiciones penales de carácter agrario. Asimismo, los Códigos Agrarios de 1940 y 1942, establecen lo relativo a los delitos en materia agraria. Posteriormente la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, establece incluso un Capítulo para regular lo referente a los delitos en materia agraria. Finalmente, con la reforma a la legislación agraria, y la entrada en vigor de la nueva Ley Agraria del 26 de febrero de 1992, se suprime el Capítulo que se refería a los delitos, y solamente se refiere expresamente al delito de despojo.

En el Capítulo Cuarto, tratamos lo referente a la denuncia penal, de esta manera vemos el significado de jurisdicción; estudiamos al Ministerio Público Federal y al Ministerio Público del fuero Común; también analizamos a ésta institución en su carácter de autoridad administrativa (durante la averiguación previa) y su carácter de sujeto procesal (En el proceso ante autoridad judicial). No podíamos dejar de analizar lo concerniente a la etapa llamada de averiguación previa y los requisitos procedimentales para su integración, por lo que también abordamos lo que se ha escrito sobre la querrela, acusación y denuncia.

Finalmente, en el Quinto Capítulo, hablamos sobre los antecedentes de la Procuraduría Agraria (Procuraduría de los Pueblos, Procuraduría de Asuntos Agrarios, etcétera); asimismo, nos referimos a las atribuciones que tiene la Procuraduría Agraria. Por último, pasamos a formular nuestra propuesta para el establecimiento de una Agencia del Ministerio Público Federal Especializada en Delitos Agrarios.

Con lo anterior, estaremos cubriendo la necesidad de crear los instrumentos necesarios para lograr el ejercicio efectivo del derecho por todos los ciudadanos, y en especial la clase campesina, y que no sólo tengan acceso al derecho aquellos que cuentan con los medios económicos y el asesoramiento para acceder en forma adecuada a la administración de la justicia.

**CAPITULO PRIMERO**  
**ASPECTOS AGRARIOS Y PENALES EN LAS EPOCAS**  
**PREHISPANICA Y COLONIAL**

**1.1.- EPOCA PREHISPANICA**

**1.1.1.- EL DERECHO MEXICA**

**1.2.- EPOCA COLONIAL**

**1.2.1.- EL DERECHO HISPANICO**

**1.2.2.- LAS LEYES DE INDIAS**

### 1.1.- EPOCA PREHISPANICA

Frecuentemente se subestima la trascendencia histórica y jurídica que para el actual Derecho nacional posee la organización jurídica propia de los pueblos existentes en el Nuevo Mundo, por la época de su descubrimiento y conquista. Por nuestra parte, considerando evidentes las relaciones entre los sistemas agrarios precolombinos y los actuales, no podíamos menos que iniciar la exposición de nuestro tema con una breve referencia a las vinculaciones entre la legislación penal y la agraria en la época de que se trata, a efecto de ir fundamentando el desarrollo posterior del tema central que nos ocupa.

En este trabajo tratamos de demostrar las recíprocas influencias existentes entre las normas jurídico penales, las agrarias y la correspondiente problemática rural a cada una de las etapas históricas estudiadas hasta llegar a la influencia, que en nuestro tiempo, tiene el Derecho penal sobre el Derecho agrario y éste a su vez, sobre aquél. Para ello procedamos pues a remitir nuestro análisis a los días anteriores a la expansión europea en el nuevo continente.

Muy someramente habremos de referirnos a los pueblos maya y purépecha y de una manera menos reducida a la sociedad azteca, cotejando y relacionando, como es nuestro propósito, lo referente a las normas punitivas y a la cuestión agraria

Entre los mayas tal y como en los demás pueblos indígenas precortesianos, la organización social y jurídica del agro se encontraba condicionada por un derecho principalmente consuetudinario y sumamente influenciado por factores religiosos. La agricultura constituía la principal fuente de vida de las clases populares; sin embargo, la pobreza y problemas derivados de la naturaleza de la región donde floreció la cultura maya determinaron que los derechos fundamentales sobre los recursos agrarios, especialmente la propiedad del suelo cultivado no fueran objeto de una regulación jurídica tan desarrollada como la que tuvo lugar entre los aztecas. A este respecto los autores hablan de propiedad comunal o colectiva sobre la tierra y de titularidad individual sobre solares urbanos, dentro de un sistema social de extrema división en castas. THOMPSON escribe al efecto lo siguiente:

"El pueblo bajo tenía la tarea de construir las casas de los nobles y además, estaba obligado a trabajar en sus plantaciones. También tenían que entregar parte de lo que cazaban, y de la sal que recogían trayéndola a veces de distancias considerables. La agricultura era la industria principal, siendo sus productos más importantes: el maíz, el cacao, las calabazas y el algodón. Cada familia poseía un lote de unos treinta y tres metros cuadrados. La cooperación se practicaba extensamente ayudando unas familias a otras en la siembra y la recolección. Además de estos lotes urbanos, cada familia estaba en libertad de escoger un lote de campo comunal. Se cultivaban abejas para la miel y el guajolote se había domesticado, así como ciertas variedades de patos.<sup>(1)</sup>

(1) THOMPSON, Eric. "La civilización de los mayas". Editorial Fondo de Cultura Económica 1ª. Edición. México D.F. 1936. pág.71

De la legislación penal en el pueblo de que se trata, CASTELLANOS TENA observa que se caracterizaba por su extremo rigorismo y refiere que los Batas o caciques tenían a su cargo la función de juzgar y aplicaban como penas principales la muerte y la esclavitud; la primera correspondía a los delitos de adulterio, homicidio, incendio, rapto y corrupción de doncellas; en tanto que la esclavitud se empleaba para sancionar a los ladrones, pero si el autor del robo era un noble importante, se le marcaba el rostro. (2)

La prisión y los azotes, según ALFREDO CHAVERO, no estuvieron comprendidas entre las penas del sistema de que se trata; según el propio autor, las sentencias penales eran inapelables, a los condenados a muerte y a los esclavos fugitivos se les encerraba en jaulas de madera. (3)

El penalista anteriormente citado no hace, sin embargo, referencia a ilícitos penales que en forma inmediata hayan tenido influencia en materia agraria. Esto, en nuestra opinión, se explica de manera parecida a lo que ya indicamos al mencionar la prácticamente inexistente definición jurídica de la titularidad de la tierra. En efecto, si las difíciles condiciones agrícolas prevalecientes en la península yucateca impidieron una agricultura sedentaria y la consiguiente regulación jurídica, es razonable concluir que las leyes pena

(2) CASTELLANOS Tena, Fernando. "Lineamientos elementales de derecho penal". Editorial Porrúa, S.A., 14a. Edición. México D.F. 1980. pág. 40

(3) Ibid. pág. 41

les de los mayas no llegaron a determinar ilícitos tendientes a proteger una inexistente estructura jurídica. Podemos pues concluir que en la civilización de que se trata no existe más relación entre los dos elementos que estudiamos que la de un completo apartamiento entre ambas.

La organización jurídica purépecha, encabezada por el Calzontzi, en materia penal se distinguió por la crueldad de las penas y es de muy difícil estudio por la práctica escasez de fuentes:

"El adulterio -escribe CASTELLANOS TENA- habido con alguna mujer del soberano o Calzontzi se castigaba no sólo con la muerte del adúltero, sino trascendía a toda su familia; los bienes del culpable eran confiscados.

Quando un familiar del monarca llevaba una vida escandalosa, se le mataba en unión de su servidumbre y se le confiscaban los bienes. Al forzador de mujeres le rompían la boca hasta las orejas, empalándolo después hasta hacerlo morir.

El hechicero era arrastrado vivo o se le lapidaba. A quien robaba por primera vez, generalmente se le perdonaba, pero si reincidía, se le hacía despeñar, dejando que su cuerpo fuese comido por las aves". (4)

---

(4) CASTELLANOS Tena, Fernando. obra citada. pág. 41

A diferencia de los mayas, los antiguos michoacanos se encontraban asentados a la tierra en una cultura cuya fuente económica principal eran las actividades agrícolas y cuya reglamentación jurídica se asemejaba considerablemente a la de la legislación agraria azteca. Consecuentemente, el Derecho represivo purépecha se orientaba hacia la estabilidad de los derechos colectivos e individuales sobre la tierra, cuya titularidad era atribuida a los núcleos de población y a sus miembros vinculados entre sí, así como a los nobles y a las instituciones.

### 1.1.1.- EL DERECHO MEXICA

Comparativamente con otras culturas, la del pueblo azteca se encontraba en un estado supremo de desarrollo en la época del descubrimiento. Esto resulta probablemente más claro en materia agraria, si se toma en cuenta la muy amplia y compleja organización jurídica y social que en torno a la vida agrícola tuvo sus principales manifestaciones en el Calpulli y en las tierras aceptadas al mantenimiento de los servicios públicos, del culto o de los gastos de guerra. Paralelamente a tal estructura, existió una legislación punitiva en las concepciones religiosas y sociales tan arraigadas en el propio pueblo y que en la práctica tenía como objetivos generales la conservación del referido orden. Respecto a nuestro tema, procede resaltar que las figuras consagradas como ilícitos penales en el sistema de que se trata, tuvieron entre sus principales materias a las relacionadas con la cuestión agraria; circunstancia explicable, toda vez que la principal fuente de producción se encontraba en el campo. Así, entre los principales delitos pueden señalarse los de despojo, robo de cosechas, daños sobre las mismas, etc., y uno, interesante para nuestro trabajo, consiste en el fraude relativo a enajenación ilícita de inmuebles. Como puede verse, a grandes rasgos, gran parte de los delitos referentes al agro se encuentran ya previstos en la legislación azteca.

Ahora bien, con el fin de corroborar las afirmaciones que hemos adelantando en las anteriores líneas resulta necesario examinar someramente la organización jurídica y social azteca con especial atención a sus aspectos agrario y penal para relacionar ambos en la forma pretendida por nuestro trabajo, buscando con ello extraer determinadas observaciones que puedan ser aprovechadas con miras a la necesaria revisión del Derecho vigente en estas materias.

En primer término, es necesario advertir que el Derecho Azteca como el relativo a cualquier otra cultura no es algo estático ni se produjo totalmente en un momento dado; fue resultado de una secular evolución que a la época del establecimiento en el Valle de México contaba ya con algunos siglos de desarrollo, habiendo alcanzado en un lapso aparentemente corto un impresionante progreso gracias a las condiciones propias que prevalecieron a partir del asentamiento en la altiplanicie mexicana. A este respecto, veamos lo que KATZ -- FRIEDRICH anota sobre la evolución de la sociedad azteca, distinguiendo los tres periodos siguientes:

Primero: ORGANIZACION GENTILICIA a la época inmediata a la fundación de Tenochtitlán, estructurada originalmente en cuatro grandes Calpullis con sus respectivos jefes y magistrados, con una vinculación central en la asamblea conjunta de los propios núcleos de población. Esta organización fue calificada como "tribal", por Banderlier.

Segundo: ORGANIZACION DEMOCRATICA MILITAR, a partir del inicio del siglo XV ascendió la clase guerrera, con motivo de las conquistas aztecas. El Consejo o Tlatocan, órgano superior de gobierno, se integró en forma aristocrática y con predominio de los principales capitales. Dos funcionarios superiores, uno para asuntos civiles y otro para la guerra; respectivamente: CIHUACOATL y TLACATECUHTLI.

Tercero: ETAPA DE INCIPIENTE ORGANIZACION DEL ESTADO. A partir de la conquista de Azcapotzalco, en 1430, se comenzó a eclipsar la antigua asamblea popular de los Calpullis originales; el anterior régimen con fundamento en los propios pueblos, sufrió una importante transformación. Se inició la concentración de poder en la aristocracia guerrera y se consolidó y extendió la propiedad agraria de los nobles militares. Los territorios conquistados se organizaron regionalmente y se designaron los correspondientes gobernadores, jueces y agentes fiscales; asimismo, la administración judicial y tributaria central se incrementó conforme a la expansión política. (5)

(5) KATZ, Friedrich. "Situación económica y social de los aztecas durante los siglos XV y XVI". Editorial Instituto de Investigaciones Históricas. 1a. Edición. México D.F., 1966. pág. 173

En las tres etapas de referencia, aún en formas primitivas e incipientes al principio, el Derecho surgió y creció dentro de la sociedad azteca, claro está que este fenómeno social resulta mucho más apreciable en la última fase en que la llegada de los españoles interrumpió el desarrollo normal de la cultura de que se trata. El florecimiento azteca, iniciado a partir de la celebración de la Triple Alianza y de la derrota de Azcapotzalco, en 1430 constituye una consolidación de las relaciones entre las normas jurídicas penales y las normas jurídicas agrarias, por cuanto el régimen agrario se transformó hacia la apropiación oligárquica individual y familiar en beneficio de la nobleza guerrera al mismo tiempo que se incrementaba la centralización administrativa, judicial y fiscal, y se estructuraba la organización regional de los territorios conquistados. Los antiguos sistemas agrarios, fundados y caracterizados principalmente en los vínculos tribales y clánicos, originados por necesidades de defensa y de mutua ayuda para la subsistencia, fueron siendo substituidos por las formas privadas de apropiación de la tierra y por una nueva organización colectiva del calpulli, desprendida ya de sus primitivas características y transformado en una organización política y económica, vinculada administrativamente por una organización estatal con tendencias a la centralización. A todo esto, por supuesto, en el Derecho azteca se incrementó y configuró una legislación penal consecuente, no sólo referente a cuestiones agrarias, sino, en general, acorde a la estructuración política más

compleja de la época. Revisemos ahora lo que puede denominarse el Derecho Penal azteca aunque es de hacerse notar que en la repetida cultura no tuvieron lugar las diferenciaciones de ramas jurídicas - especializadas.

CASTELLANOS TENA acepta, en la parte histórica de su obra, la importancia fundamental de la legislación penal azteca y se remite a dos instituciones básicas que constituyeron el fundamento de la cultura relativa: la religión y la tribu. De la primera, expresa el propio autor, no existía limitación en la vida azteca; ciertamente, podríamos agregar, la concepción cosmológica del pueblo mexicana comprendía necesariamente al Derecho. El poder civil y el poder religioso se encontraban unidos en una inseparable dualidad. Por otro lado el espíritu societario, plasmado en la primitiva organización tribal de los Calpullis, comprendía también en la reunión organizada de éstos un arraigado sentimiento comunitario. De tal suerte que de los dos principios de referencia, se desprendieron importantes fundamentos para la organización social y jurídica de los aztecas: "quienes violaban el orden social eran colocados en su estado graduado de inferioridad y se aprovechaba su trabajo en una especie de esclavitud; el pertenecer a la comunidad traía consigo seguridad y subsistencia; el ser expulsado significaba la muerte por las tribus

enemigas, por las fieras, o por el propio pueblo. (6)

Este penalista, al igual que otros estudiosos de la materia, señala entre las notas generales del Derecho Penal azteca la excesiva severidad de las penas especialmente relativas a los delitos que hacen peligrar la estabilidad del gobierno o atacaban al soberano, - pero tal rigorismo tuvo lugar también en relación a determinados - ilícitos en materia agraria como podemos ver más adelante. Además, - ESQUIVEL OBREGON hace notar que en tanto las normas de carácter civil eran fundamentalmente consuetudinarias la legislación penal azteca se sujetaba, además, a formas gráficas representadas por jeroglíficos, tal como aparece en códices y otros documentos famosos. (7)

Una de las notas a nuestro juicio más importantes del Derecho punitivo de los aztecas la constituye la regla que atribuyó una mayor responsabilidad penal, en razón directa de la jerarquía social: quienes más elevados se encontraban en la pirámide social azteca se hallaban sujetos a una mucho más importante obligación para con la comunidad y consecuentemente, en materia penal recibían un trato más enérgico, conforme al ascendido sentido ético y a las rigurosas formas sociales de un pueblo guerrero por excelencia. FRANCISCO JAVIER CLAVIJERO ha recogido de las antiguas fuentes documentales la evidencia de un sistema punitivo establecido en función de la situa

(6) CASTELLANOS Tena, Fernando. obra citada. pág. 42

(7) Ibid. pág. 42

ción social. en el cual se consideraba como elemento decisivo para la determinación de la pena, tanto a la calidad moral del hecho como a la posición social y estado mental del actor, más que atender al tipo de delito. De tal manera que la gravedad del ilícito y la sanción correspondiente dependían en gran parte de la categoría social del delincuente.<sup>(8)</sup>

En el mismo sentido, debemos subrayar que las funciones públicas en la sociedad azteca, en atención también a los dos principios ya citados, no eran consideradas como un privilegio absoluto de sus titulares; por el contrario el poder público no representaba para quien lo ejercía precisamente un derecho constituía un conjunto de obligaciones derivadas más que de una relación jurídica de algo sagrado y trascendente, por lo cual toda transgresión era rigurosamente sancionada. En efecto, la indignidad e ilegalidad en el desempeño de los cargos derivados de la elección popular en el Calpulli, por ejemplo, se castigaba con la pena de muerte o con la proscripción social definitiva y frecuentemente el responsable prefería la primera. Puede entonces afirmarse que a pesar de la extrema severidad que a muchos asuntos, el régimen penal azteca era más consecuente con su organización agraria que el de nuestros días, compárese al efecto la insignificancia de las sanciones relativas en el Código Agrario de 1942 tanto para miembros del Comisariado Ejidal como para Funcionarios y Empleados

---

(8) CLAVIJERO, Francisco Javier. "Resumen de México a través de los siglos". Tomo II. Editorial Porrúa, S.A., 1ª. Edición. México D.F. 1935. pág. 245

Agrarios y podrá comprenderse una de las más importantes causas de la actual crisis del sistema ejidal mexicano.

No quiere esto decir que todo va a solucionarse con amenazas y castigos; no, la política agraria comprende aspectos jurídicos y socioeconómicos y en los primeros se encuentran, tal y como tratamos de precisar, en una especial importancia las normas penales, pero éstas serían insuficientes e inútiles sin contar con reforma administrativa y judicial que haga posible su aplicación eficiente, oportuna y justa. Si enfatizamos acerca de la superioridad que en esta materia posee comparativamente el sistema punitivo azteca, es con el objeto de ir fundamentando la parte principal de nuestro trabajo en que vamos a proponer el establecimiento de una Agencia del Ministerio Público Federal Especializada en Delitos Agrarios.

CARLOS H. ALBA en una amplia investigación al respecto, ha encontrado que en el régimen penal azteca es posible clasificar los delitos en la siguiente forma: contra la seguridad del Estado; contra la moral pública; contra el orden de las familias; cometido por funcionarios; cometidos en estado de guerra; contra la libertad y seguridad de las personas; usurpación de funciones y uso indebido de las insignias; contra la vida e integridad corporal de las personas;

sexuales y contra las personas en su patrimonio.

Entre las principales sanciones se encontraban las siguientes: destierro, penas infamantes, suspensión y destitución de empleo, esclavitud, arresto, prisión, demolición de la casa del infractor, corporales, pecuniarias y la de muerte, siendo esta última una de las más frecuentes.

Entre los documentos que mejor pueden ilustrarnos acerca del Derecho Penal azteca, se encuentran las leyes que se atribuyen a un famoso gobierno texcocano, recopiladas y enunciadas por FERNANDO DE ALVA IXTLIXOCHITL, las cuales reproducimos a continuación: Ordenanzas de Nezahualcoyotzin:

"1a.-La primera, que si alguna mujer hacfa adulterio a su marido, viéndolo el mismo marido, ella y el adúltero fuesen apedreados en el Tianguis; y si el marido no lo viese, sino que por oídas lo supiese, se fuese a quejar, y averiguándolo ser verdad, ella y el adúltero fuesen ahorcados".  
 "2a.- La segunda, que si alguna persona forzase a algún muchacho y lo vendiese por esclavo, fuese ahorcado".  
 "3a.- La tercera, que si entre dos personas hubiese diferencias sobre tierras, aunque fueren principales, si entre ambos, a dos sembrasen a porffa, que el uno y el otro, después de haber nacido el maíz, si lo arrancase, fuese traído a la vergüenza alrededor del Tianguis con el maíz que arrancó amarrado del pescuezo".  
 "4.- La cuarta, que si alguna persona, aunque fuese principal tomase de su autoridad alguna tierra, como fuese grande y el dueño se fuese a quejar, averiguándose ser así, que lo ahorcasen por ello".  
 "5a.- La quinta, que habiendo guerras entre dos pueblos, si alguna persona viniese a él, otro ninguno lo pudiese acoger en

su casa, y si lo acogiese fuese preso y llevado al Tianguis, y hecho pedazos todo su cuerpo, y echados los pedazos por todo el Tianguis para que los muchachos jugaran con ellos; y que fuesen perdidas sus tierras y haciendas, y fuese dado a sacamano". "6a.- La sexta, que si alguna persona matase a otro fuese muerto por ello". "7a.- La séptima, que si alguna hija de algún señor o caballero se averiguase ser mala, que muriese por ello". "8a.- La octava que si alguna mudase las mojoneras que hubiese en las tierras de los particulares, muriese por ello". "9a.- La novena, que si alguna persona echase mala fama o alguna nuevas en el pueblo, que fuese cosa de calidad y se averiguase no ser verdad, que aquel que la dijese muriese por ello". "10.- La décima, que si se averiguase que algunos de los sacerdotes o Tlamacazques, o de aquellas personas que tenían cargo de los Cds (o templos) e ídolos, se amancebase o emborrachase, muriese por ello". "11a.- Que (a) ningún Caballero, Embajador... hombre, mancebo o mujer de los dentro de la Casa del Señor, si se emborrachase, muriese por ello". "12a.- La décima segunda, que ningún Señor se emborrachase so pena de privarle del oficio". "13a.- Que si se averiguase ser algún Somético, muriese por ello". "14a.- Que si alguno o alguna alcahuetease a mujer casada, muriese por ello". "15a.- Que si se averiguase ser alguna persona hechicera, haciéndolo con algunos hechizos, o dándolos por palabras, o queriendo matar a alguna persona, muriese por ello, y que sus bienes fuesen dados a sacamano". "16a.- Que si algún principal Mayorazgo fuese desbaratado o travieso o si en dos de estos tales hubiese alguna diferencia sobre tierras u otras cosas, el que no quisiese estarse que do con la averiguación que entre ellos se hiciese, por ser soberbio y mal mirado, le fuesen quitados sus bienes, y el Mayorazgo y fuese puesto en depósito en una persona, que diese cuenta de ello para el tiempo que le fuese pedida, del Mayorazgo estuviese desposeído todo el tiempo que la voluntad del Señor fuese". "17a.- Que si alguna persona fuese casado y la mujer se que ase del marido y quisiese, que en tal caso los hijos que tuviese en ella el marido los tomase, y los bienes fuesen partidos por iguales partes, tanto el uno como el otro; entiéndese, siendo culpado el marido". "18a.- Que si alguna persona hurtaba en cantidad y se averiguaba, el tal ladrón fuese esclavo de la persona no lo querfa, fuese vendido a otra parte para pagarle su robo". "19a.- Que si alguna persona se vendiese por su propia autoridad, lo pudiese hacer; y que si se vendiese dos veces, que el primer dueño a quien fue vendido lo llevase, y el segundo perdiese el precio que habfa,

dato por 61". "20a.- Que si alguna persona vendia dos veces alguna tierra, el primer comprador quedase con ella, y el segundo perdiese lo que dio por ella, y el vendedor fuese castigado". (9)

La revisión de las disposiciones transcritas nos da una idea primeramente, de la importancia que en cuanto el número tuvieron las leyes penales agrarias de la época de que se trata; en efecto, cinco de las ordenanzas reproducidas se referían a nuestra materia. En la tercera se sancionan el daño intencionalmente causado sobre el maíz en plantación. En la cuarta se castiga con la pena de muerte el despojo de tierras "aunque fuese principal" el responsable. En la octava, a semejanza del Derecho Romano se prescribe la pena de muerte para quien mudase ilícitamente los límites de tierras ajenas. En la décimosexta se prevee la intervención de los bienes de incapaces o de quienes provocasen innecesarios conflictos en materia de tierras. Finalmente, en la vigésima ordenanza se sanciona la venta ilícita o fraudulenta de inmuebles. Hipótesis ésta tan frecuente en la actual criminología agraria y que ocupará nuestra atención recordando desde luego este importante antecedente.

(9) ALVA Ixtlixóchitl, Fernando. "Obras históricas". Tomo 1. Editorial Jus. 1a. Edición. México D.F., 1929. pág. 237

## 1.2.- EPOCA COLONIAL.

En el inciso anterior dedicamos nuestro estudio al primer elemento integrador de nuestra nacionalidad. Con dicho elemento indígena entró en contacto y conflicto muchas veces, la cultura occidental traída por el conquistador hispano. Este fenómeno de lucha y de confusión; pero también de configuración de nuevas formas sociales tuvo muy importantes manifestaciones en la vida política y espiritual de la Nueva España; entre ellas, desde el punto de vista jurídico, trataremos de dilucidar lo ocurrido en la estructura agraria indígena al recibir el impacto humano, económico, jurídico y administrativo de los peninsulares.

Desde el comienzo del siglo XVI, dos grandes corrientes se encontraron en México, y se amalgamaron con fuerte influencia de las más adelantadas. La primera era una civilización neolítica, en su aspecto jurídico de carácter predominantemente azteca. La segunda, la civilización hispánica, quien fusionó en su derecho restos de postulados romanos, germánicos, normas canónicas, mucha reglamentación monárquica e incluso (cuando menos en la terminología) rasgos arábigos.

Remitiéndose a las conocidas Bulas Alejandrinas, así como el Derecho Hispánico de la época y a la institución romana de la usurpación, fundamentaron jurídicamente los conquistadores la apropiación de los territorios integrantes de la Nueva España. A ella trasladaron en material civil y penal la vigencia de los ordenamientos que en la Península fungía en la época, como Derecho Positivo. Empero, en determinadas materias, muy especialmente en las relativas a tierras y aguas y en asuntos de religión, se legisló de manera específica para la nueva entidad ultramarina.

### 1.2.1.- EL DERECHO HISPANICO

Durante la baja Edad Media se observa, en todo el Occidente-incluso en Inglaterra- un vivo interés universitario por el derecho - justinianeo, interés que nació del descubrimiento del Digesto en el norte de Italia (a fines del siglo XI; Inerio ) y de la necesidad de un derecho racional y unificado en Europa Occidental, donde el comercio comenzaba a sentir las inconveniencias de la conciencia de la existente dispersión jurídica.

Esta baja Edad Media es también la fase del surgimiento de las ciudades, lo cual cambió el panorama político de España. Los burgueses penetraron en las cortes, como "estado llano"; balancearon el poder de los señores feudales, arrancando, por un hábil juego diplomático, a la corona a los feudales, varios privilegios (propios sistemas de derecho, murallas, mercados independientes, milicia, etcétera). Los juristas burgueses a menudo consejeros del rey habían estudiado el derecho en las múltiples universidades occidentales que enseñaban el derecho justinianeo; por su influencia, el saber germánico que el derecho español de la alta Edad Media había tenido, comenzó a ceder ante el sabor romanista (que tan claramente notamos en las Siete Partidas).<sup>(10)</sup>

<sup>(10)</sup> FLORIS Margadant, Guillermo. "Introducción a la historia del derecho mexicano". Editorial Esfinge, S.A, 10a. Edición. México D.F., 1993. pág. 42

El derecho romano tuvo que imponerse al tradicionalismo de los campesinos y de las clases feudales; encontró cierto apoyo en su frecuente alianza con el derecho canónico. Este había recibido más consistencia por la elaboración del Decreto de Graciano 1120-1140 (y, más tarde, por las Decretales, compiladas en España misma y consagradas en 1234 - por Gregorio IX como una de las importantes bases jurídicas de la Iglesia) y como la Iglesia aceptó el derecho romano como derecho supletorio, esta alianza de los "dos derechos" logró cambiar el tono del sistema jurídico español de la baja Edad Media. (11)

España debe a Castilla importantes intentos de unificación jurídica. El rey que más contribuyó a esta tarea fue, en la Edad Media, Alfonso el Sabio (Alfonso X), quien continuaba las ideas de su padre Fernando el Santo (aunque, quizás, por piedad, jurídica de Alfonso el Sabio comprenden dos ramas: la legislación positiva y las consideraciones moralistas y filosóficas acerca del derecho. A la primera pertenece el Fuego real (1255), destinado a regir en las tierras directamente dependientes de la corona (sustituido, desde 1272, de nuevo por el Fuero viejo en las materias reglamentadas por éste, bajo presión explicable por parte de los señores feudales tan favorecidos por la antigua legislación). A la segunda pertenecen el *Speculum* el *Septenario* (que sólo conocemos en forma incompleta), curiosos monumentos de la confusa cultura medieval, en la que se mezclan supersticiones, fragmentos mal digeridos de la literatura anti

(11) FLORIS Margadant, Guillermo. obra citada. pág. 42

gua, cristianismo, ciencia arábiga, etcétera. Una combinación de am bas ramas se encuentra en la obra jurídica de Alfonso X que más in fluencia ha tenido: la Siete Partidas (primera versión, 1256- 1263; segunda 1265), obra Compilada por el maestro Jacobo (autor de las Flores de las leyes, Doctrinal de los pleitos y Los nuevos tiempos, de los pleitos), el obispo Fernando Martínez de Zamora (autor de la Summa Aurea de Ordine Juridiciario) y el maestro Roldán (también au tor del Ordenamiento de las tafureiras, o sea, de las casas de jue go). (12)

En las Siete Partidas predomina el derecho romano, cosa fácil- mente explicable. El régimen de Alfonso el Sabio coincidía con el florecimiento de los estudios académicos acerca del Corpus Civilis. Este derecho romano-bizantino, complicado y en parte creado por el emperador Justiniano y sus colaboradores, había alcanzado de nuevo, gran fama en círculos universitarios occidentales, como ya dijimos, cuando se redescubrió un ejemplar de la mejor parte del Corpus Iuris o sea el Digesto, en Pisa, a fines del siglo XI. Los resultados de varias generaciones de análisis del Corpus Iuris en la escuela de los glosadores, fueron concentrados en la Gran Glosa de Accursio 1227 sobre cuya base surgió la escuela de los posglosa dores, que floreció sobre todo (aunque no exclusivamente) en el norte de Italia. Es conocido que algunos de los colaboradores de Alfon so el Sabio estudiaron en Bolonia, y la influencia de sus enseñan-

---

(12) FLORIS Margadant, Guillermo. obra citada. pág. 42

zas en las Siete Partidas es muy visible.(13)

Estas fueron propuestas originalmente como una legislación modelo en la que los juristas y legisladores españoles podían inspirarse para sus innovaciones o interpretaciones, pero un siglo después, bajo el régimen del bisnieto de Alfonso el Sabio, (o sea, Alfonso XI) alcanzaron oficialmente en Castilla la categoría de derecho supletorio, mediante el ordenamiento de Alcalá. Estas Partidas contienen una versión popularizada de normas romanistas, en mezcla con figuras de inspiración visigótica feudal y canónica. En el curso de los siglos importantes comentaristas (Gregorio López, entre otros) - que mediante sus Glosas acercaron las Siete Partidas más aún a las obras de los posglosadores.(14)

Otras importantes obras legislativas hispánicas de la Edad Media eran el ya mencionado Ordenamiento de Alcalá de Henares (1348), que además de varias otras normas, en especial de derecho civil, penal procesal y feudal, contenían un intento de jerarquizar las diversas fuentes del derecho medieval castellano, en la forma siguiente: primero debía aplicarse este ordenamiento mismo; luego los fueros reales y locales (considerándose probablemente el Fuero Juzgo como supletorio de los locales) y, finalmente, las Siete Partidas, en silencio de las demás fuentes.

(13) FLORIS Margadant, Guillermo. obra citada. pág. 43

(14) Ibid. pág. 43

Para el derecho feudal español eran importantes los Libri Feudorum, de origen Lombártico. Sin embargo, el sistema feudal español - tenía muchos rasgos sui generis como las behetría, comunidades que podían ofrecerse ("encomendarse") como vasallos a señores de su elección, que pertenecieran a una familia determinada (behetría de linaje) o de cualquier familia noble (behetría de mar a mar). Otro sector importante en el complejo panorama jurídico de la España medieval era el derecho mercantil, para cuyo aspecto marítimo los Roos de Olerón tenían mucha autoridad. Además, los comerciantes de Barcelona elaboraron un importante código de comercio, el Consulado del Mar. (15)

Importantes organismos, formados desde abajo, que llegaron a tener gran importancia pública, fueron la Mesta (poderosa organización de ganaderos, que arrancaron al Estado importantes privilegios en beneficio de libre movimiento del ganado y en materia de arrendamiento de terrenos, pero en perjuicio de la agricultura); la Santa Hermandad (organización cívica con atribuciones justicieras, para proteger las vías de comunicación contra bandoleros, etc.), y los consulados de comerciantes (como los de Burgos, 1494, de Bilbao, 1511, etc.) con sus propios tribunales, donde se aplicaba un derecho especial (el derecho mercantil).

(15) FLORIS Margadant, Guillermo. obra citada. pág 43

Al iniciarse la baja Edad Media, Castilla ya comenzaba a ser una confederación de ciudades; ésta, con su influencia en las cortes, (al lado del clero y de los feudales), y con sus fuertes alianzas de ciudad, además de la presente de tantos consejeros-burgueses, asistentes del monarca, que habían estudiado en las nuevas universidades y eran compañía más interesantes que los rudos caballeros feudales, comenzaban a ser el factor dominante en España (sin que esto, quiera decir que la España de entonces se acercaba al moderno ideal de una democracia, ya que la política de las ciudades fue dictada, a su vez, por cofradías, gremios, etc., en los que predominaba, a menudo, una oligarquía local). (16)

Pero esta tendencia democrática fue contrapuesta por la política centralizadora de la corona. Esta comenzó a influir en las ciudades, mediante representantes monárquicos en los consejos municipales, además de arrancar cada vez más materias ("casos de corte") a los tribunales feudales o municipales. También la penetración de la moneda y la creciente posibilidad de impuestos en dinero (en vez de especie) hace posible el crecimiento de un sistema fiscal, monárquico, y la paulatina sustitución de los señores feudales por funcionarios asalariados. Otros aspectos de esta centralización del poder en manos monárquicas (ahora estamos refiriéndonos especialmente a los reyes de Castilla-León) era el Patronato Real de la Iglesia, que -

---

(16) FLORIS Margadant, Guillermo. obra citada. pág. 44

concedió al rey cierta influencia en la distribución de los benefi  
cios eclesiásticos y en los nombramientos de dignatarios de la igle  
ca, además de concederle una participación en los diezmos.

En vista de esta cristalización de la vida española alrededor -  
 de ciertas cortes monárquicas, la unión de las dos coronas españo--  
 las más importantes (matrimonio de Isabel de Castilla y Fernando de  
 Aragón, 1469; consolidación política de sus dos reinos, 1479) significó  
 un paso hacia una superunificación, no dentro de cada monarquía  
 sino entre las monarquías mismas. Con esto se inicia una nueva fase  
 en la colorida historia de este fascinante país.

El crecimiento de la corriente de las disposiciones monárquicas,  
 que acompañaba el aumento del poder de la corte de Madrid, hizo ne-  
 cesaria la compilación de Alonso Díaz Montalvo (1485), llamada Orde  
nanzas reales de Castilla, y cuando las cortes pese a esta compila-  
 ción protestaban por la condición laberíntica del derecho positivo español (por el  
 hecho de que las obras de los posglosadores gozaban de gran prestigio)  
 Las ochenta y tres Leyes de Toro de 1505, vinieron a resolver va  
 rias dudas añadieron otras nuevas. Contienen importantes innovacio-  
 nes inter alia en relación con el derecho de familia y el sucesorio  
 (admitiendo, no sin antecedentes, al testamento por mandatario, re-  
 glamento las mejoras y los mayorazgos, etcétera).<sup>(17)</sup>

(17) FLORIS Margadant, Guillermo. obra citada. pág. 45

Dentro de este conjunto- como ya dijimos-el derecho romano, en, reinterpretación medieval (sobre todo por autores italianos- Bartolo, Baldo- de modo que esta manifestación del derecho romano se llama el *Mos italicus*) seguía jugando un papel importante. Desde la baja Edad Media, la Corona había tratado de limitar esta influencia en 1427, Juan II prohibía el uso forense de autores posteriores a Bartolo y Juan Andrés; en 1499, los Reyes Católicos limitaron el derecho de citar la literatura romanista y canónica a cuatro autores; Bartolo Baldo, Juan Andrés y el abad Panormitano. En 1505, empero, la primera de las Leyes de Toro revoca la medida de 1499, y parece prohibir la aplicación del derecho romano y de los comentarios de los posglosadores. A pesar de esto, el derecho romano- en forma del *Corpus Civilis* pero también de frondosos comentarios- aún utilizaba en los tribunales, y en las universidades los (únicos) dos derechos que los futuros juristas tenían que estudiar, seguían siendo el derecho romano y canónico. El hecho de la continuada utilización del derecho romano, a pesar de la prohibición de 1605, fue reconocido por una norma expedida, en 1713, por el Consejo de Castilla que cuando menos intenta limitar el papel del derecho romano al de ser derecho supletorio<sup>(18)</sup>

Este caótico derecho español llegó a tener vigencia en las posesiones de ultramar de la corona española, como el derecho supletorio de las normas especiales expedidas por la corona para estas -

(18) FLORIS Margadant, Guillermo. obra citada. pág. 45

posiciones (todas o parte de ellas) y en convivencia con otras normas, expedidas para ciertas regiones de dichas posesiones (por ejemplo, la Nueva España) por las autoridades allí establecidas.

### 1.2.2.-LAS LEYES INDIAS

Las Leyes de Indias estipularon la vigencia de las referidas leyes castellanas en el Nuevo Mundo; sin embargo, y a pesar de la recopilación de la legislación indiana es de señalarse la confusión relativa a la irrestricta aplicación de muy diversos ordenamientos y disposiciones como el Fuero Real, las Partidas, las ordenanzas de Castilla, las de Bilbao, los Autos Acordados, etc., no obstante que las mencionadas Leyes de Toro establecieron específicamente el orden de prelación de las diversas fuentes jurídicas de la época así como las correspondientes reglas de interpretación. De cualquier modo, en materia penal debemos tomar en cuenta lo anotado por el referido autor, quien afirma que la legislación colonial se proponía - mantener las radicales diferencias de castas, por ello no debe extrañar que en materia penal haya habido un cruel sistema intimidatorio para los negros, mulatos y castas, como tributos al rey prohibición de portar armas y de transitar por las calles de noche, obligación de vivir con amo conocido penas de trabajo en minas y de azotes, todo por procedimientos sumarios, "excusado de tiempo y proceso". Para los indios por lo menos en el ámbito formal e ideal de los buenos propósitos, las leyes fueron más benévolas, se les excluyó de penas pecuniarias y se les sancionó con la ejecución forzosa de trabajos personales; se autorizó la esclavitud para pagar deudas y la imposición de trabajos propios de bestias de carga. En la flori-

da senda de las buenas intenciones también, la legislación penal indiana dentro del cristianismo propósito de los monarcas castellanos dispuso un mayor rigor en el castigo de los delitos, cometidos en -  
 (19)  
 contra de los indios.

Puede agregarse, dentro de nuestro particular tema de estudio, que de manera global la Conquista no representó un cambio fundamental en lo relativo a los tipos generales de delitos referentes a la cuestión agraria. En efecto, el Derecho Hispánico propio de la época en que tuvo lugar el descubrimiento del Nuevo Mundo se encontraba integrado con elementos autóctonos, visigóticos románicos y canónicos; ahora bien, en materia penal y específicamente en el ámbito que nos ocupa, me parece posible señalar aceptable analogía independientemente de las formas, en ilícitos clásicos como el despojo y el robo, ambos muy vinculados con la producción agropecuaria y orientados a proteger las formas primitivas de la vida rural. Lo que no hemos encontrado, probablemente por la falta de documentos es la existencia de un tipo especial de fraude relativo a la venta ilícita de tierras ya se trate de doble venta o de enajenación de lo ajeno.

La trascendencia de la legislación penal castellana y de las normas penales contenidas en la legislación indiana, puede apreciarse además por la extendida vigencia que en esta materia y en la civil

(19) CARRANCA y Trujillo, Raúl. "Derecho penal mexicano". Editorial Porrúa, S.A. 16a. Edición. México D.F., 1988. pág. 118

alcanzaron en los primeros años de la vida independiente de México, ordenamientos como las Leyes de Toro, las Partidas y el Fuero Real.

**CAPITULO SEGUNDO**  
**LA CUESTION AGRARIA Y EL DERECHO PENAL EN**  
**EL MEXICO INDEPENDIENTE**

**2.1.- CODIGO PENAL DE 1871**

**2.2.- CODIGO PENAL DE 1929**

**2.3.- CODIGO PENAL DE 1931**

**2.4.- DISPOSICIONES PENALES EN LAS LEYES**  
**REGLAMENTARIAS DEL ARTICULO 27 EN**  
**MATERIA AGRARIA (1915-1929).**

## 2.1.- CODIGO PENAL DE 1871

Diversos ordenamientos hispánicos mantuvieron su aplicación en los lustros iniciales de la vida nacional, en términos generales o por lo menos en una muy amplia función supletoria. En los críticos años siguientes a la guerra de Independencia, la legislación penal se orientó fundamentalmente a remediar los males de la época; se intentó, organizar la policía, reglamentar la portación de armas y el consumo de bebidas alcohólicas, asimismo combatir la vagancia y la mendicidad y sancionar el robo y el asalto. El año de 1838 se optó por establecer la vigencia de la legislación que en estas materias tuvo lugar en la Colonia. RICARDO ABARCA CALDERON asienta que como resumen de esta época, nos queda una legislación fragmentaria y dispersa, motivada por los tipos de delincuentes que llegaban a constituir problemas políticos, pero ningún intento de formación de un orden jurídico total; hay atisbos de humanitarismo en algunas penas, pero se prodiga la de muerte como arma de lucha contra los enemigos políticos; las diversas Constituciones que se suceden ninguna influencia ejercen en el desenvolvimiento de la legislación penal y no se puede afirmar que las escasas instituciones humanitarias creadas por las leyes, se hayan realizado. (20)

(20) ABARCA Calderón, Ricardo. "El derecho penal en México". Editorial JUs. México D.F., 1a. Edición. 1941. pág. 109

Al desorden existente en el campo del Derecho Penal se agregó - en esos difíciles años de vida patria, el desquiciamiento creciente del régimen agrario colonial que en los siglos de su desarrollo había logrado consolidarse. Si los primeros años de Independencia Nacional tuvieron como exclusiva expresión jurídica de la política agraria una serie de disposiciones referentes a colonización y no se trató de ninguna manera de solucionar los problemas existentes ni de crear una nueva estructura agraria; la legislación penal colonial que de hecho subsistió fue la dedicada a proteger cada vez más los intereses de latifundismo religioso y laico, mientras que se abandonaba definitivamente la legislación proteccionista tendiente, a tutelar los bienes agrarios de los núcleos de población y de los indígenas. Las ideas liberales comenzaron a imponerse con la pretendida igualdad ante la ley y con la concepción absoluta y sagrada del derecho de propiedad del individuo, con las consecuencias que muy funestos resultados habrían de traer para el campesino nacional a través de un siglo.

De la intervención francesa encontramos que además de poner en vigor en México el Código Penal Francés, Maximiliano dictó numerosas disposiciones penales tendientes a combatir la guerra de guerrillas que en toda la patria realizaban los campesinos. Así, siguiendo la trayectoria entre legislación penal y agraria nos hallamos -

una peculiar política imperialista expresada en la imposición de severísimas sanciones contra la población rural.

El Estado de Veracruz contó con la primera codificación penal de la República, expedida el 5 de mayo de 1869. Antes de esto, el gobierno nacional había integrado en 1862, una Comisión encargada de la redacción del proyecto de Código Penal que no llegó a concluir sus trabajos debido a la intromisión extranjera. Superada ésta, el año de 1868 se integró una nueva Comisión con Martínez de Castro, Lafragua, Ortiz y Zamacona, quienes laboraron sobre el modelo del Código español de 1870. El 7 de diciembre de 1871, se aprobó el proyecto relativo por el Congreso y comenzó a regir, para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California en materia común para toda la República en materia federal, el 19 de abril de 1872. Dicho ordenamiento se conoce como Código de 1871 y se le considera, como su modelo, afiliado a las tendencias de la Escuela Clásica.

El Código de referencia fue objeto de una revisión durante el régimen del general Díaz, quien designó el año de 1903 una Comisión presidida por el Lic. Miguel S. Macedo. Este órgano concluyó sus trabajos hasta el año de 1912, sin que el correspondiente proyecto, lograra recibir la sanción legislativa debido a las convulsiones internas que afectaban al país por esa época. En esas condiciones, el Código de 1871 siguió en vigor hasta el año de 1929.

Gran parte de la época de vigencia correspondiente al ordenamiento de que es trata fue comprendida por los años en que nació la Revolución Mexicana y se consumaron sus más cruentas etapas. Paralelamente, cabe también llamar la atención a que en el propio lapso - tuvieron origen las ideas agrarias revolucionarias y se consagraron en las primeras normas jurídicas de la ley de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 de la Constitución de Querétaro. Sin embargo, el Código que se estudia permaneció intacto por lo que hace a los ilícitos vinculados a cuestiones agrarias. Es cierto que en esta difícil época la función del Derecho se encontraba reducida por la fuerza - de los hechos y no podrían haberse imaginado la operatividad general del Derecho Penal en nuestra materia; no obstante, pensamos que por lo menos con miras futuras pudo y debió desde entonces haberse - tratado de coordinar la nueva estructuración jurídica agraria elevada al rango constitucional, con una instrumentación penal adecuada, a las nuevas concepciones sociales referentes a propiedad y explotación de los recursos agrarios, pero esto no ocurrió y ese vicio de origen lo sigue arrastrando nuestra actual reforma agraria.

## 2.2.- CODIGO PENAL DE 1929

Antes de que se iniciara la Revolución Mexicana se realizó un importante intento de reforma al Código de 71, a través de la Comisión presidida por el Lic. Miguel S. Macedo como ha quedado dicho; sin embargo, "la lucha revolucionaria de nuestro país", escriben CENICEROS Y GARRIDO-, hizo que se abandonara el futuro de los trabajos de la Comisión del 12, el cual con el transcurso del tiempo se distanció de las nuevas conquistas de la sociología, filosofía modernas y de las necesidades sociales del nuevo orden de cosas, pues no consideraba debidamente las medidas relativas a los menores delincuentes, ni aspiraba a desarraigar vicios como la toxicomanía, ni a prevenir ni sancionar hechos antisociales como el llamado de tráfico de enervantes, ni tampoco desarrollaba, convenientemente, el arbitrio judicial como un medio de llegar a la individualización de la pena.<sup>(21)</sup>

A la crítica anterior nos atreveríamos a agregar por nuestra parte, insistiendo en nuestro expresado punto de vista que además de las deficiencias señaladas debieron haberse tomado en cuenta las relativas a la nueva estructura agraria creada por el Constituyente del 17; no fue así, sin embargo, y las corrientes reformistas penales siguieron concretándose a un hipotético medio urbano en el cual debería tratarse el delincuente como un ser privilegiado, cerrando prácticamente los ojos ante la realidad nacional de un país

(21) CENICEROS, José Angel. "El nuevo Código Penal de 1931". Editorial Botas, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1931. pág.14

predominantemente rural que acababa de iniciar y se encontraba en plena ejecución de una de las más tormentosas revoluciones agrarias de todos los tiempos.

CENICEROS escribe que los primeros gobiernos revolucionarios nombraron comisiones encargadas de la revisión de diversos ordenamientos y que en materia penal una comisión presidida por el Lic. José Almaraz concluyó en 1929 los proyectos del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales y el Código de Procedimientos Penales. El primero de los ordenamientos citados encontró una inmediata oposición entre los estudios de la especialidad en virtud de las múltiples omisiones y contradicciones que lo afectaban. Con motivo de las dificultades de aplicación y adaptación del propio Código. (22)

---

(22) CENICEROS, José Angel. obra citada. pág.18-19

### 2.3.- CODIGO PENAL DE 1931

Por acuerdo de 2 de julio de 1930, el Ejecutivo Federal dispuso la integración de una Comisión técnica revisora para determinar y proponer las reformas indispensables. En palabras de uno de los principales miembros del mencionado órgano: "El propósito fundamental de la revisión es proponer las reformas necesarias para que las leyes penales sirvan a las nuevas necesidades y a los recursos efectivos disponibles, rectificando los errores o deficiencias que existían en los Códigos vigentes, causadas por el apego de la antigua legislación a la presente, y adaptando todos los progresos y enseñanzas de la ciencia moderna del Derecho Penal, en forma práctica y realizable". Al iniciar sus labores, la mayoría de los miembros de la Comisión de referencia postuló como orientación de los nuevos Códigos Penales, las bases siguientes:

"La fórmula: No hay delito sino delincuentes, debe completarse, así no hay delincuentes sino hombres".

"Ninguna escuela, ni doctrina ni sistema penal alguno puede servir para fundar íntegramente la construcción de un Código Penal. Sólo es posible seguir una tendencia ecléctica y pragmática, o sea práctica y realizable".

"El delito es un hecho contingente. Sólo existe la responsabilidad social: sus causas son múltiples: es una sinergia negativa o resultante de fuerzas antisociales".

"La pena es una necesidad de defensa y prevención social. Es un mal necesario. Se justifica por distintos conceptos parciales: por la intimidación, la ejemplaridad, la expiación en aras del bien colectivo, la necesidad de evitar la venganza privada. etc., pero fundamentalmente por necesidad de conservación del orden social".

"El ejercicio de la acción penal es un servicio público de seguridad y de orden".

"La escuela positiva sólo tiene valor científico como crítica y como método. No hay tipo criminal. La curación es un concepto teórico. La temibilidad o peligrosidad sólo pueden servir como factores para determinar el monto de la sanción penal, juntamente con el daño causado".

"El derecho penal es la fase jurídica y la ley penal el límite, de la política criminal".

"La sanción penal es "uno de los recursos de la lucha contra el delito". Todos los actos anti-sociales que no estén incluidos como -

delitos, corresponden a la prevención gubernativa o de iniciativa, privada".

"el medio de remediar el fracaso de la escuela clásica no lo proporciona la escuela positiva. Con recursos jurídicos y pragmáticos debe buscarse la solución, principalmente por:

a) Ampliación del arbitrio judicial hasta los límites constitucionales.

b) Disminución del casuismo con los mismos límites.

c) Simplificación de las sanciones.

d) Efectividad de la reparación del daño.

e) Simplificación del procedimiento. (Racionalización). Organización científica del trabajo de oficinas judiciales.

f) Organizar el trabajo de los presos.

g) Establecer un sistema de responsabilidad, fácilmente exigible a los funcionarios que violen la ley. Es el complemento indispensable del arbitrio judicial.

h) Dejar a los niños completamente el margen de la función penal represiva, sujetos a una política tutelar y educativa.

i) Completar la función de las sanciones, por medio de la readaptación a la vida social de los infractores. (Casos de libertad preparatoria, condicional, reeducación profesional, etc).

Preocupa a todos los países, especialmente, llevar a cabo una eficaz vigilancia de los individuos que salen de las cárceles, ayudándolos a rehabilitarse socialmente. (23)

Tales son, en lo general las líneas fundamentales que inspiraron el vigente Código Penal para el Distrito y Territorios Federales y como podrá apreciarse de las referidas ideas y del análisis directo de los preceptos que integran el propio ordenamiento, las deficiencias y omisiones que hemos venido señalando en relación a las cuestión agraria han prevalecido en el propio Código, aun a pesar de las reformas que en diversas materias se han operado en el propio ordenamiento.

---

(23) CENICEROS, José Angel. obra citada. págs. 18-19

**2.4.- DISPOSICIONES PENALES EN LAS LEYES  
REGLEMENTARIAS DEL ARTICULO 27 EN  
MATERIA AGRARIA. (1915-1929).**

Con anterioridad a los ordenamientos reglamentarios del mencionado precepto fundamental, podemos citar como antecedentes de las disposiciones en la materia las declaraciones contenidas en los Planes de San Luis Potosí y de Villa de Ayala en relación a los despojos de la tierra y agua sufridos por los núcleos de población; asimismo, encontramos manifestaciones similares en los considerandos de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, de las cuales se desprenden los artículos 1° y 6°, de la misma.

Al mismo tiempo que la distribución competencial estipulada por la Constitución de 1917 seguía los moldes clásicos, manteniendo el sistema de la Carta Magna de 1857 en materia penal, las disposiciones del artículo 27 de la propia Ley fundamental se orientaron principalmente a la restitución y expropiación de tierras y aguas para dotar con ellas a los núcleos de población. En tales circunstancias la legislación derivada de la propia Ley fundamental siguió rutas completamente apartadas en los ramos penal y agrario; no obstante, dentro de las reducidas posibilidades admitidas por la técnica penal, puede señalarse la incipiente legislación de este carácter dentro de algunos ordenamientos reglamentarios en materia agraria, hasta llegar al establecimiento de determinados delitos especiales en los Códigos Agrarios de 1934 de 1940, de 1942 y la Ley Federal de

### Reforma Agraria.

Inicialmente, en la integración de la Comisión Nacional Agraria se estipuló la concurrencia de un representante de la entonces Secretaría de Justicia, por acuerdo de 19 de enero de 1916, expedido, por el Jefe del Ejército Constitucionalista. Unos días después, el propio Carranza dispuso en el acuerdo de 26 de enero del referido año, que "las materias que comprende la Ley de 6 de enero de 1915, son de carácter federal, tanto por disposiciones de la citada ley, como por antecedentes históricos y legislativos; en consecuencia, las autoridades de los Estados no podrán por ningún concepto, alterar las prescripciones de la citada Ley, ni reglamentarla de manera alguna". (24)

Casi con seguridad puede decirse que la primera disposición que a pesar de todas sus deficiencias, puede referirse a la legislación represiva específica en materia agraria se encuentra en la Circular número 7 de la Comisión Nacional agraria, "Prohibiéndoles a los vecinos de los pueblos la tala de los bosques, la destrucción de las obras de irrigación existentes, el derrumbe de mojoneras, cercados, casa, etc.", que a la letra ordenaba lo siguiente: "Los vecinos de algunos pueblos, al recibir los terrenos que por restitución o dotación de ejidos, les son entregados por los Comités Particulares Ejecutivos de los Estados, proceden a la tala de los bosques y destru-

(24) FABILA, Manuel. "Cinco siglos de legislación agraria". Editorial SRA-CEHAM. 2a. Edición. México D.F., 1990. pág.253

yan los bordes de tierra o los manposteados de las presas, con pretexto de practicar canalizaciones y esto sin dirección técnica alguna; así como los alambrados, cercados, casa, mojoneras, etc., -- sin tener en cuenta que de conformidad con el artículo 7° del Decreto to de 6 de enero de 1915, la entrega tiene el carácter provisional y según lo prevenido en el artículo 11 del propio decreto, disfrutarán los terrenos en común mientras no se expida la ley reglamentaria que determine la condición en que han de quedar los terrenos -- que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos.

Siendo de todo punto necesario evitar esa clase de hechos que redundan en perjuicio de los propios intereses de los pueblos y desvirtúan los fines que persiguen el decreto ya mencionado, sírvase usted prevenir a los Comités Particulares Ejecutivos que están bajo, su jurisdicción prevengan a su vez a quienes corresponda, que los nuevos ocupantes de los terrenos reivindicados o de que hayan sido, dotados los pueblos por sus ejidos, se abstengan en lo absoluto de hacer obras que perjudiquen o destruyan las ya existentes de irrigación; así como derrumbar cercados, casas, mojoneras, etc., etc., y en cuanto a los montes, se abstendrán de explotarlos, pudiendo únicamente aprovechar la madera muerta indispensable para sus necesidades domésticas de la existente en esos montes.

En caso de que se pretenda derribar árboles para su aprovechamiento en otros usos industriales, solamente se hará con permiso de la Secretaría de Fomento, la que podrá comisionar peritos forestales que hagan los estudios que sean del caso para determinar los árboles que se deben cortar.

Para el más eficaz cumplimiento de la presente disposición, al transcribir a los CC. Gobernadores de los Estados esta circular, ya se les encarece ordenen a las autoridades respectivas ejerzan especial vigilancia e impidan la contravención de las instrucciones dadas a las Comisiones Locales Agrarias, con relación a este punto.<sup>(25)</sup>

Tal como se desprende de la simple lectura de la peculiar disposición, la estructura y contenido de la misma se reducen a un menor conjunto de buenos consejos, prevenciones dice la Circular, carentes de sanción alguna o de remisión a los preceptos penales existentes en el Código de la materia vigente en la época. Reproducimos esta Circular porque representa un ejemplo muy claro de lo que ha seguido ocurriendo en el Derecho Agrario nacional: la confusión de la literatura política o la fraseología paternalista con las normas jurídicas resultando muy frecuente el caso de disposiciones vigentes en la materia que prohíben expresamente determinada conducta pero omiten la sanción administrativa o penal correspondientes, quedando en consecuencia en simples recomendaciones.

---

(25) FABILA, Manuel. obra citada. pág. 247

Por acuerdo del 27 de abril de 1917, se dió una nueva estructura a la Comisión Nacional Agraria, incluyendo entre sus miembros, - conforme al artículo 1° un representante de la Procuraduría General de la República. En esta disposición, singularmente interesante, - puede referirse el precedente más claro de la actual intervención - de la propia Procuraduría en la materia, a través de su Oficina de Asuntos Agrarios y Forestales. Infortunadamente no ha sido posible, encontrar las motivaciones inmediatas que en tiempo de expedición - del referido acuerdo determinaron que se comprendiera un representante de la mencionada institución federal dentro de la Comisión Nacional Agraria, presidida por el Secretario de Fomento; no obstante, si se recuerda que en la anterior disposición de 19 de enero de 1916 se estipulada la integración del propio órgano con un representante de la Secretaría de Justicia, dotada con funciones parcialmente similares a las de la Procuraduría Federal, se encuentra que trató de seguirse el mismo sistema con el objeto de garantizar jurídicamente la actuación de la Nacional Agraria y, probablemente, también de supervisar la buena atención de los intereses generales encomendados a la misma. Es por otra parte lamentable que al independizarse de la antigua Secretaría de Agricultura y Fomento el organismo encargado de la ejecución de la reforma agraria, se abandonara la participación de la Procuraduría General de la Republica en estas cuestiones, al crearse el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo Federal; situación que prevaleció a pesar de las disposiciones penales y orgánicas que así lo establece, has-

ta que al iniciarse al régimen del Presidente Días Ordaz se determinó nuevamente la intervención directa de la repetida Procuraduría - en las importantísimas cuestiones agrarias.

En la llamada Ley de Ejidos del Presidente Obregón, ordenamiento reglamentario del artículo 27, lo relativo a la materia penal se encuentra en sus artículos transitorios que disponen:

"ARTICULO 5°.- El Presidente de la Comisión Nacional Agraria, - los miembros que la integran y demás empleados y personal dependiente de ella, los Gobernadores de los Estados, los miembros de las Comisiones Locales Agrarias y de sus dependencias serán responsables, de los delitos, faltas y omisiones en que incurran ejerciendo su encargo en los asuntos relativos a esta Ley..

ARTICULO 6°.- Las disposiciones del Código Penal del Distrito, Federal sobre cohecho peculado y concusión serán aplicadas en toda, la República respecto de los funcionarios y empleados a que se refiere al artículo anterior:

ARTICULO 7°.- Se tendrá como circunstancia agravante de tercera clase ser el cohechado miembro de la Comisión Nacional Agraria o empleado o dependiente de ella..

ARTICULO 8°.- Las faltas cometidas por las personas a que se refiere el artículo 5° transitorio, con excepción de los Gobernadores se castigarán con multas de \$10.00, a juicio del superior jerárquico respectivo. En cuanto a los Gobernadores, la responsabilidad se exigirá como de falta oficial.

ARTICULO 9°.- Las omisiones, parcialidad o demora injustificadas en el despacho de los negocios a que se refiere esta ley, se castigarán por la Comisión Nacional Agraria con el cese del empleado respectivo, sin perjuicio de consignarlo a la autoridad jurídica, - si hubiere lugar, por la comisión de algún delito. (26)

Técnicamente resulta inexplicable la ubicación de los referidos preceptos en la parte relativa a los artículos transitorios en la mencionada Ley de Ejidos, puesto que es evidente que normas de tal importancia son de carácter permanente; por otra parte, es de observarse que en el artículo 5° se omite la responsabilidad de los miembros de las llamadas Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos y de los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos; la competencia federal establecida por el artículo 6° resulta completamente justificada en los artículos 7, 8 y 9 se establecen determinadas peculiaridades referidas concretamente a la materia agraria.

El 17 de abril de 1922, se promulgó el Decreto que abrogó la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, y facultó al Ejecutivo de la Unión para reorganizar y reglamentar en materia agraria, en cuyo artículo 3° fracción VII, se dispuso lo siguiente:

"VII.- Que sea caso de responsabilidad oficial de los Gobernadores de las Entidades Federativas, de las Comisiones Locales Agrarias y de los Comités Particulares Ejecutivos, que no se culpan con la observancia estricta de los términos señalados en las presentes bases debiendo hacer la Comisión Nacional Agraria las consignaciones respectivas, y en particular las de los Gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del artículo 108 de la Constitución Federal.(27)

Por otro lado, en el nivel administrativo la Comisión Nacional Agraria siguió expidiendo sus famosas circulares, de las cuales la

(27) FABILA, Manuel obra citada. pág. 333

número 42, del 11 de abril de 1921, dispuso que el antiguo propietario debería ser considerado como depositario judicial de las tierras dotadas o restituidas, estipulándose, en consecuencia, que se calificaría "virtualmente como delito de destrucción en propiedad ajena, cualquier acto que el expropietario lleve adelante en la finca afectada y que tienda a disminuir, menoscabar o desmejorar en cualquier forma el estado de la misma".

La creación de un delito especial de carácter agrario por el curioso e irregular procedimiento de una disposición de carácter administrativo interno, constituye una expresión de arbitrariedad totalmente apartada de la técnica penal; independientemente de que en la especie pudiera haberse justificado el establecimiento de un ilícito específico.

De la época en que se encontraba expresamente prevista la intervención de la Procuraduría General de la República en cuestiones agrarias, debe recogerse también la siguiente disposición administrativa:

CIRCULAR NUM.45.- Para uniformar el criterio del Ministerio público Federal sobre la constitucionalidad de las posesiones provisionales;

"El Procurador General de la República, con fecha 13 de mayo de 1921, giró a los Agentes del Ministerio Público Federal de la República la circular Núm. 92, que por estar íntimamente relacionada con las leyes que rigen materia de ejidos, esta Comisión la hace suya considerándola desde luego, como parte de las disposiciones de la misma; por tal razón se la transcribe a usted para su conocimiento".

"A fin de uniformar el criterio del Ministerio Público Federal sobre la constitución de las posesiones provisionales de tierras a que se refiere los artículos 7° y 8° del decreto de 6 de enero de 1915 esta Procuraduría General ha hecho un estudio sobre el particular y ha llegado a la conclusión de que dichas posesiones provisionales deben concederse, por estar autorizadas por el artículo 27 de la Constitución Federal. Las razones que fundan esta conclusión son las siguientes: I.-Al declarar el Constituyente que el decreto de 6 de enero de 1915 debía continuar en vigor como ley constitucional, no se refirió a la reforma que ese decreto había sufrido por el de 19 de septiembre de 1916, en lo que atañe a las posesiones provisionales; de donde debe inferirse que el Legislador no tuvo, en cuenta esa reforma siendo su intención la de que el decreto de 6 de enero de 1915 tuviera fuerza de ley constitucional en su primitiva redacción. II.-En la fracción VII del artículo 27 de la Constitución de 1917 se previene, imperativamente, que en ningún caso se dejará de dotar de ejidos a las corporaciones que en ese artículo se menciona y se agrega, más adelante, que todas las leyes sobre restituciones de ejidos serán de inmediata ejecución por las autoridades administrativas. Es pues, clara la intención del Legislador respecto a que la dotación y restitución de ejidos se proceda siempre sin dilataciones y formalidades que pugnen con el propósito que se persigue de darles a los pueblos los medios de subsistencia que tanto necesitan. III.- El objeto de las disposiciones sobre restitución y dotación de ejidos, explicado con amplitud en la exposición que precede al decreto de 6 de enero de 1915, es el de volver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres y es claro que esta necesidad, que ha venido a constituir un serio problema social, no puede estar sujeta a las demoras que requiere la formación de los expedientes sobre la dotación y restitución, por lo que se impone la concesión de las posesiones provisionales, pues sin éstas la ley llenaría su objeto. Es un principio de buena interpretación, el que aconseja que las leyes se interpreten de manera que satisfagan el objeto para el que fueron dictadas, y, expresando el objeto del artículo 27 de la Constitución de 1917, en la parte que se refiere a restitución y dotación de ejidos debe interpretarse en el sentido de haber dejado subsistentes las posesiones provisionales. Las razones expuestas, convenientemente desarrolladas por usted, pueden servirle para normar su criterio

al formular su pedimiento en los casos de referencia".(28)

El 10 de diciembre de 1921 el Presidente Obregón expidió un nuevo decreto en materia agraria, en cuyo artículo 3° fracción 7° se dispuso lo siguiente:

"VII.-Que sea caso de responsabilidad oficial de los Gobernadores de las Entidades Federativas, de las Comisiones Locales Agrarias y de los Comites Particulares Ejecutivos, que no se cumplan con la observancia estricta de los terminos señalados en las presentes bases, debiendo hacer la Comisión Nacional Agraria las consignaciones respectivas, y en particular la de los Gobernantes de los Estados, a la Camara de Diputados del congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del artículo, 108 de la Constitución Federal".(29)

En esta disposición encontramos por primera vez la referencia a los Comites Particulares Ejecutivos o más bien dicho a los miembros de tales organismos; aunque no comprendemos como se podría justificar técnicamente la responsabilidad oficial en este caso. Posteriormente, el reglamento Agrario de 1922, comprendió entre sus preceptos las disposiciones penales siguientes:

"Artículo 26°.- De conformidad con el artículo 5° del Decreto del 6 de enero de 1915 y del artículo 1° de este Reglamento, los Comites Particulares Ejecutivos dependerán, de las comisiones Locales Agrarias de las Entidades Federativas, y estas obedecerán las ordenes del Ejecutivo de la Unión expedidas por conducto de la Comisión Nacional Agraria, bajo la pena de destitución de empleo en caso de desobediencia, que impondrá el Gobernador del Estado o

(28) FABILA, Manuel. obra citada. pág. 312

(29) Ibid. pág. 310

territorio de cuya jurisdicción se trate, administrativamente y sin ulterior recurso.

ARTICULO 27.- Los expedientes sobre dotación o restitución de tierras a los pueblos serán tramitados por las Comisiones Locales Agrarias y resueltos provisionalmente por los Gobernadores, dentro del improrrogable término de cinco meses. Los Comités Particulares Ejecutivos darán las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente a la resolución que las determinó. La contravención a los términos señalados es causa de responsabilidad, que se hará efectiva de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 7o., del Decreto ya citado, de fecha 22 de noviembre de 1921, sin perjuicio de que, pasado el término señalado a los Gobernadores para que dicten su resolución, el Delegado de la Comisión Nacional Agraria en la Entidad de que se trata, recoja el expediente instruido por la Comisión Nacional para que este Cuerpo consulte la resolución final con el C. Presidente de la República, por conducto del C. Secretario de Agricultura y Fomento". (30)

Con fecha 12 de julio de 1923 se modificó y adicionó el artículo 27 del Reglamento Agrario de 1922, estableciendo un término improrrogable de cinco meses para la tramitación y resolución en primera instancia de los expedientes de dotación o restitución de tierras, disponiendo además la obligación para los Comités Particulares Ejecutivos de entregar las posesiones provisionales correspondientes, dentro del mes siguiente a la resolución respectiva. El párrafo tercero del referido artículo adicionado ordenaba al respecto que "La convención a los términos señalados es causa de responsabilidad que se hará efectiva de acuerdo con lo preceptuado por la fracción VII del artículo tercero del Decreto ya citado de fecha veintidós de noviembre de mil novecientos veintiuno ...."

(30) FABILA, Manuel. obra citada. pág. 331

El 23 de Abril de 1927 se expidió la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución, en la que se encuentra un número más importantes de disposiciones de carácter penal. Entre éstas pueden citarse las siguientes:

"ARTICULO 10. - Si la Comisión Nacional Agraria acordare en sesión pedir que se remueva a alguno o algunos miembros de cualquiera, Comisión Local Agraria, lo hará saber así al Gobernador del Estado - que trate, y este funcionario ordenará la remoción dentro del término de diez días.

Por conducto de la Delegación, se prevendrá al interesado que debe abstenerse de seguir desempeñado el cargo.

Transcurrido los diez días sin que la remoción se haya hecho, se considerarán nulos todos los acuerdos o resoluciones que tome la Comisión Local Agraria con la concurrencia del afecto a quien se tendrá por separado del empleo.

Además, los hechos se consignarán al Ministerio Público Federal, - para que ante el Juez de Distrito de la jurisdicción del lugar, se abra la averiguación correspondiente.

ARTICULO 17.- En los términos que fijan los reglamentos respectivos, la Comisión Nacional Agraria puede imponer a los miembros de las Comisiones Locales, correcciones disciplinarias, consistentes - hasta en suspensión del empleo por dos meses y multa por el importe, de un mes de sueldo. El importe de la multa ingresará a la Oficina Federal de Hacienda que corresponda.

ARTICULO 19.- Los Tesoreros de los Estados Administradores de Rentas o Pagadores que a pesar del aviso de suspensión de empleo o multa en los casos del artículo 17, cubran sueldos al interesado, incurrirán en una multa igual a la suma pagada indebidamente. La multa se hará afectiva por la Oficina Federal de Hacienda, por medio de la facultad económico-coactiva.

El aviso de la corrección disciplinaria, lo darán las Delegaciones en los Estados a las Oficinas Federales de Hacienda respectivas;

ARTICULOS 20.- Los delitos y faltas en que incurran los Gobernadores de los Estados, con motivo de la tramitación y resolución de los expedientes agrarios, serán materia de consignación a la Cámara, de Diputados del Congreso de la Unión.

Las consignaciones serán hechas por la Comisión Nacional Agraria."

ARTICULO 96.- Dictaminado el expediente, se enviará al Gobernador del Estado desde luego. Del envío, se dará aviso a la delegación bajo la pena, en caso de omisión, de cincuenta pesos de multa al Presidente de la Comisión Local Agraria

ARTICULO 174.- Todo acto de los propietarios afectados, o de sus empleados o dependientes, que tienda a estorbar la posesión de los ejidatarios después de practicada la diligencia, se castigará con multa hasta de mil pesos y arresto hasta de cuatro meses, que impondrá el Juez de Distrito en el Estado a cuya jurisdicción pertenezca, las tierras o aguas de que se trate

ARTICULO 175.- A los ejidatarios que después de tres días de practicada la diligencia del artículo 173, continúan invadiendo las tierras o disponiendo de las aguas devueltas a los afectos, se les impondrá por el mismo Juez de Distrito, arresto hasta por cuatro meses". (31)

Desde luego que es apreciable una sistemática más completa en el ordenamiento de referencia, no sólo en materia penal agraria sino, en general, por lo que hace a la regulación de los procedimientos agrarios.

Con una tendencia ostensiblemente diversa a la del ordenamiento anteriormente señalado, la Ley de 17 de agosto de 1927, abrogatoria, de la mencionada, comprendió disposiciones que concentraron aún más las atribuciones presidenciales en la materia, veáanse al efecto los artículos 9 y 10 del propio ordenamiento; en el último de éstos se dispone textualmente que "el ejecutivo determinará cuáles son los he-

(31) FABILA, Manuel. obra citada. pág. 401

chos que motiven responsabilidad oficial y las penas aplicables", en tanto que el artículo 9° atribuye funciones de Ministerio Público Federal al propio Presidente de la República. En este mismo ordenamiento se dedican dos artículos, 94 y 124, para reforzar penalmente la devolución de tierras o aguas a propietarios afectados con anterioridad.

Con fecha 21 de marzo de 1929 se expidió la ley que refunde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, las reformas y adiciones de la misma, contenidas en Decreto de 17 de Enero de 1929, - en cuyos artículos 9, 10, 95, 127 y 128 se reproducen las disposiciones penales agrarias de la Ley anterior.

CAPITULO TERCERO  
LOS DELITOS EN LA LEGISLACION AGRARIA DE 1934 A LA  
LEY AGRARIA DE 1992

- 3.1.- Código Agrario de 1934
- 3.2.- Código Agrario de 1940
- 3.3.- Código Agrario de 1942
- 3.4.- Ley Federal de Reforma Agraria de 1970
- 3.5.- Ley Agraria de 1992

### 3.1.- CODIGO AGRARIO DE 1934.

La visible propensión del Presidente Pascual Ortiz a detener - el reparto de tierras, fue una de las causas que precipitaron su renuncia en 1932, y su sucesor en la Presidencia, Abelardo Rodríguez, estimulado por el Plan Sexenal del Partido político en el poder, que acababa de postular al General Lázaro Cárdenas, presentó al Congreso, a fines de 1933, una iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional.

En las Cámaras tomó fuerza la idea de aprobar una amplia reforma que impulsara la nueva actitud oficial en materia agraria. Cabe reproducir algunas partes del Dictamen presentado por las Comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados:

"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 de 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 todos los que fueron motivos 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 en todos de difícil recordación".<sup>(32)</sup>

En efecto poco después de aprobado en enero de 1934 el nuevo texto del artículo 27, el Presidente Rodríguez expidió el Código Agrario, con fecha 9 de abril de 1934.

Si se compara la nueva redacción del artículo 27, con los textos anteriores que le sirvieron de base, se advertirá que se llegó a conservar totalmente la estructura formal de la norma adoptada en Querétaro, y que se llevaron al nuevo texto algunas disposiciones básicas de la Ley de 6 de enero, la que por ello quedaba expresamente derogada. En lo referente al contenido del nuevo precepto, se mejoraron fórmulas inexactas anteriores, y se introdujeron varios cambios medulares.

(32) Código Agrario de 1934. En: La Legislación Agraria en México - 1914-1979. Editorial de la SRA. 1a. Edición. México D.F., 1980. pág. 59.

En el Código mencionado se conservó, en parte, la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas a la cual derogó y se consideraron los puntos esenciales de las leyes y decretos que a partir de la reforma de la Ley de 6 de enero de 1915, modificaron profundamente la legislación y la política agrarias, según tenemos expuesto. También reúne las materias de otras leyes como la Reglamentación de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Nuevos Centros de Población Agrícola y la de Responsabilidades de Funcionarios en Materia Agraria.

Es necesario advertir, sin embargo, que el Código Agrario a que nos referimos, no fue una simple refundición de las disposiciones legales mencionadas, sino que introdujo innovaciones fundamentales.

Las disposiciones del primer Código Agrario que se refieren a la materia penal de carácter agrario, se encuentran en los siguientes artículos.

ARTICULO 18.- Los gobernadores de los Estados podrán remover a los miembros de los Comites Ejecutivos Agrarios, cuando no cumplan con las obligaciones que les imponen las fracciones a)y b) del artículo anterior y cuando observen mala conducta, si lo solicita la asamblea de ejidatarios.

ARTICULO 124.- Serán atribuidos de los Consejos de Vigilancia:

I.- Vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajusten

ten a los preceptos de este Código, y a las disposiciones que se dicten sobre administración y aprovechamiento de ejidos, así como que se cumplan las leyes y reglamentos locales o federales que se refieran a actividades ejidales.

II.- Revisar mensualmente las cuentas de los Comisariados.

III.- Dar cuenta al Departamento Agrario, directamente o por conducto de sus Delegados, de las irregularidades que encuentren en los manejos de los Comisariados, en el aprovechamiento del ejido o en el cumplimiento de las disposiciones legales.

IV.- Solicitar que el Comisariado convoque a junta general de ejidatarios, cada vez que asuntos importantes y urgentes lo requieran a su juicio, o cuando lo pida un vencimiento por cierto de los ejidatarios.

Toda omisión, por parte de los miembros de los Consejos de Vigilancia, en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones que les imponen este artículo, así como la comisión de cualquier delito, será motivo de remoción que acordará la junta General de Ejidatarios en la forma prevista para el caso de los Comisariados.

ARTICULO 128.- Procederá la remoción de los Comisarios Ejidales por cualquiera de las siguientes causas:

I.- No cumplir los acuerdos de la asamblea general de ejidatarios.

II.- Contravenir las disposiciones de este Código, o las que se relacionen con las explotación o aprovechamiento de los ejidos.

III.- Desobedecer las disposiciones que dicte el departamento Agrario, directamente o por conducto de sus delegados o representantes, de acuerdo con los preceptos de este Código y sus reglamentos.

IV.- Malversar fondos y en general cometer delito que amerite pena corporal.

V.- A petición del Banco Nacional de Crédito Agrario, en los términos de la ley de la materia.

Las remociones deberán ser acordadas por mayoría de dos terceras partes de la asamblea que, al efecto, se reúna; pero en los casos de las fracciones III y IV de este artículo, y estando comprobados los hechos por el Departamento Agrario, si la asamblea no resuelve la remoción se considerarán suspensiones en sus cargos los comisarios, debiendo entrar en funciones los suplentes o en su defecto el Consejo de Vigilancia, en tanto se justifican con los suspensos o se ratifica su destitución.

Todo cambio total o parcial, temporal o definitivo en los -

componentes del Comisariado o en el Consejo de Vigilancia, deberá ser sometido a la aprobación del Departamento Agrario, para el solo efecto de examinar si la resolución de la Asamblea se ajustó a los preceptos legales.

ARTICULO 129.- En los casos de la fracción IV del artículo anterior hecha la remoción, se consignará un ejemplo del acta y documentación respectivas, al Ministerio Público que corresponda.

ARTICULO 144.- Se suspenderá temporalmente a un adjudicatario en el goce de sus derechos sobre la parcela:

a).- Por abandonar el ejido por un término de seis meses, sin previo aviso al Comisariado sin causa grave y sin que alguno de los sucesores patrimoniales se haga cargo del cultivo y obligaciones de la parcela.

La suspensión surtirá efectos por el ciclo agrícola siguiente, debiendo el Comisariado otorgar posesión temporal conforme al artículo 134.

b).- Por descuido en el cultivo, siempre que se produzca perjuicios a la comunidad, en cuyo caso la suspensión será por el siguiente ciclo agrícola, otorgándose el cultivo temporal al sucesor inmediato o en los términos del artículo 134, si no hay sucesor. Si el titular de la parcela reincide dos veces consecutivas, serán causa de privación definitiva.

La calificación de las causas será hecha por los ejidatarios en junta general debidamente convocada, durante la cual se oirán los informes correspondientes y la defensa del ejidatario afectado, interviniendo en dicha junta el representante del Departamento Agrario.

#### TITULO NOVENO De las responsabilidades y sanciones CAPITULO UNICO

ARTICULO 156.- Los funcionarios y empleados que conforme al artículo 1° de este Código intervengan en la tramitación y resolución de expedientes agrarios, serán responsables de la violación de los preceptos de este Código.

ARTICULO 157.- El Presidente de la República incurrirá en responsabilidad cuando con violación de este Código, resuelva negando a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que tengan derecho, o cuando afecte en sus resoluciones la pequeña propiedad agrícola en explotación.

ARTICULO 158.- Los gobernadores incurrirán en responsabilidad, y serán consignados a las autoridades competentes:

a).- Por retardar, por más de quince días, el nombramiento, de sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas, cuando por falta de ese nombramiento las Comisiones estén desintegradas.

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

c).- Por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas, o no devolver los expedientes que les envíen - dichas Comisiones en los plazos que señala este Código.

d).- Por afectar la pequeña propiedad agrícola en explotación en los mandamientos de posesión que dicten; y

e).- En los demás casos que especifica este Código.

ARTICULO 159.- Será motivo de responsabilidad para los funcionarios que intervengan en las designaciones de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas, el hacerla en contravención de los artículos 12, 13 y 15, de este Código.

ARTICULO 160.- El jefe del Departamento Agrario incurrirá en responsabilidad:

I.- Por informar falsamente al Presidente de la República al someterle los proyectos de resoluciones agrarias, cuando la falsedad sea imputable en todo o en parte.

II.- Cuando con violación de este Código proponga resoluciones negando a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que tenga derecho.

III.- Cuando proponga que se afecte en una resolución presidencial la pequeña propiedad agrícola en explotación.

IV.- Cuando mande ejecutar resoluciones presidenciales afectando a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

En estos casos, el responsable sufrirá pena de prisión de seis meses a dos años, a juicio del Juez de Distrito.

ARTICULO 161.- El mismo Jefe del Departamento Agrario incurrirá también en responsabilidad:

I.- Por no informar al Presidente de la República de los casos en que procedan las consignaciones de funcionarios o empleados agrarios.

II.- Por no promover acusación contra las autoridades agrarias, de las que sea superior jerárquico, en los casos de responsabilidad que a cada una de ellas señala este Código.

El Presidente de la República impondrá las sanciones administrativas de acuerdo con el reglamento que al efecto se expida.

ARTICULO 162.- Los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, incurrirán en responsabilidad:

a).- Por actuar dolosamente en los casos a que se refiere el artículo 7°.

b).- Por proponer que se afecte la pequeña propiedad agrícola en explotación.

c).- Por no emitir dictámenes en los términos que les fije el Reglamento interior del Cuerpo Consultivo Agrario, cuando la omisión les sea imputable total o parcialmente.

En los casos a que se refiere este artículo, los --- miembros del Cuerpo Consultivo Agrario sufrirán pena de prisión de seis meses a dos años, a juicio del Juez de Distrito, y según la gravedad del hecho.

**ARTICULO 163.-** Los Delegados del Departamento Agrario en las entidades de la Federación, incurrirán en responsabilidad:

I.- Por proponer en sus dictámenes y estudios, en -- contravención a este Código que se niegue a un núcleo de población las tierras bosques o aguas a que tenga derecho.

II.- Por proponer que se afecte la pequeña propiedad agrícola en explotación, o ejecutar a mandar ejecutar -- mandamientos de posesión o resoluciones presidenciales -- que la afecten.

III.- Por no tramitar dentro de los términos que fija este Código, los expedientes agrarios que les correspondían a menos que hubiere excusa fundada y conocida -- con anterioridad por el Departamento Agrario.

IV.- Por no informar oportunamente al Departamento -- Agrario de las irregularidades que cometan las Comisiones Agrarias Mixtas respectivas.

V.- Por informar dolosamente al Departamento Agrario sobre los expedientes en que intervengan, en forma que -- origine o pueda originar resoluciones contrarias a este Código.

VI.- Por conceder o proponer que se concedan a lo -- propietarios afectados, plazos mayores que los que señala el artículo 74 de este Código para el levantamiento -- de cosechas o la extracción de ganados y productos forestales.

En los casos a que se refiere este artículo, los Delegados responsables sufrirán pena de prisión de seis meses a dos años, a juicio del Juez de Distrito y según la gravedad del hecho.

El personal técnico o administrativo dependiente del departamento Agrario o de las Comisiones Agrarias Mixtas estará sujeto a responsabilidades y sanciones similares a las que se establecen para los Delegados.

Los jefes de las oficinas rentísticas y catastrales del Registro Público de la Propiedad, federal o locales, o cualesquiera otras que conforme a este Código deban -- proporcionar datos o documentos necesarios a las autoridades agrarias para la tramitación de expedientes ejidales, tendrán un plazo máximo de quince días para efec---

tuarlo. La violación de este precepto se castigará con suspensión temporal o definitiva de sus cargos, según la gravedad del caso.

ARTICULO 164.- Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas, incurrirán en responsabilidad:

I.- Por no formular sus propuestas ante las Comisiones en los términos que fije el Reglamento Interior de ellas, cuando la omisión les sea imputable total o parcialmente.

II.- Por informar dolosamente a la Comisión Agraria Mixta, en las propuestas que sirvan a ésta para emitir sus dictámenes; y

III.- Por proponer la afectación de la pequeña propiedad agrícola en explotación, o por ejecutar mandamientos de posesión que la afecten.

En los casos a que se refiere este artículo, los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas sufrirán pena de prisión de seis meses a dos años, a juicio del Juez de Distrito y según la gravedad del hecho.

ARTICULO 165.- Serán competentes para conocer de los delitos oficiales especificados en los artículos anteriores, los tribunales federales, y el Código Federal de Procedimientos Penales será supletorio de éste.

ARTICULO 166.- Se considerarán como faltas y recibirán sanción administrativa todos los actos u omisiones no especificados en los artículos anteriores que con violación de este Código y sus reglamentos, cometan los funcionarios y empleados que intervengan en la aplicación de los mismos.

artículo 167.- El Presidente de la República expedirá los reglamentos que fueren necesarios para definir los actos u omisiones que deban castigarse conforme al artículo anterior, estableciendo las sanciones correspondientes.

ARTICULO 168.- Se concede acción popular para denunciar ante el Presidente de la República y ante del Departamento Agrario, para que hagan las consignaciones que procedan todos los actos u omisiones de los funcionarios y empleados agrarios que conforme a este Código y sus reglamentos, sean causa de responsabilidad.

ARTICULO 169.- Las disposiciones de este Capítulo no restringen ni modifican el alcance de las leyes penales, que serán aplicables a cualquier hecho u omisión de los funcionarios y empleados agrarios sancionados por ellas.

En todo caso, se acumularán las penas correspondientes si además del delito oficial, hubiere cometido otro del orden común." (33)

Desde el principio de la Reforma Agraria, se comprendió la necesidad de establecer responsabilidades en contra de los funcionarios y empleados que toman parte en la tramitación de los asuntos correspondientes a esta materia, pues nadie ignora que en gran parte la deficiente y lenta realización de las leyes agrarias se ha debido a algunos de esos funcionarios y empleados quienes, obrando unas veces bajo la influencia de móviles políticos y otras por intereses bastardos, de fraudaron los derechos de los pueblos.

Sin embargo, cuanto se diga en materia de responsabilidades tiene sólo un valor teórico, ya que la categoría de los funcionarios que intervienen en la resolución de los expedientes agrarios hace muy difícil, por no decir que imposible, la exigencia de esas responsabilidades y la aplicación de las sanciones correspondientes.

En el Código Agrario se abordó esta cuestión estableciéndose que incurren en responsabilidades los funcionarios y empleados que intervengan en la tramitación y resolución de los expedientes agrarios, -- siempre que violen sus preceptos. Se dice que el Presidente de la República incurre en responsabilidad si niega a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que tenga derecho y cuando afecte en sus resoluciones a la pequeña propiedad agrícola en explotación. También se señalan las responsabilidades de los gobernadores de los Estados; pero las sanciones sólo aparecen claramente definidas, a partir del jefe del Departamento Agrario hasta alcanzar a los empleados menor categoría y consisten en penas de prisión de seis meses a dos años o suspensión temporal o privación definitiva del cargo.

### 3.2.- CODIGO AGRARIO DE 1940

Al iniciarse el presente periodo constitucional de 1934 a 1940, estaba vigente el Código Agrario expedido en marzo de 1934. La experiencia recogida en los años del actual Gobierno y las observaciones hechas al aplicar la Ley Agraria en la Comarca Lagunera, en las Península de Yucatán y la Baja California, El Yaqui, Los Mochis, - El Soconusco, Lombardía y Nueva Italia, aconsejando dictar el Ejecutivo, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el H. Congreso de la Unión, las reformas de agosto de 1937. Permitían, éstas, en las resoluciones por conjunto ampliar los radios de afectación e incluir a los núcleos que no hubieren solicitado ejidos; dotar a los peones acasillados que carecían de ese derecho hasta entonces; precisar qué fraccionamientos deben considerarse como simulados; ampliar ejidos sin más restricciones que el respeto a la pequeña propiedad y fijar normas generales para la organización ejidal. En marzo del mismo año se adicionó, además. El Código Agrario permitiéndose el otorgamiento de inafectabilidades ganaderas por veinticinco años en zonas en las que no existan problemas de dotaciones ejidales. Y una necesidad de buen método legislativo, decidió al Ejecutivo a iniciar la expedición de un nuevo Código Agrario que diera sistemas a los preceptos subsistentes del anterior y todas las reformas y acuerdos posteriores.

Las reformas fundamentales que el proyecto de nuevo Código incluye, van encaminadas a facilitar la distribución de la tierra y la mejor organización del ejido; aclarar los preceptos que organicen la propiedad inafectable, sin disminuir el límite fijado para ello, pues si bien las leyes anteriores señalaban una propiedad inafectable de 150 hectáreas de riego o sus equivalentes, también establecieron que ese límite podría reducirse hasta 100 cuando hubiera necesidades por satisfacer, lo que, durante el actual periodo constitucional produjo, por el ritmo de las afectaciones de tierras, que quedaron reducidas a esas 100 hectáreas de riego todas las propiedades inafectables; ratificar los derechos de los trabajadores asalariados del campo; permitir que el Gobierno pueda disponer de los excedentes de los volúmenes de aguas restituidos que no utilizan los núcleos beneficiados; fijar las condiciones de acuerdos con las cuales se respetarán los fraccionamientos de fincas afectables; autorizar el establecimiento de ejidos ganaderos y forestales; sustituir, en la terminología legal, la palabra "parcela" por "unidad normal de dotación", en virtud de que no se llega a la primera sino mediante el fraccionamiento del ejido, el cual, no debe efectuarse en algunos casos, por las condiciones peculiares de la tierra o por no ser conveniente para alcanzar un mejor nivel económico; reglamentar el funcionamiento de la parcela escolar; incluir en las dotaciones las superficies para fundos legales y los caseríos ocupados por los campesinos beneficiados; aumentar las unidades de dotación a -

las tribus indígenas y para nuevos centros de población acomodar excedentes no dotados en las tierras vacantes de los ejidos antes de proceder a formar nuevos centros de población; conferir la organización ejidal a la Secretaría de Agricultura y Fomento, la que puede delegarla en organismos descentralizados de Estado, semejantes al Banco Nacional de Crédito Ejidal; capacitar a las Asambleas Generales de Ejidatarios para el manejo de los fondos de la comunidad, mediante depósitos en el Banco Ejidal; y, por último, organizar correctamente la titulación y la resolución de los conflictos de los bienes comunales, que se encuentran en manos de indígenas y que no habian sido reglamentados hasta ahora, pudieron optar por el régimen ejidal para recibir los beneficios del crédito de Estado.

Las disposiciones del segundo Código Agrario que se refiere a la materia penal de carácter agrario, se encuentra en los siguientes artículos:

"ARTICULO 60.- Los Ejecutivos Locales podrán remover a los miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios cuando no cumplan con las obligaciones que les impone el artículo 38 o cuando observen mala conducta, si lo solicita la Asamblea General de Ejidatarios.

ARTICULO 12.- Procederá la remoción del Comisariado Ejidal por cualesquiera de las siguientes causas:

I.- No cumplir los acuerdos de la Asamblea General de Ejidatarios;

II.- Contravenir las disposiciones de este Código o las que se relacionen con la explotación y aprovechamiento de los ejidos;

III.- Desobedecer las disposiciones que dicten, el Departamento Agrario, la Dirección de Organización Agraria Ejidal o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para el cumplimiento de las leyes agrarias;

IV.- Malversar fondos y en general que se les encauce por cometer delito que amerite penal corporal; y

V.- Por ausentarse del ejido por más de tres meses consecutivos, sin causa justificada.

ARTICULO 30.- Las remociones de los Comisarios Ejidales y de los Comisarios de Bienes Comunales, deberán ser acordadas por mayoría de las dos terceras partes de la asamblea, que al efecto se reúna; pero en los casos de las fracciones III y IV del artículo 12 y estando comprobados los hechos por la Dirección de Organización Agraria Ejidal, por sí, o a petición del Banco Nacional de Crédito Ejidal o del Departamento Agrario, en su caso cuando se desobedezcan sus disposiciones, si la asamblea no resolviere la remoción, se considerarán suspendidos en sus cargos los Comisariados debiendo entrar en funciones los suplentes y, en su defecto, el consejo de Vigilancia, en tanto se justifiquen las suspensiones o se ratifica la destitución.

Todo cambio total o parcial, temporal o definitivo en los componentes del Comisariado o en los de los Consejos de Vigilancia, deberá ser sometido a la aprobación de la Dirección de Organización Agraria dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, para el sólo efecto de examinar si la resolución de la asamblea se ajustó a los preceptos legales.

ARTICULO 32.- Procederá la remoción de los miembros del Consejo de Vigilancia, por omisión en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones que les impone el artículo 54, así como porque se les encauce por la comisión de cualquier delito que amerite pena corporal.

Las remociones serán acordadas por la mayoría de las dos terceras partes de la asamblea que al efecto se reúna con la intervención del representante de la Dirección de Organización Agraria Ejidal o del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso;

ARTICULO 52.- Solamente la Asamblea General de Ejidatarios tiene facultades para privar del uso de sus derechos a cualesquiera de los ejidatarios, en los casos ex-

presamente comprendidos en este Código y con aprobación de la Dirección Agraria Ejidal; en consecuencia el Comisariado Ejidal no tiene facultades para ordenar movimiento alguno en el disfruta de los bienes del ejido.

**ARTICULO 53.-** Las resoluciones de la Asamblea General de Ejidatarios sobre privación temporal o definitiva en el goce de sus derechos, no será de inmediata ejecución y en todo caso serán revisadas por la Dirección Agraria Ejidal para que resuelva en definitiva.

**ARTICULO 124.-** Los núcleos de población perderán sus derechos sobre tierras, bosques y aguas que se les hayan concedido por resolución presidencial en los siguientes casos:

I.- Cuando abandone el ejido en número de ejidatarios tal, que el núcleo de población se reduzca a menos de diez capacitados; y

II.- Cuando manifieste su voluntad de no recibir los bienes objeto de la resolución presidencial, por decisión expresa cuando menos del noventa por ciento de sus componentes.

En estos casos, la tierra, bosques y aguas, volverán al dominio de la Nación para su inmediato destino o acomodamiento de ejidatarios que carezcan de tierra en otros ejidos o a la constitución de un nuevo centro de población ejidal. La pérdida de los derechos del núcleo de población sobre el ejido, se declarará por resolución presidencial fundada en la comprobación por el Departamento Agrario, de las causas señaladas.

**ARTICULO 144.-** El abandono del solar durante un año consecutivo, dentro de los cuatro primeros años de su posesión, implicará la pérdida de los derechos del poseedor sobre al mismo, salvo fuerza mayor. En aquel caso el solar quedará vacante y el núcleo de población dispondrá de él enajenándolo de acuerdo con el artículo anterior o adjudicándolo preferentemente a otro de sus miembros que carezcan del solar.

**ARTICULO 262.-** Los decretos y concesiones de inafectabilidad ganadera podrán ser derogados, total o parcialmente, mediante un nuevo decreto.

**ARTICULO 263.-** La derogación total procederá:

I.- Cuando los terrenos inafectables dejen de dedicarse a la explotación ganadera de modo absoluto o cuando los llenos se reduzcan a un número inferior al mínimo de cabezas exigido y se mantenga en tal condición más de un año; o

II.- Cuando la capacidad forrajera de las tierras inafectables se modifique, debido a obras no construidas ni indemnizadas por el concesionario si la mejoría producida hace menos costeable la explotación ganadera que otras explotaciones posibles.

**ARTICULO 264.-** La derogación parcial procederá:

I.- Cuando la capacidad forrajera de las tierras inafectables se modifique favorablemente debido a otras que no hayan sido construidas por cuenta del concesionario o indemnizadas por él siempre que la mejoría de calidad del suelo no coloque a la ganadería en plano inferior costeabilidad respecto de otra explotación posible;

II.- Cuando el número de cabezas de ganado existentes se encuentre reducido respecto del consignado en el decreto de concesión pero sin que la reducción vaya más allá del mínimo correspondiente, y siempre que ella perdure más de un año o bien si han sido concedidas tierras en previsión de crecimiento de la ganadería cuando el pie de ganado no se haya acreditado en la proporción fijada en el decreto correspondiente, dentro del plazo allí mismo otorgado; o

III.- Cuando se compruebe que el concesionario haya dejado de cumplir algunas de las obligaciones que le imponen los artículos 190 y 191 en un lapso mayor de un año a pesar de haber sido requerido por la autoridad competente.

**ARTICULO 265.-** La derogación parcial tendrá por efecto una reclasificación de terrenos para ajustarlos a las nuevas condiciones y determinar un área inafectable reducida, respecto de la primitivamente amparada por el decreto de concesión. En el caso definido por la fracción III del artículo anterior la reducción del área inafectable será proporcional a la gravedad de la falta."(34)

El Código en cita, establece lo relativo a las sanciones en materia agraria, en su Libro Séptimo Capítulo Unico, y son entre otras las siguientes: Pena de prisión de seis meses a dos años a juicio del Juez de Distrito; sanciones administrativas; destitución del cargo.

(34) Código Agrario de 1940. En: Legislación Agraria en México 1914-1979. Editorial de la SRA. 1a. Edición. México D.F., 1980. - pág. 120.

Las autoridades y órganos agrarios que podían ser responsable, eran: el Presidente de la República, los Ejecutivos Locales, el Jefe del Departamento Agrario, El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Delegados del Departamento Agrario, los Jefes de las Oficinas Rentísticas Catastrales y del Registro Público de la Propiedad Federal y Locales.

### 3.3.- CODIGO AGRARIO DE 1942.

Para sustituir al Código Agrario de 23 de septiembre de 1940 - se dictó un nuevo ordenamiento de 31 de diciembre de 1942, resultado, estuvo vigente la friolera de 29 años a pesar de que, siendo - como era mejor que el anterior, contenía innumerables lagunas deficiencias y preceptos, entre ellos los relativos a la concesiones - de inafectabilidad ganadera, institución ésta, si así puede llamar se, que se conservó a pesar de las críticas que había suscitado - porque favorecía al grupo poderoso de terratenientes; pero lesiona ba los intereses de un campesino ignorante, desvalido, capaz de des- truirlo por medio del Juicio de Garantías.

No obstante sus deficiencias el Código Agrario de 31 de diciem bre de 1942, significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico - de la Reforma Agraria y fue claro intento de perfeccionarla; pero no logró del todo sus objetivos y como permaneció intocado durante más de un cuarto de siglo se hacía indispensable renovarlo de - acuerdo con las exigencias de la práctica, los fines constituciona les de la Reforma mencionada y los principios de la justicia social.

Las disposiciones de este tercer Código Agrario que se refie-- ren a la materia penal de carácter agrario, se encuentran en los - artículos 341 al 360, que textualmente ordenan:

**ARTICULO 341.-** Las autoridades y órganos agrarios y - los empleados que intervengan en la aplicación de este Código, serán responsables por las violaciones que cometan a los preceptos del mismo. Quienes incurran en responsabilidad serán consignados a las autoridades competentes y se les aplicarán las sanciones administrativas que correspondan sin perjuicio de que sean sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

**ARTICULO 342.-** Los Ejecutivos Locales incurrirán en - responsabilidades y, previo cumplimiento de las formalidades legales del caso, serán consignados a las autoridades competentes.

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

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

III.- Por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias en los plazos que les señala este Código;

IV.- Por afectar las propiedades inafectables en los mandamientos de posesión que dicten; y

V.- Por las demás causas que especifique este Código.

**ARTICULO 343.-** El Jefe del Departamento Agrario incurrirá en responsabilidades:

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

II.- Cuando con violación de este Código proponga resoluciones negando a un núcleo de población, las tierras o aguas a que tenga derecho;

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

IV.- Cuando mande ejecutar resoluciones presidenciales afectando las propiedades a que se refiere la fracción anterior.

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

**ARTICULO 344.-** El mismo Jefe del Departamento Agrario incurrirá también en responsabilidades:

I.- Por no informar al Presidente de la República, de los casos en que procedan las sanciones de funcionarios o empleados agrarios; y

II.- Por no consignar a la autoridad competente a los funcionarios y empleados, de los que sea superior jerárquico, en los casos de responsabilidad que de cada uno de ellos señala este Código.

ARTICULO 345.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas incurrirá en responsabilidad:

I.- Cuando justificado y a juicio del Presidente de la República, retarde la ejecución de las resoluciones que le compete ejecutar;

II.- Cuando sin causa justificada deje de emitir su opinión dentro de los términos marcados por la Ley, o retarde indebidamente la realización de los trabajos y gestiones que este Código encomienda;

III.- Cuando no informe al Presidente de la República sobre los casos en que proceda la consignación de funcionarios o empleados a quienes se encomienden trabajos encomendados a ejecutar expedita y eficazmente, las resoluciones a que este Código se refiere, y

IV.- Cuando por ejecutar resoluciones fuera de sus estrictos términos, se invadan terrenos que debieran respetarse, o se cause perjuicio a alguna comunidad o a terceros.

En los casos de las fracciones I, III y VI, el responsable sufrirá la pena de seis meses a dos años de prisión, a juicio de la autoridad competente.

ARTICULO 346.- El Secretario de Agricultura y Fomento incurrirá en responsabilidad:

I.- Por intervenir en la elección de autoridades ejidales o comunales en su renovación y destitución sin ajustarse a lo dispuesto por este Código.

II.- Por autorizar contratos que causen perjuicios o sean desfavorecidos a la comunidad ejidal.

III.- Por no emitir su opinión en término oportuno, u obrar con falsedad;

IV.- Por no consignar a los empleados o funcionarios de su dependencia que violen lo dispuesto en este Código, provocando con sus actos perjuicios a los ejidatarios en particular, o a las comunidades agrarias, y

V.- Por tolerar actos que menoscaben o afecten el valor y la eficacia de los certificados de derechos agrarios y de los títulos de propiedad, o provoquen la invasión de propiedades no afectadas.

En los casos de las fracciones, I, III y IV, el responsable será sancionado con prisión de seis meses a dos años según la gravedad del caso.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

**ARTICULO 347.-** Será motivo de responsabilidad para los funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas, el hacerlo en contravención de los artículos 8 y 10 de este Código.

**ARTICULO 348.-** Los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario incurrirán en responsabilidades:

I.- Por actuar dolosamente en los casos a que se refiere el artículo 7°;

II.- Por proponer se afecten las propiedades inafectables; y

III.- Por no emitir dictámenes en los términos que les fije el Reglamento interior del Cuerpo Consultivo Agrario cuando la omisión les sea imputable total o parcialmente.

En los casos a que se refiere este artículo, los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario serán sancionados con una pena de seis meses a dos años, según la gravedad del hecho de que se trate.

**ARTICULO 349.-** Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas incurrirán en responsabilidades:

I.- Por formular sus propuestas ante las Comisiones, en los términos que fije el Reglamento Interior de ellas cuando la omisión les sea imputable total o parcialmente;

II.- Por informar dolosamente a la Comisión Agraria Mixta en las propuestas que sirvan a ésta para emitir sus dictámenes; y

III.- Por proponer la afectación de las propiedades inafectables o por mandar ejecutar mandamientos de posesión que las afecten.

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

**ARTICULO 350.-** Los Delegados del Departamento Agrario incurrirán en responsabilidades;

I.- Por proponer en sus dictámenes o estudios, en contravención a este Código que se nieguen a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que tenga derecho;

II.- Por proponer se afecten las propiedades inafectables o ejecutar mandamientos de posesión o resoluciones presidenciales que las afecten;

III.- Por no tramitar, dentro de los términos que fija este Código, los expedientes agrarios, a menos que hubiere excusa fundada conocida por el Departamento Agrario.

IV.- Por no informar oportunamente al Departamento Agrario de las irregularidades que cometan las Comisiones Agrarias Mixtas;

V.- Por informar dolosamente al Departamento Agrario sobre los expedientes en que intervengan, en forma que origine o pueda originar resoluciones contrarias a este Código; y

VI.- Por conceder o proponer que se concedan a los propietarios afectados, plazos mayores que los que señala el artículo 248 de este Código para el levantamiento de cosechas, el desalojamiento de ganado a lo extracción de productos forestales.

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

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

ARTICULO 352.- En los casos de la fracción IV del artículo 24 hecha la remoción, el empleado o funcionario que haya intervenido en la Asamblea, enviará inmediatamente un ejemplar del acta y documentación respectiva, al Ministerio Público que corresponda, dando cuenta al Departamento Agrario.

ARTICULO 353.- Los miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios y de los Comisariados Ejidales incurrirán en responsabilidad:

I.- Por lenidad en las funciones que les encomiende este Código;

II.- Por originar, fomentar o desatender el arreglo de conflictos entre los ejidatarios, o conflictos interejidales; y

III.- Por invadir tierras, inducir o tolerar que los ejidatarios o campesinos se posesionen de ellas fuera de los preceptos de este Código.

Las infracciones previstas en las fracciones I y II serán castigadas con destitución del cargo y multa de cinco a quinientos pesos, los hechos u omisiones mencionados constituyen delitos.

Las inobservaciones de lo dispuesto en la fracción - III se castigará con destitución inmediata por la autoridad competente y con prisión de seis meses a dos años, según la gravedad del hecho.

ARTICULO 354.- Además de los casos señalados en el artículo anterior los Comisarios Ejidales incurrirán en responsabilidad;

I.- Por no cumplir las obligaciones que se les imponen para la tributación fiscal del ejido, y

II.- Por ejecutar actos u omisiones que provoquen o produzcan el cambio ilegal de los ejidatarios o superaciones o parcelas distintas de las que hayan correspondido, en el reparto económico o en el fraccionamiento de las tierras de labor.

Las infracciones prevista en la fracción se castigará con destitución del cargo y multa de cinco a quinientos pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delito.

Los miembros del Comisariado Ejidal que ordenen la privación temporal o definitiva, parcial o total, de los derechos de un ejidatario, y los que con su conducta pasiva la toleren o autoricen, sin que exista una resolución presidencial en que fundarla, quedarán inhabilitados para desempeñar todo cargo en los ejidos durante cinco años serán inmediatamente destituidos, y sufrirán prisión de tres meses a tres años, según la gravedad del caso.

ARTICULO 355.- Los Jefes de las oficinas Rentísticas o Catastrales y del Registro Público de la propiedad o de cualesquiera otras que conforme a este Código deban proporcionar a las autoridades agrarias datos o documentos necesarios para la tramitación de expedientes, cumplirán con esta obligación en un plazo máximo de quince días.

La falta de cumplimiento de esta disposición será sancionada con multa de diez a quinientos pesos según la gravedad del hecho o hechos de que se trate.

ARTICULO 356.- Se considerarán como faltas y serán sancionadas administrativamente todos los actos u omisiones no especificados en los artículos anteriores que, con violación de este Código o sus Reglamentos, cometan los funcionarios y empleados que intervengan en la aplicación de los mismos.

**ARTICULO 357.-** El Presidente de la República expedirá los reglamentos que fueren necesarios para definir los actos u omisiones que deban castigarse conforme al artículo anterior, y establecerá las sanciones correspondientes.

**ARTICULO 358.-** Las disposiciones de este artículo no restringen ni modifican el alcance de las leyes penales - serán aplicables a cualquier hecho u omisión de los funcionarios y empleados agrarios, sancionados por ellas.

**ARTICULO 359.-** Los tribunales federales serán competentes para conocer de los delitos oficiales previstos en los artículos anteriores.

**ARTICULO 360.-** Se concede acción popular para denunciar ante el Presidente de la República y ante el Jefe del Departamento Agrario para que hagan las consignaciones que procedan, todos los actos u omisiones de los funcionarios y empleados agrarios que, conforme a este Código y a sus Reglamentos, sean causa de responsabilidad."<sup>(35)</sup>

En resumen, el Código Agrario de 1942, dentro de la sistemática de los anteriores ordenamientos de 1934 y de 1940, contiene en su Libro Quinto, un Capítulo Único dedicado a "Sanciones en Materia Agraria", el cual se encuentra, casi al final del repetido Código y es seguido solamente por las secciones relativas a disposiciones generales y en artículos transitorios. Desde luego, tal como quedó escrito al referirnos a los Códigos anteriores al vigente, el tratamiento que por separado se hace a las cuestiones penales agrarias - en capítulo de estas, representaba un aceptable logro en la evolución de nuestra codificación agraria, a pesar de que todavía en el capítulo relativo no se cuenta con una estructuración completa ni coherente.

(35) Código Agrario de 1942. En: La Legislación Agraria en México 1914 1979. Editorial de la SRA. 1a. Edición. México D.F., 1980. pág. 148.

### 3.4.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1970

Para que los mandamientos agrarios del artículo 27 constitucional se llevaran a la práctica, el gobierno empezó a expedir distintas disposiciones que son los antecedentes de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Así se dictó una Ley de Ejidos en 1920; otra en 1921; en 1927, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, hasta llegar al primer Código Agrario de 1934, y el segundo Código Agrario de 1940.

El antecedente inmediato de la Ley Federal de Reforma Agraria es el Código del 31 de diciembre de 1942, que tuvo una vigencia de larga duración casi 30 años.

La Ley Federal de Reforma Agraria derogó este código, es decir, lo cambió.

Con el tiempo transcurrido habían surgido nuevos problemas en el campo que hacfa una necesidad social recoger en una nueva ley las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria para, la solución de aquéllos.

El Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, durante la gira de su campaña política, advirtió claramente esa necesidad y lo indispensable de una renovación legislativa agraria.

Consideró que la solución a los problemas del campo sigue siendo un factor esencial en el desarrollo político y social de México, y propuso al Congreso la Ley Federal de Reforma Agraria, que fue aprobada, y se publicó el 16 de abril de 1971.

La Ley de referencia reglamenta las disposiciones agrarias del artículo 27 constitucional. Su contenido es de interés público y debe acatarse en toda la República Mexicana.

La Ley Federal de Reforma Agraria está formada por 430 artículos que se ordenan en siete libros, que se refieren a cada uno de los principales temas o asuntos agrarios:

LIBRO PRIMERO: Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo.

LIBRO SEGUNDO: El Ejido.

LIBRO TERCERO: Organización Económica del Ejido.

LIBRO CUARTO: Redistribución de la Propiedad Agraria.

LIBRO QUINTO: Procedimientos Agrarios.

LIBRO SEXTO: Registro y Planeación Agrarios.

LIBRO SEPTIMO: Responsabilidades en Materia Agraria.

Las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria que se refiere a la materia penal de carácter agrario, se encuentra en el Libro Séptimo, y son las siguientes.

Las autoridades agrarias y los empleados que intervengan en la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria que cometan violaciones a la misma serán consignados ante: las autoridades competentes; el Tribunal encargado de aplicar la Ley de Reponsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales; y en un caso; las Leyes de Responsabilidades de los Estados.

Los gobernadores serán consignados a las autoridades competentes por:

1.- Retardar más de 15 días el nombramiento de sus representantes ante las Comisiones Agrarias Mixtas.

2.- No turnar a las Comisiones Agrarias Mixtas las solicitudes de los Nucleos de población, dentro de los 10 días siguientes a su presentación.

3.- No resolver los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y no devolver los expedientes que les envían dichas comisiones en los plazos que señala la Ley Agraria.

4.- Afectar ilegalmente las propiedades que la Ley establece,

que son inafectables.

5.- Las demás causas que especifique la Ley Agraria.

Incurrirá en responsabilidad el Jefe del DAAC:

1.- Por informar falsamente al Presidente de la República, al someter a su consideración los proyectos de resolución.

2.- Cuando proponga resolución negando a un núcleo de población las tierras o aguas a que tenga derecho, de acuerdo con la Ley Agraria.

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

Por estas violaciones a la Ley, el Jefe del DAAC será sancionado con pena de seis meses a dos años de prisión.

También incurrirá en responsabilidad por no informar al Presidente de la República cuando proceda sancionar a funcionarios o empleados agrarios, en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos señale la Ley, o por no consignarlos ante las autoridades competentes.

El Secretario de Agricultura y Ganadería incurrirá en responsabilidad por:

1.- No emitir su opinión en término oportuno y obrar con falsedad, causando perjuicio a los ejidatarios y comuneros.

2.- No consignar ante las autoridades competentes a los empleados o funcionarios de su dependencia que hubieren violado la Ley Agraria, provocando con sus actos perjuicios a los ejidatarios o a los comuneros en particular o a los ejidos y comunidades.

En estos casos el Secretario de Agricultura y Ganadería será sancionado con prisión de seis meses a dos años.

Los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario incurrirán en responsabilidad penal por:

1.- Actuar dolosamente en sus funciones y en la elaboración de dictámenes.

2.- Proponer se afecten propiedades inafectables.

3.- No presentar sus dictámenes en los plazos legales.

En estos casos serán sancionados con penas de seis meses a dos años de prisión.

Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas incurrirán en responsabilidad penal por:

1.- No formular sus propuestas ante las comisiones, en los términos que fije el reglamento interior de ellas.

2.- Informar dolosamente a la Comisión; las propuestas que servirán a ésta para emitir sus dictámenes.

3.- Proponer afectación de los predios inafectables.

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

Las sanciones serán de seis meses a dos años de prisión.

Estos funcionarios incurrirán en responsabilidad penal por:

1.- Proponer que se niegue a los núcleos de población los bosques, tierras o aguas a que tienen derecho.

2.- Proponer se afecten predios inafectables.

3.- No tramitar los expedientes agrarios en los términos que la Ley concede.

4.- No informar oportunamente al DAAC de las irregularidades que comentan las Comisiones Agrarias Mixtas.

5.- Informar dolosamente al Departamento sobre los expedientes y origine o pueda originar, con ello, resoluciones contrarias a la Ley.

6.- Conceder a los propietarios afectados plazos mayores que los que señala la Ley, para levantar la cosecha, desalojar el ganado o sacar productos forestales.

7.- Sugerir o dictar medidas perjudiciales para los ejidatarios con el propósito de beneficiar a terceras personas o de obtener lucro personal.

8.- Intervenir en beneficio propio directamente o en forma indirecta en negocios relacionados con artículos que producen los ejidos.

9.- Dar informes indebidamente a una de las partes interesadas que perjudiquen a la otra.

Los Delegados y Subdelegados responsables serán sancionados con prisión de uno a seis años.

Este personal incurrirá en la misma responsabilidad y le corresponderán iguales sanciones que a los Delegados y Subdelegados.

En el caso de malversación de fondos, el empleado o funcionario que haya intervenido en la Asamblea enviará un ejemplar del acta y la documentación al Ministerio Público, dando cuenta al DAAC.

Los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos y de los Comisariados y Consejeros de Vigilancia Ejidales y Comunales incurrirán en responsabilidad por:

- 1.- Abandonar sus funciones.
- 2.- Originar o fomentar conflictos entre los ejidatarios o entre los ejidos.
- 3.- Invadir tierras
- 4.- Malversar fondos.

Las infracciones previstas en las fracciones 1ª y 2ª serán castigadas con destitución del cargo y multa de 50 a 500 pesos, penas que se aplicarán además de las que corresponde cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delitos.

Los actos previstos en las fracciones 3 y 4 se castigarán con destitución y prisión de seis meses.

Los Comisarios Ejidales incurrirán en responsabilidad además - en los siguientes casos:

- 1.- Por no cubrir la tributación del ejido.
- 2.- Cuando realice o permita cambios ilegales en superficies o unidades de dotación.
- 3.- Por acaparar o permitir que se acaparen parcelas.
- 4.- Por arrendar parcelas, permitir que se transmitan ilegalmente o que las usufructúen personas ajenas.

Estas violaciones a la Ley Agraria se castigarán con la destitución del cargo y multa de 50 a 500 pesos.

El despojo ilegal de parcelas se sancionará con la destitución del Comisariado, quedando inhabilitado para ocupar cualquier cargo en ejido o comunidad, y con prisión de tres meses a tres años.

Los jefes las Oficinas de Renta o Catastro o del Registro Público de la Propiedad que no proporcionen la información que necesitan - las autoridades agrarias o los documentos que les soliciten para tramitar expedientes, serán sancionados con multa de 10 a 500 pesos.

Al Presidente de la República corresponde expedir los reglamentos que definan los actos u omisiones que deban castigarse conforme a la Ley Agraria. (36)

Se concede acción popular para denunciar al Presidente de la República y el Jefe del DAAC todos los actos u omisiones de los funcionarios y empleados agrarios que, conforme a la Ley y a su reglamento sean causa de responsabilidad.

---

(36) Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Editorial Porrúa, S.A., 33a. Edición. México D.F., 1989. pág. 169.

### 3.5.- LEY AGRARIA DE 1992

Al inicio de la presente década, el marco jurídico agrario continuaba teniendo como eje fundamental el sistema de redistribución de tierras (reparto agrario).

Los procedimientos legales del reparto fueron la restitución de tierras, bosques y aguas, para los pueblos que habían sido despojados de ellos; la dotación de acuerdo con la cual, los grupos de campesinos (núcleos de población) que carecieran de tierras o no las tuvieran en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tenían derecho a ser dotados con propiedades "afectables"; y la creación de nuevos centros de población para el reparto de tierras ubicadas en lugares poco poblados.

El reparto de tierras por la vía de dotación cobró especial importancia. Para estos fines, eran afectables, con exclusión de las superficies consideradas legalmente como pequeñas propiedades (inferiores a 100 hectáreas de riego o sus equivalentes en otras clases de tierras), todos los predios cuyos linderos fueran tocados por radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo de población solicitante.

A continuación se señalan algunos preceptos relevantes de la legislación agraria.

Se consideraba como una sola propiedad (y por tanto afectable si excedía los límites a la extensión de la pequeña propiedad individual) los predios de distintos propietarios poseídos proindiviso.

Así mismo se presumía que había simulación y en consecuencia - el fraccionamiento no surtía efectos en materia agraria, cuando no había deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno o cuando - el fraccionamiento ocurría sin la autorización correspondiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Estas disposiciones fueron de vital importancia, pues con ellas se evitó la conservación o formación de latifundios simulados sin embargo, en muchas ocasiones inhibió la formación de asociaciones de distintos pequeños propietarios mediante la compactación de sus tierras en una unidad productiva, ya que ésta rebasaba el límite de la pequeña propiedad, la superficie excedente se convertía - en afectable para efectos de reparto agrario.

Del texto del artículo 27 se refleja el interés por proteger a la pequeña propiedad. La fracción XV disponía que las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podían afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación y señalaba que dichas autoridades incurrieran en responsabilidad por violaciones a la Constitución en caso de conceder dotaciones que la afectan. Pero también era necesario garantizar el cum--

plimiento oportuno de los fines de la reforma agraria. Por ello, la Constitución igualmente ordenaba que los propietarios afectados - con resoluciones dotatorias o restitutorias en favor de los pueblos no tendrían ningún derecho ni recurso legal ordinario; pudiendo promover el juicio de amparo contra la afectación ilegal de sus tierras en caso de ser pequeños propietarios agrícolas o ganaderos de tener tierras en explotación y de contar con un certificado de inafectabilidad, expedido por la Secretaría de la Reforma Agraria con anterioridad a la afectación. Desde luego, podrían acudir al gobierno federal para reclamar la indemnización correspondiente.

Los procedimientos jurídicos de reparto corrían a cargo de las autoridades estatales, en primera instancia, y del gobierno federal, a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, en segunda instancia. La conclusión de dichos procedimientos resultaban en la constitución de ejidos o en el reconocimiento del régimen comunal del núcleo restituido, a los cuales se les otorgaba la propiedad de la tierra repartida.

Algunas modalidades importantes a que estaban sujetas las tierras de los ejidos, las cuales en su momento permitieron la transición hacia un esquema de mayor libertad, eran las siguientes:

- 1) Los derechos de los ejidos sobre sus tierras eran inalienables. Estaba prohibido expresamente su enajenación, cesión, transmisión, hipoteca, gravamen, venta o arrendamiento, estableciendo la inexistencia o nulidad de este tipo de actos o contratos.
- 2) Las tierras del ejido podían adjudicarse individualmente entre sus miembros (ejidatarios) sin que éstos adquirieran la propiedad. La Ley establecía que el aprovechamiento individual terminaba al resolverse la explotación colectiva en favor de todos los ejidatarios.
- 3) Las modalidades establecidas para el ejido respecto del uso de las tierras operaban igualmente para los ejidatarios en sus derechos individuales. Se prohibía la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto o contrato que implica la explotación indirecta o por terceros de la parcela o el empleo de trabajo asalariado.

Otra cuestión de suma importancia que contemplaba el artículo 27 antes de la reforma de 1992, acorde con los principios fundamentales del sistema agrario, era la prohibición a las sociedades mercantiles por acciones de tener propiedad, poseer o administrar tierras rurales. Dentro de un sistema de reparto agrario, la justifi-

cación de la existencia de una disposición de esta naturaleza es evidente: la figura de la sociedad mercantil podría ser utilizada para disfrazar latifundios, restando posibilidades de ser dotados de tierras a los núcleos de población solicitantes. Es importante mencionar que en los orígenes de esta disposición constitucional, la legislación mercantil contemplaba la existencia de acciones al portador, lo que habría hecho prácticamente imposible el control de la propiedad y, por tanto, detección de tierras susceptibles de afectación.

La nueva Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día miércoles 26 de febrero de 1992, a diferencia de los ordenamientos estudiados no establece disposiciones tan concretas relativas a la materia penal de carácter agrario, y por lo tanto sólo citaremos los artículos que de alguna manera hacen alusión a esta cuestión:

"ARTICULO 48.- Quien hubiere poseído tierras ejidales en concepto de titular de derechos de ejidatario que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un período de cinco años si la posesión es de buena fe, o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquiera ejidatario sobre su parcela.

El poseedor podrá acudir ante al tribunal agrario para que, previa audiencia de los interesados, del comisariado ejidal y de los colindantes, en la vía de jurisdicción voluntaria mediante el desahogo del juicio correspondiente emita resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate, lo que se comu-

nicará al Registro Agrario Nacional para que éste expida de inmediato el certificado correspondiente.

La demanda presentada por cualquier interesado ante el tribunal o la denuncia ante el Ministerio Público por despojo, interrumpirá el plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo hasta que se dicte resolución definitiva.

ARTICULO 135.- La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avicultores y jornaleros agrícolas mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley.

ARTICULO 144.- El Procurador Agrario tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Actuar como representante legal de la Procuraduría;
- II.- Dirigir y coordinar las funciones de la Procuraduría;
- III.- Nombrar y remover al personal al servicio de la institución, así como señalar sus funciones, áreas de responsabilidad y remuneración de acuerdo con el presupuesto programado;
- IV.- Crear las unidades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría;
- V.- Expedir los manuales de organización y procedimientos, y dictar normas para la adecuada desconcentración territorial, administrativa y funcional de la institución.
- VI.- Hacer la propuesta del presupuesto de la Procuraduría;
- VII.- Delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos que el Reglamento Interior de la Procuraduría señale; y
- VIII.- Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes señalen.

ARTICULO 146.- A los Subprocuradores corresponderá dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, de conformidad con el Reglamento Interior de la Procuraduría atendiendo las tareas relativas a las asistencias y defensas de los derechos e intereses de ejidos,

comunidades ejidatarios comuneros sucesores de ejidatarios y comuneros, pequeños propietarios avocados y jornaleros, la asistencia en la regularización de la tenencia de la tierra de los mismos y la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las leyes agrarias.(37)

Tal es a grandes rasgos, lo relativo a las disposiciones que se refieren a la materia penal de carácter agrario, que se establecieron en los ordenamientos agrarios desde el primer Código Agrario expedido en 1934 hasta la vigente Ley Agraria de 1992.

---

(37) Ley Agraria de 1992. Editorial Porrúa, S.A., 5a. Edición. México D.F., 1993. pág. 63.

**CAPITULO CUARTO**  
**ASPECTOS RELATIVOS CON LA DENUNCIA PENAL**

- 4.1.- Jurisdicción
  - 4.1.1.- El Ministerio Público Federal
  - 4.1.2.- El Ministerio Público del Fuero Común
- 4.2.- El Ministerio Público como autoridad investigadora.
- 4.3.- El Ministerio Público como sujeto procesal
- 4.4.- Averiguación previa
- 4.5.- Iniciación del procedimiento penal
  - 4.5.1.- Querrela
  - 4.5.2.- Acusación
  - 4.5.3.- Denuncia

#### 4.1.- Jurisdicción

En ejercicio de la soberanía, el Estado, cumpliendo una de sus atribuciones, lleva a cabo la función jurisdiccional. para así preservar la convivencia social.

Siguiendo el pensamiento del tratadista del Estado de México GUILLERMO COLIN SANCHEZ, podemos decir que la función jurisdiccional viene a ser una especie de puente de lo abstracto a lo concreto, más específicamente, es de la Ley Penal a la ejecución de ésta. Para lo cual debe presentarse una actividad desarrollada por órganos específicamente determinados que en representación del Estado y en ejercicio de la jurisdicción aplican la Ley al caso concreto.

Importantes procesalistas en materia penal, entre los que podemos citar a JUAN JOSE GONZALEZ BUSTAMANTE y SERGIO GARCIA RAMIREZ al referirse al concepto "Jurisdicción" nos dicen lo siguiente:

En su obra PRINCIPIOS DE DERECHO PROCESAL PENAL MEXICANO, de imprescindible consulta para el estudiante y el investigador por la riqueza de ideas que contiene; el destacado catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, JUAN JOSE GONZALEZ BUSTAMANTE, señala:

"La palabra jurisdicción, se deriva de la expresión latina - iudicare o iurisdictione, que significa declarar el derecho. Consiste en la potestad de que disfrutaban los jueces, para conocer de los asuntos civiles y criminales y decidirlos y sentenciarlos con arreglo a las leyes." (38)

(38) GONZALEZ Bustamante, Juan José. "Principios de derecho procesal mexicano". Editorial Porrúa, 6a. Edición. 1975. pág. 95

El Doctor SERGIO GARCIA RAMIREZ, Ex-Procurador General de Justicia - del Distrito Federal; Ex-Procurador General de la República; Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en su importante aportación a la ciencia del proceso obra que lleva por título CURSO DE DERECHO PROCESAL PENAL, escribe:

"La jurisdicción constituye uno de los temas esenciales del Derecho procesal. Etimológicamente, jurisdicción, procede de jus y dicere, esto es, significa decir el derecho.

Como quiera que sea, la jurisdicción es un poder del Estado de aplicar la ley al caso concreto, resolviendo un conflicto de intereses". (39)

Analizando las definiciones de los tratadistas citados, a continuación pasamos a formular nuestro concepto de "jurisdicción".

Atendiendo a la etimología del concepto, jurisdicción quiere decir declarar el derecho. Ahora bien, esta función jurisdiccional la delega el Estado en el Juez, éste es el titular del órgano jurisdiccional con plenas facultades para dictar la sentencia; es un sujeto de primordial importancia en la relación procesal.

Es, por lo tanto, titular del órgano jurisdiccional aquel sujeto investido legalmente por el Estado para declarar el derecho en cada caso concreto, es decir, a través de la jurisdicción será como se manifieste la actividad judicial.

---

(39) GARCIA Ramirez, Sergio. "Derecho procesal penal". Editorial Porrúa S.A., 5a. Edición. México D.F., 1989. pág. 119

#### 4.1.1.- El Ministerio Público Federal

El Federalismo es un sistema político en el cual las distintas partes del Territorio del Estado no son gobernadas en forma centralizada como si fuese un todo homogéneo, sino como Entidades autónomas, Estados Libres y Soberanos en su régimen interior, según el artículo 40 de nuestra Constitución, pero unidos conforme a una coordinación basada jurídica y administrativamente en un reparto de competencias. A continuación nos permitimos citar dicho artículo:

"ARTICULO 40.- Es voluntad del pueblo mexicano 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". (40)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en forma categórica y limitativa, cuáles son las facultades reservadas a la Federación, y el artículo 124 de la propia Constitución, establece que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Habiendo enunciado la noción de federalismo e indicado cómo uno de los elementos de ésta, la comunidad de intereses, podemos señalar que cuando tales intereses se ven gravemente afectados surge la necesidad de que la Federación actúe enérgicamente mediante disposiciones penales para

(40) Constitución Política. pág. 42

prevenir, reprimir y sancionar la realización de conductas que afecten - los intereses comunes a los que se ha hecho alusión, y que son básicamente la estructura, la organización, el funcionamiento y el patrimonio de la Federación.

Así tenemos que el Ministerio Público Federal se avocará a los delitos de carácter federal que son los previstos en los artículos 2o., al 5o., del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y en el artículo 51, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En otras palabras, podemos considerar como delitos federales los que afectan a los intereses de la Federación, o sea su estructura, organización, funcionamiento y patrimonio.

Múltiples Leyes Federales dentro de sus normativas prevén delitos, La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que son delitos de ese orden los previstos en las Leyes Federales.

La existencia del Ministerio Público Federal obedece a una exigencia Constitucional que se desprende del texto del Artículo 102 de nuestra Carta Magna, por la necesidad de someter a un régimen procesal distinto al del fuero común, la persecución de aquellos delitos que competen a la Federación y de representar los intereses de ésta en todos los negocios en que funja como parte. Las leyes reglamentarias de este precepto supremo, han venido a precisar las funciones y alcances de esta Institución.

A la cabeza de esta Institución se encuentra un Procurador General de la República y, el personal que establece el artículo 4o., de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal.

#### 4.1.2.- El Ministerio Público del Fuero Común

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que también ejerce sus atribuciones en la Colonia Penal de las Islas Marías, se organiza a partir del artículo 73, fracción VI, base 6a., que dispone:

"El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente." (41)

El Capítulo Segundo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estatuye las bases de la organización. Entre éstas es fundamental el artículo 9 ., que resume el tema, como sigue:

"La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estará presidida por el Procurador, Jefe de la Institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares. La Procuraduría contará con servidores públicos sustitutos del Procurador en el orden que fije el Reglamento y con los órganos y demás personal que sea necesario para el ejercicio de las funciones, con la competencia que fije el Reglamento de esta Ley, tomando en cuenta las provisiones presupuestales". (42)

Ahora bien, por lo que se refiere a los principios que rigen la organización y funcionamiento del Ministerio Público, los autores del derecho

---

(41) Constitución Política. pág. 63

(42) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. pág. 202

procesal distinguen diversas notas en la actuación del Ministerio Público, que resultan principios de su organización y funcionamiento, como son los de: 1.- Unidad; 2.- Indivisibilidad; 3).- Independencia; 4).- Imprescindibilidad; 5).- Oficiosidad; 6).- Legalidad; 7).- Buena fe; y 8).- Irrecusabilidad.

1.- Unidad.- Por el principio de Unidad los Agentes del Ministerio Público no son independientes al ejercitar las funciones que les corresponden según su adscripción, sino que en sus peticiones y dictámenes deberán seguir las instrucciones de sus superiores, predominando en todo caso la dirección del Procurador General de Justicia como Jefe de la Institución.

2.- Indivisibilidad.- Se manifiesta cuando en la actuación del Ministerio Público pueden intervenir en un mismo tribunal sus diversos agentes, e incluso puede suceder así durante el desahogo de una misma diligencia, en la que el Agente del Ministerio Público adscrito puede ser sustituido por otro y después seguir actuando; lo que sucede en virtud de que su actuación no la realizan en nombre propio sino de la Institución de que forman parte.

3.- Independencia.- Significa que el Ministerio Público es una magistratura diferente a la jurisdiccional, por lo mismo independiente de ésta y actúa ante sus órganos en ejercicio de atribuciones propias.

4.- Imprescindibilidad.- Consiste en que en ningún tribunal se puede omitir la existencia de representantes del Ministerio Público, que debe intervenir en materia civil en los negocios que la Ley señala, y en la penal en virtud de las muy importantes facultades que en la materia se le atribuyen

5.- **Oficiosidad.**- En la actuación del Ministerio Público rige el principio de oficiosidad, en contraste con el principio dispositivo, y consiste en el deber de realizar sus funciones cuando existan los requisitos de ley; así en la materia penal debe procurar la investigación y ejercicio de la acción correspondiente sin esperar el requerimiento de los ofendidos por el delito.

6.- **Legalidad.**- Al realizar el Ministerio Público sus funciones no lo hace en una forma arbitraria sino que debe ajustarse siempre a las disposiciones legales en vigor, por ello se dice que está sujeto al Principio de Legalidad. Tiene importancia este Principio si se toma en cuenta que el Ministerio Público es el encargado de cuidar en general por el respeto a la Legalidad y más todavía cuando resulta ser el único titular en el ejercicio de la acción penal.

7.- **Buena Fe.**- El Ministerio Público como representante de la sociedad, tiene interés en la realización de la justicia, le interesa tanto el castigo del culpable como la inmunidad del inocente; no es como algunas veces se estima una maquinaria de acusación.

8.- **Irrecusabilidad.**- Para el efecto de no entorpecer la labor del Ministerio Público, por interés de la misma sociedad, se ha establecido que sus agentes sean irrecusables; pero de conformidad con la Ley deben excusarse del conocimiento de los negocios en que intervengan, cuando exista alguna de las causas de impedimento que se señalan para las excusas de los Magistrados y Jueces.

El Ministerio Público del fuero Común deberá conocer de los delitos que no se encuentran reservados al Fuero Federal.

#### 4.2.- El Ministerio Público como Autoridad Investigadora

Al determinar el Constituyente de Querétaro las funciones del Juez y del Ministerio Público, destierra para siempre la inquisitorial que se le asignaba al propio Juez, encomendándole en forma exclusiva el ejercicio de la acción persecutoria a la autoridad administrativa. La función investigadora es presupuesto de la persecutoria; es decir, para que el Ministerio Público pueda ejercitar la acción penal necesita antes motivar su determinación conforme a lo dispuesto por el Artículo 16 Constitucional; - ello origina una fase de Averiguación Previa, de la que se encarga el propio Ministerio Público, bifurcándose así, esta Institución, en una doble actividad procesal: como autoridad, en ese periodo preliminar, y como parte, una vez que se surte el fuero judicial con la consignación.

El poder deber del Ministerio Público de ejercitar la acción penal, - implica la necesidad de una averiguación previa a fin de reunir los elementos necesarios para justificarse su pretensión punitiva, esto es, preparar el ejercicio de la acción penal. En este periodo de averiguación previa, el Ministerio Público realiza actos de autoridad.

Una vez que preceda una denuncia, acusación o querrela, el Ministerio Público hará la investigación que corresponda, allegándose las pruebas necesarias para satisfacer los requisitos que exige el artículo 16 Constitucional; en esta actividad, el Ministerio Público, valora, pero lo hace así para proponer las razones, a diferencia del Juez que lo hace para disponer de las razones propuestas. Procede después de ello, a hacer la consig

nación de los hechos a la autoridad judicial competente, solicitando la orden de aprehensión respectiva o poniendo a su disposición al detenido con lo averiguado.

El Ministerio Público prepara y ejercita la acción penal, regido por el Principio de Legalidad, y sólo en esta fase de su doble función, siendo autoridad, puede tener válidamente potestad de decisión sobre tal ejercicio y su preparación, y no así cuando se hubiere constituido en parte interesada en el proceso, esto es, cuando el Juez conoce ya de los hechos consignados.

Finalizaremos el presente inciso, citando una Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la cual se establece el carácter de autoridad del Ministerio Público:

"MINISTERIO PUBLICO. ACTUACIONES DEL.- Las actuaciones practicadas por el Ministerio Público, en la investigación del hecho denunciado, en ejercicio de la facultad que le concede la Ley, - tiene pleno valor probatorio, de conformidad con lo que previene el artículo 94 de la Ley Adjetiva Penal, lo que demuestra - que, en el caso, obró como autoridad y, en consecuencia, no necesitan ser ratificadas ante el Juez del proceso.

Tomo XXV.- XLIII.- Jiménez Rocha Jesús. 2121/1947. Pág. 1943.- Unanimidad de 4 votos". (43)

---

(43) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Editada por la Suprema Corte. pág. 1232.

#### 4.3.- El Ministerio Público como sujeto procesal

Por lo que a México respecta, el tratadista JOSE JUAN GONZALEZ BUSTAMANTE considera que en el proceso penal, partes, son el Ministerio Público y el inculpado; el primero, "como órgano del Estado, que en el acto de la consignación desarrolla, autónomamente, una actividad procesal al perseguir los delitos y llevar al proceso relaciones jurídicas principales, al vigilar por que se impongan las sanciones señaladas por la Ley al que quebranta la norma y por que se le condene al pago del resarcimiento del daño causado por el delito".(44)

El especialista GUILLERMO COLIN SANCHEZ, indica que el Ministerio Público es un sujeto de la relación procesal, en la que participa con el carácter de parte, sosteniendo los actos de la acusación.(45)

A continuación nos permitimos citar algunas Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde observamos que se establece la categoría de parte procesal, del Ministerio Público.

"MINISTERIO PUBLICO.- Es improcedente conceder la suspensión contra los actos del Ministerio Público, cuando interviene como parte en el proceso al formular su pedimento, o solicitando la orden de captura.

T. XXI.- Agustín Gilberto. 2345/1945. Pág. 3457. Unanimidad de 4 votos". (46)

(44) GONZALEZ Bustamante, Juan José. obra citada. pág. 244

(45) COLIN Sánchez, Guillermo. "Derecho mexicano de procedimientos penales". Editorial Porrúa, 5a. Edición. México 1979. pág. 91

(46) Jurisprudencia de la Suprema Corte. obra citada. pág. 1230

"MINISTERIO PÚBLICO.- Si bien es cierto que el Ministerio Público es, en derecho, una autoridad, como Jefe de la Policía Judicial, también lo es que tiene a su cargo ejecutar ante los Tribunales acciones que competen a la sociedad, para perseguir los delitos; en esta clase de actividades, el Ministerio Público no puede recurrir al auxilio de la fuerza pública, para llevar adelante sus designios, y sólo se concreta a comparecer ante la autoridad judicial, a formular solicitudes, que se convierten en mandamientos obligatorios para las partes, sólo cuando el Juez accede a ellas, en uso de su soberanía; de modo que lo que puede causar perjuicios, no es el pedimento del Ministerio Público sino el proveído del Juez; es decir, en estos casos el Ministerio Público no es una autoridad, sino que tiene el carácter de parte en el juicio, y contra sus actos no puede hacerse valer el amparo, puesto que dichos actos no producen, por sí mismos, una situación de derecho, porque no están investidos de imperio, sino que su eficacia jurídica depende de la resolución de los tribunales, que lo mismo pueden obsequiar que desechar su petición. La doble forma de actividad del Ministerio Público, como autoridad y como parte, se desprende del texto del artículo 21 Constitucional, de las Leyes Orgánicas del Ministerio Público y de los Códigos de Procedimientos Penales relativos.

Tomo XCIII 2426/1947. Pág. 241. Eugenio Gaudri Pérez. 4 votos<sup>(47)</sup>

Analizando las Tesis que citamos, observamos que la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia sostiene que el Ministerio Público es autoridad durante la averiguación previa y parte en el proceso, desde que ejercita la acción penal.

Asimismo, afirma otra Tesis que en sus pedimentos procesales el Ministerio Público no es una autoridad, sino tiene el carácter de parte en el juicio, y contra sus actos no puede hacerse valer el amparo, puesto que dichos actos no producen por sí mismos, una situación de derecho, en razón de que no están investidos de imperio, sino que su eficacia jurídica depende de la resolución de los tribunales, que lo mismo pueden desechar que obsequiar su petición.

(47) Jurisprudencia de la Suprema Corte. obra citada. pág. 1233

#### 4.4.- Averiguación previa

En esencia, el Ministerio Público (tanto el Federal como el del Distrito Federal y los de las Entidades Federativas) tiene dos funciones - centrales en la persecución penal. Lleva adelante la averiguación de los delitos e interviene en el proceso, a título de acusador.

La averiguación previa es un periodo del procedimiento penal que se lleva a cabo única y exclusivamente por el Ministerio Público. Esta es la autoridad que interviene en la averiguación. Ninguna otra está facultada para desarrollar actos de averiguación de delitos, lo cual no impide, por supuesto, que realicen diligencias administrativas conducentes a acreditar ante el Ministerio Público las imputaciones que formulan. Se trata en suma, de la tarea indagatoria que antes de la Constitución de 1917 podían emprender los jueces de instrucción, y que revocó don Venustiano Carranza. Lo anterior conforme al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esa averiguación previa se desenvuelve desde el momento en que el Ministerio Público toma conocimiento de los hechos supuestamente delictuosos, hasta que, concluida la indagación, resuelve solicitar al juzgador el inicio del proceso penal propiamente dicho, si cuenta con los elementos de fondo, esto es: prueba del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad, para sustentar su pedimento. A esta solicitud o pedimento se llama consignación o ejercicio de la acción penal.

Acción penal es la facultad de promover la actividad jurisdiccional (La actividad del juzgador) para alcanzar una decisión (Sentencia) sobre cierta controversia. Quién puede solicitar válidamente la intervención - del juzgador para obtener una sentencia está legitimado y, el Ministerio

Público es la única autoridad (única persona) que puede requerir la apertura de un proceso penal y por ello, la emisión de sentencia acerca de un hecho que considera delictuoso y de una persona a la que atribuye ese hecho. Por ello se dice que el Ministerio Público detenta el monopolio de la acción penal. Tal y como lo hemos venido haciendo, a continuación nos permitimos citar la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia referida al tema.

"AVERIGUACION PREVIA.- Al tener conocimiento de un hecho delictuoso, el Ministerio Público debe practicar todas las actuaciones necesarias para consignar las diligencias a la autoridad judicial. La Constitución no obliga al Ministerio Público a recibir pruebas ofrecidas por el inculpaado y a practicar careos durante la averiguación previa"<sup>(48)</sup>

En conclusión, la averiguación previa, desarrollada en sede administrativa, ante el Ministerio Público es la primera fase del procedimiento penal mexicano. Con ella se abre, pues, el trámite procesal que en su hora desembocará llegado el caso, en sentencia firme.

No es posible, sin embargo, desencadenar de cualquier manera la averiguación previa. Para que ésta comience es necesario que se satisfagan los llamados requisitos de procedibilidad, entendidos éstos como condiciones o supuestos que es preciso llenar para que se inicie jurídicamente el procedimiento penal., el artículo 16 Constitucional habla de la denuncia, acusación y querrela; las cuales serán estudiadas en incisos posteriores del presente Capítulo.

(48) GARCIA Ramírez, Sergio. obra citada. pág. 449

#### 4.5.- Iniciación del procedimiento penal

Establecido lo anterior acerca de la averiguación previa y su consecuencia natural, el ejercicio de la acción, digamos ahora que una vez ejercitada ésta se abre el proceso judicial. El Ministerio Público, que hasta ese momento ha figurado como Autoridad del procedimiento, pasa a ocupar la condición de parte. Ya señalamos en el inciso correspondiente que "parte" es quien pide algo en contra de otra persona, o bien esta misma, destinataria de la petición. En el proceso penal el Ministerio Público es, normalmente, parte acusadora. Es, en consecuencia, quien pide una sanción en contra del inculcado, imputado o procesado.

Comienza el procedimiento penal mexicano con la noticia criminis. Hay diversos medios para que la autoridad a la que incumbe la averiguación previa de los delitos tome conocimiento de los hechos.

Antiguamente fue común que la noticia acerca del supuesto delito llegase a la autoridad mediante pesquisas o delaciones. Pesquisa es una investigación realizada en forma espontánea u oficiosa por la autoridad, regularmente el propio juzgador, a fin de indagar si en determinado lugar se ha cometido un delito o si cierta persona es responsable de alguna conducta de esa naturaleza. Es fácil suponer que la pesquisa produjo innumerables abusos, excesos, intervenciones deplorables en la vida de las personas.

La delación es una información que alguien suministra, reservadamente, sobre la responsabilidad penal de otra persona. El delator puede ac-

tuar con sigilo, en forma tal que ni la autoridad receptora de la información conozca su identidad, o darse a conocer a la autoridad, pero permanecer en el anonimato, para efectos públicos y procesales. Evidentemente, la delación constituye un acto irresponsable, que priva al Estado del control sobre las fuentes de la imputación y los datos en que se sustenta. Tanto la pesquisa como la delación se asocian con procedimientos medievales, de carácter inquisitivo, que han merecido unánime repudio.

Nuestra Constitución Federal prohíbe, implícitamente la pesquisa y la delación. Dispone que la noticia del delito llegue al Ministerio Público, necesariamente, al través de una denuncia, acusación o querrela.

Esta es la interpretación prevaleciente sobre el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El precepto 16 de la Constitución en cita, se refiere a la detención y a la orden de aprehensión, pero se ha entendido que también abarca la denuncia y la querrela que vienen a constituir "requisitos de procedibilidad"; condiciones indispensables para que la autoridad inicie la averiguación del delito; y los cuales serán objeto de nuestro estudio en los siguientes incisos.

#### 4.5.1.- Querella

La querella.- es uno de los medios por el que se le puede dar nacimiento a la averiguación previa, pero en este caso además de ser necesario para la persecución del delito, la declaración de que se persiga dicho delito, y siempre que sea de los que la Ley considera como perseguibles a petición de parte.

Para entender mejor el concepto de "querella", a continuación conoceremos la opinión de algunos renombrados procesalistas en materia penal:

En su Libro DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES, el maestro de generaciones universitarias GUILLERMO COLIN SANCHEZ, al referirse a la querella nos dice:

"Es un derecho potestativo que tiene el ofendido por el delito, para hacerlo del conocimiento de las autoridades y dar su anuencia para que sea perseguido". (49)

Por su parte, el tratadista SERGIO GARCIA RAMIREZ, sostiene que:

"La palabra querella posee diversas acepciones a la luz del Derecho procesal penal. En efecto, es tanto sinónimo de acción penal o de pliego en que dicha acción se ejercita, como equivalente de un simple requisito de procedibilidad previo a la acción y condicionante del ejercicio de ésta". (50)

(49) COLIN Sánchez, Guillermo. obra citada. pág. 241

(50) GARCIA Ramírez, Sergio. obra citada. pág. 453

Sigue refiriéndose el Doctor SERGIO GARCIA RAMIREZ, a la querella y - concluye que ésta es una participación sobre el conocimiento de la comisión de un delito, de entre aquellos que sólo se pueden perseguir a instancia de parte, como una declaración de voluntad, formulada por el interesado ante la autoridad pertinente a efecto de que, tomada en cuenta la existencia del delito se le persiga jurídicamente y se sancione a los responsables. (51)

El procesalista CESAR AUGUSTO OSORIO Y NIETO, en su interesante obra LA AVERIGUACION PREVIA, señala:

"La querella puede definirse como una manifestación de voluntad, de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el ofendido con el fin de que el Ministerio Público tome conocimiento de un delito perseguible de oficio, para que se inicie e integre la averiguación previa correspondiente y en sus caso se ejercite la acción penal". (52)

Una vez analizadas las definiciones de los tratadistas en consulta a continuación nos permitimos exponer nuestro criterio acerca del tema en estudio: la querella es la transmisión de conocimiento y participación de voluntad, a un tiempo. En este caso, determinada persona legitimada para querrellarse informa a la autoridad sobre el hecho delictuoso y expresa su voluntad de que se persiga al culpable. La persecución se supedita a la voluntad del agraviado. Son perseguibles mediante querella, por ejemplo: abuso de confianza, fraude, difamación, calumnia, etc.

---

(51) GARCIA Ramirez, Sergio. obra citada. pág. 453

(52) OSORIO Y NIETO, César Augusto. "La averiguación previa". Editorial - Porrua, S.A., 4a. Edición. México D.F., 1989. pág. 7

#### 4.5.2.- Acusación

Por lo que se refiere a la "acusación" que es otro requisito de procedibilidad, los autores en consulta opinan de la siguiente manera:

El procesalista CESAR AUGUSTO OSORIO Y NIETO, menciona:

"ACUSACION, es la imputación directa que se hace a persona determinada de la posible comisión de un delito, ya sea perseguible de oficio o a petición de la víctima u ofendido".(53)

Por su parte, el tratadista JUAN JOSE GONZALEZ BUSTAMANTE escribe:

"La querrela consiste en "la acusación o queja que alguien pone ante el juez, contra otro que le ha hecho algún agravio o que - ha cometido algún delito, en perjuicio suyo, pidiendo se le castigue".(54)

El fundamento legal para la acusación, lo encontramos en el artículo 16 de la Constitución Federal, en la primera parte del párrafo inicial, que indica textualmente:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papales y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa del procedimiento.

---

(53) OSORIO Y NIETO, César Augusto. obra citada. pág. 7

(54) GONZALEZ Bustamante, Juan José. obra citada. pág. 127

No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, sin que estén apoyadas aquéllas por declaración bajo protesta, de persona digna de fe, o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata".(55)

Es importante señalar que los términos acusación y denuncia son cont  
nuamente confundidos entre los juristas. Nosotros pensamos que existen d  
iferencias entre denunciante, acusador y querellante.

El denunciante es un transmisor o comunicador de conocimiento; es quien participa a la autoridad la noticia que tiene sobre la existencia de un he  
cho probablemente delictivo.

El querellante debe satisfacer el requisito de procedibilidad que la ley ha puesto en sus manos; por la misma virtud, sólo ciertas personas pue  
den actuar en un procedimiento a título de querellantes.

La acusación es el acto de imputar a uno un delito o cosa vituperable. Esta se refiere específicamente a un hecho concreto y persona determinada.

---

(55) Constitución Política. pág. 14

#### 4.5.3.- Denuncia

En el presente inciso, nos corresponde estudiar lo relativo a la "denuncia", para tal efecto citaremos el pensamiento de los siguientes investigadores:

Para el Doctor SERGIO GARCIA RAMIREZ, denuncia es:

"Por nuestra parte, indiquemos que la denuncia constituye una participación de conocimiento, hecha a la autoridad competente, sobre la comisión de un delito que se persigue de oficio"<sup>(56)</sup>

La definición que nos da el jurista CESAR AUGUSTO OSORIO Y NIETO es - la siguiente:

"Es la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público de la posible comisión de un delito perseguible de oficio".<sup>(57)</sup>

JUAN JOSE GONZALEZ BUSTAMANTE, ilustre catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM, menciona:

"La denuncia es la obligación, sancionada penalmente, que se impone a los ciudadanos, de comunicar a la autoridad los delitos

---

(56) GARCIA Ramirez, Sergio. obra citada. pág. 449

(57) OSORIO Y NIETO, César Augusto. obra citada. pág. 7

que saben que se han cometido o que se están cometiendo siempre que se trate de aquellos que son perseguibles de oficio".(58)

En su obra DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES, el jurista GUILLERMO COLIN SANCHEZ, nos señala.

"La denuncia es el deber de toda persona, y su justificación está en el interés general para conservar la paz social".(59)

Como se puede desprender de las citas anteriormente descritas los autores coinciden en su punto de vista, esto es comparten la idea general sobre que es la denuncia y podemos agregar, que ésta se debe hacer ante el Representante Social, aclarando que, para que se pueda denunciar un delito, éste debe ser de los perseguibles de oficio.

Estos delitos perseguibles de oficio son, generalmente los más graves. La persecución se lleva adelante con independencia de la voluntad del agraviado por el delito. Interesa a la sociedad que se sancione a los responsables de estos hechos. El homicidio, el robo, la violación, por ejemplo, son delitos perseguibles de oficio.

Lo anterior, implica que una vez formulada la denuncia, el procedimiento debe continuar hasta que la autoridad tome las decisiones persecutorias correspondientes.

---

(58) GONZALEZ Bustamante, Juan José. obra citada. pág. 130

(59) COLIN Sánchez, Guillermo. obra citada. pág. 237

Al hablar del concepto "Denuncia", nos estamos refiriendo (hablando en términos procesales) concretamente a un tema del procedimiento penal mexicano (Fuero Federal y Fuero Común), el cual comienza con la noticia del hecho criminal la cual deberá llegar a la autoridad administrativa o sea el Agente del Ministerio Público para que éste tome conocimiento de los hechos.

Nuestra Constitución Federal dispone que la noticia del delito llegue al Ministerio Público, necesariamente, a través de una "Denuncia" o de una "Querrela". Esta es la interpretación prevalente sobre el artículo 16 Constitucional. El precepto se refiere a la detención y a la orden de aprehensión, pero se ha entendido que también abarca la denuncia y la querrela, que vienen a constituir requisitos de procedibilidad; condiciones indispensables para que la autoridad inicie, la averiguación del delito.

Jurídicamente la "Denuncia" es definida por el Doctor César Augusto Ossorio y Nieto en los siguientes términos: "Denuncia, es la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público de la posible comisión de un delito perseguible de oficio".

En su Libro Derecho Procesal Penal, el Doctor Sergio García Ramírez refiriéndose al denunciante, indica que este es un transmisor o comunicador de conocimientos; es quien participa a la autoridad la noticia que tiene sobre la existencia de un hecho probablemente delictivo.

La denuncia, que está legalmente sujeta a ciertas formalidades, se formulará, únicamente ante el Agente del Ministerio Público. Por excepción, la denuncia puede presentarse ante la Policía Judicial, esto será en caso de no ser posible hacerla directamente ante la autoridad administrativa (Ministerio Público), enseguida éste iniciará la averiguación previa (Artículo 3o., fracción I, del Código Federal de Procedimientos Penales).

El artículo 116 del Código Federal de Procedimientos Penales ordena que toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y, en caso de urgencia, ante cualquier funcionario o agente de policía.

El artículo 16 Constitucional en su cuarto párrafo menciona - que en los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud a la del Ministerio Público. Esta disposición del legislador es una excepción al principio de seguridad jurídica; porque se autoriza la privación de la libertad de quien desarrolla la conducta delictiva, sin que exista legalmente acto de autoridad competente; e incluso puede practicarse por los particulares. Esta facultad constitucional, no es una garantía individual; es una medida de protección social que permite a sus miembros contribuir a que no se altere el orden público.

El párrafo quinto del artículo 16 Constitucional ordena que: - sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la Ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o - circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que moti-- ven su proceder.

De la simple lectura del párrafo quinto, se desprende que se - trata de dictados diferentes a los casos de flagrante delito. El - concepto "Detención del indiciado", determina la facultad de orde-- nar con validez constitucional y licitud la privación de la libertad del ciudadano que se presume delincuente. El enunciado, precisa cuán do podrá ejercer la facultad, esto es, en los casos urgentes; cuando se trate de delito grave y ante el riesgo fundado de que el indicia- do pueda sustraerse a la acción de la justicia.

El Ministerio Público debe fundamentar y justificar razonable-- mente los motivos que den origen a la detención.

Lo mencionado hasta el presente momento se refiere al concepto "Denuncia", en términos jurídicos procesales. Ahora bien, es neces<sup>a</sup>rio mencionar que el término "Denuncia" en general, es noticiar, dar aviso de algo. Confirman nuestra palabras la definición que cita el Diccionario Enciclopédico Larousse:

**"DENUNCIA.- v. t. for. Acusar ante la autoridad; denunciar a uno como autor de un delito. // Declarar el estado ilegal de algo. // Anular, cancelar; denunciar un convenio. // Fig.Revelar, descubrir, denunciar un secreto. // Poner de manifiesto, indicar".**

Todo parece indicar que este concepto general de "denuncia", es al que los legisladores quisieron referirse al establecer en el artículo 6o., que para el ejercicio de sus funciones la Procuraduría Agraria, contará con servidores públicos y unidades administrativas entre las que se encuentra "La Dirección General de Quejas y Denuncias", quien tendrá las siguientes atribuciones:

a).- Recibir las quejas y denuncias que se formulen en relación con actos de autoridad que violen derechos agrarios, o que se refieran a conflictos que afecten los intereses y derechos de los campesinos;

b).- Atender y en su caso turnar las quejas que presenten los campesinos respecto de la actuación de los órganos ejidales y poner en conocimiento de las autoridades competentes las violaciones en que incurran los comisariados ejidales y de bienes comunales;

c).- Investigar las denuncias que se presenten sobre asuntos tales como invasiones de tierras, asentamientos humanos irregulares, indemnizaciones no cubiertas, formación simulada de latifundios, convenios o contratos y otros actos u omisiones que violen disposiciones legales o que lesionen los intereses de los campesinos.

d).- Instrumentar, dirigir y controlar las investigaciones y diligencias para comprobar los hechos relacionados con las denuncias de divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamientos de predios en violación a la ley:

e).- Recibir denuncias sobre fraccionamientos ilegales, y

f).- Perfeccionar las denuncias recibidas requiriendo información a los denunciantes y a las autoridades que por sus atribuciones se vinculen al problema planteado.

Toca ahora, estudiar lo referente al concepto de "Queja", y al igual que lo hicimos con el término "Denuncia", principiaremos comentando las definiciones jurídicas procesales del término. El Tratadista Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho nos dice:

"RECURSO DE QUEJA.- Medio de impugnación utilizado en relación con aquéllos actos procesales del juez y contra los de los ejecutores y secretarios que quedan fuera del alcance de los demás recursos legalmente admitidos (artículos 723 a 727 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y 95 a 102 de la Ley de Amparo).

Por su parte, el procesalista Eduardo Pallares menciona que el recurso de queja puede considerarse como un verdadero recurso en tanto, que mediante él, se obtiene la revocación o nulidad de una decisión judicial propiamente dicha, pero también actúa como medio disciplinario para sancionar las omisiones o dilaciones, e incluso para -

nulificar los excesos o defectos en que puede incurrir el ejecutor, con lo que queda dicho que no apunta únicamente a corregir las violaciones a la ley en que haya incurrido el órgano judicial al declarar el derecho, sino también contra actos procesales no declarativos, u omisiones que no son propiamente actos.

De acuerdo al nuevo derecho agrario, la queja administrativa será válida en contra de las personas sujetas a responsabilidad en materia agraria (Magistrados y demás servidores públicos de los Tribunales Agrarios; éstos quedan sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En este mismo caso se encuentran el Procurador Agrario y los servidores de la Procuraduría Agraria. Así lo ordena el artículo 30 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). En el caso de los integrantes de los órganos jurisdiccionales, la queja se presentará ante la oficialía de partes del Tribunal Superior Agrario o del Tribunal Unitario Agrario correspondiente, esto es, de conformidad a lo establecido por el artículo 75 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. En caso de que la queja sea presentada en forma verbal, la oficialía de partes levantará un acta de ella, y le proporcionará copia certificada a los quejosos.

Observamos que los procesalistas Rafael de Pina y Eduardo Pallares hablan de un Recurso de Queja, y al parecer este criterio es el seguido por el legislador que redactó la legislación agraria.

Por lo que hace al concepto de "Queja" en sentido general, el Diccionario Enciclopédico Larousse nos dice:

**"QUEJA.-** Manifestación de dolor, pena o sentimiento; las quejas del enfermo, del desconsolado. // Motivo de disgusto; tener queja de alguien. // Acusación hecha ante el juez: formular una queja.

**QUEJARSE.-** v. pr. Expresar su dolor con voz quejumbrosa; quejarse de queja. // Manifestar uno el motivo de descontento que tiene; quejarse de su vecino. // Querrellarse; quejarse ante el juez. Quejarse de vicio, lamentarse indebidamente".

Con base en las consideraciones mencionadas, pensamos que los términos "Denuncia" y "Queja" que se utilizan en los artículos 60., y 27 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, y demás relativos de la nueva legislación agraria, son en sentido general y no en su acepción jurídica procesal. Cabe recordar que de acuerdo a la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Federal se establece el fundamento jurídico para la creación de un órgano de procuración de justicia (Procuraduría Agraria y órganos jurisdiccionales: los Tribunales Agrarios). Los conceptos que analizamos se refieren al ámbito de la competencia de la Procuraduría Agraria, y por lo tanto decimos que se utilizan los conceptos "Denuncia" Y "Queja", en sentido general. En contraparte, éstos términos dentro de la competencia de los órganos jurisdiccionales tendrán una concepción jurídica-procesal.

A continuación daremos un ejemplo de "Queja" en materia agraria. Esta fue dirigida a la Subprocuraduría General, Dirección General de Quejas y Verificación (Procuraduría Agraria), y la queja consistía por parte del señor Rogelio Contreras Hidalgo, solicitaba le fueran respetados sus derechos agrarios sobre la parcela que venía usufructuando en el ejido Gabriel Zamora, Estado de Michoacán., en virtud que en forma arbitraria autoridades ejidales lo despojaron de su dotación parcelaria, adjudicándosela a la señora Evangelina Zamora.

De conformidad a lo establecido en los artículos 135 y 136 de la Ley Agraria, así como los artículos 2o., 3o., 4o., 9o., y 35 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, se procedió a la admisión y sustanciación de la solicitud del señor Rogelio Contreras Hidalgo, para su correspondiente desahogo.

En razón de lo anterior y previo análisis de la promoción se llegó al conocimiento que fue propuesto para ser privado en su carácter de titular de derechos agrarios por la asamblea general de ejidatarios, celebrada el día 4 de febrero de 1986, ratificándose dicha privación, mediante resolución de la Comisión Agraria Mixta en ese Estado, por lo que de acuerdo a lo establecido en los artículos 16 fracción V en relación con el 432 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente en ese entonces, se debió promover el recurso de inconformidad ante el Cuerpo Consultivo Agrario.

Le comunica la Subprocuraduría General, Dirección General - de Quejas y Verificación (Procuraduría Agraria) al señor Rogelio Contreras Hidalgo, que toda vez que no se inconformó en contra - de la resolución de la Comisión Agraria Mixta en los términos an - tes expuestos, es de considerarse que se encuentra imposibilitado material y jurídicamente a promover recurso legal alguno, en vir - tud de que consintió el acto de la Comisión Agraria Mixta Esta-- tal, respecto de la privación de sus Derechos Agrarios.

Sirve de apoyo al anterior razonamiento, la Tesis de Juris- prudencia No. 8, publicada en la página 18, octava parte, del to - mo común al pleno y a las salas, correspondiente al Apéndice del Semanario Judicial de la Federación del año de 1975, que textual - mente expresa: "ACTOS CONSENTIDOS", contra ellos es improcedente el amparo y debe sobreseerse en el juicio respectivo.

Tal es a grandes rasgos la respuesta que dió la Procuraduría Agraria, a la queja presentada por el señor ROGELIO CONTRERAS - HIDALGO.

**CAPITULO QUINTO**  
**CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PROCURADURIA AGRARIA**

- 5.1.- Antecedentes de la Procuraduria Agraria
- 5.2.- Atribuciones de la Procuraduria Agraria
- 5.3.- Propuesta para establecer una Agencia del  
Ministerio Público Federal Especializada  
en Delitos Agrarios.

### 5.1.- Antecedentes de la Procuraduría Agraria

La Procuraduría Agraria, derivada de las reformas a la legislación en materia agraria de 1991-1992, es una institución de notable importancia en el procedimiento agrario.

A propósito de las anteriores versiones de la Procuraduría Agraria, la Doctora Martha Chávez Padrón escribe que: la simple denominación de este órgano agrario rebosa sentido social; el derecho procesal social contemporáneo sustenta como una de sus características la asistencia jurídica a la parte en el proceso considerada como social y económicamente desvalida y - nada mejor que este órgano agrario para encontrar consolidada esta característica.<sup>(60)</sup>

Por Decreto del 17 de Abril de 1921 se constituyó una Procuraduría de Pueblos, dependiente de la Comisión Nacional Agraria, "para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos".<sup>(61)</sup>

El 10., de julio de 1953 se expidió un Acuerdo Presidencial que ordenó integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos. En sus considerandos, este acto tomó en cuenta la existencia de antecedentes históricos a propósito de "procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades respectivas para la rápida resolución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra".

---

(60) CHAVEZ Padrón, Martha. "El proceso social agrario y sus procedimientos" Editorial Porrúa, S.A. 1ª Edición. México D.F., 1974. pág. 54

(61) Ibid. pág. 54

El alto rango y la importancia que se asignaron entonces a la Procuraduría se manifiestan en la decisión de que los Procuradores de Asuntos Agrarios fuesen nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, con aprobación expresa del Presidente de la República. Para que su labor resultara lo más eficiente posible, esos Procuradores dependerán directamente del Jefe del Departamento Agrario, cualquiera que sea la adscripción que el mismo les señale.

El 22 de julio de 1954 se emitió el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, que instituyó una oficina coordinadora dependiente de la Jefatura del Departamento de Asuntos Agrarios y procuradores en cada delegación de ese Departamento, con funciones de asesoramiento gratuito, a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que han sido o en lo futuro sean dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos, etc. que se susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses. (62)

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, del 6 de abril de 1989, publicado el 7 de abril, incluyó en la estructura de aquella una Dirección General de Procuración Social Agraria, con numerosas facultades de asesoramiento, conciliación, vigilancia, e incluso de carácter parajurisdiccional, como lo fue la instrucción del procedimiento de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables. Esta era la unidad de procuración de justicia que existía hasta la aparición de la actual Procuraduría Agraria.

La reforma a la legislación agraria de 1991-1992, especialmente al artículo 27 Constitucional aportó nuevos párrafos a la fracción XIX de este precepto. El primero de ellos, tomado del anterior texto Constitucional -

---

(62) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. pág. 55

alude a la justicia agraria en general; el segundo instituye para este fin, los Tribunales Agrarios; y el tercero resuelve que "La ley establecerá un Órgano para la procuración de justicia agraria". Este es, precisamente la Procuraduría Agraria, que se sustenta en los artículos 134 y siguientes de la Ley Agraria. El Título Séptimo de este ordenamiento se dedica a dicha - Procuraduría.

En la exposición de motivos de la Ley Agraria, el Ejecutivo recuerda - que el debate parlamentario propuso adiciones importantes a la iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional. Una de las propuestas más relevantes fue la creación de un Órgano de justicia agraria. Con este organismo, el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y - protección de los derechos de los hombres del campo. La Procuraduría defenderá los intereses de éstos y los representará ante las autoridades agrarias. Por ello, la Iniciativa de Ley Agraria propuso que la Procuraduría - se constituyera como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. (63)

El artículo 134 de la Ley Agraria manifiesta que esa Procuraduría es - un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria. En consecuencia, se halla sujeta al estatuto propio de los organismos descentralizados, que establece la Ley Orgánica de la Administración Público Federal. Con domicilio en la Ciudad de México y delegaciones en diversas poblaciones; la preside un Procurador; y cuenta con subprocuradores, secretario general, cuerpo de servicios periciales y las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias internas necesarias para su adecuado funcionamiento. (64)

---

(63) TELLEZ, Luis. "Nueva Legislación de tierras, bosques y aguas". Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición México D.F. 1993. - pág. 18

(64) Ley Agraria. obra citada. pág.58

## 5.2.- Atribuciones de la Procuraduría Agraria

La Procuraduría Agraria posee importantes atribuciones, relacionadas con la justicia de la materia. En ella se deposita, el propósito tutelar del Estado mexicano en relación con el sector campesino.

El artículo 135 de la Ley Agraria establece el contenido general de las tareas de la Institución y la lista de sus destinatarios, tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados y jornaleros agrícolas, cuando así lo soliciten, o de oficio en los términos de la Ley. El Reglamento avanza en esta dirección y detalla el quehacer de la Procuraduría. El artículo 2o., que reproduce el contenido del artículo 135 de la Ley Agraria, añade "Igualmente está facultada para proporcionar la asesoría necesaria a las personas y núcleos de población agraria que refiere el artículo 135."<sup>(65)</sup>

Las atribuciones primordiales de la Procuraduría se hallan contenidas en el artículo 136 de la Ley Agraria y en otras estipulaciones del mismo ordenamiento. El reglamento reitera, precisa y añade funciones. Consideramos interesante referir las atribuciones que fija el artículo 136, clasificadas según su materia o finalidad y agregar la serie de casos especiales de intervención de la Procuraduría que disponen otros preceptos de la Ley Agraria. En el artículo 136 figuran, pues, atribuciones de:

a).- Representación y coadyuvancia.- Que se expresan en los deberes de

(65) Ley Agraria. obra citada. pág. 58

coadyuvar con sus beneficiarios y representarlos en asuntos y ante autoridades agrarias, así como ostentar su representación en trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de derechos agrarios, ante autoridades administrativas o judiciales. La misión representativa de la Procuraduría, al través de los abogados agrarios, tiene suma relevancia para el procedimiento contencioso agrario, en el que la Procuraduría figurará como parte formal en el juicio sosteniendo el interés jurídico de las partes en sentido material.

b).- Asesoramiento.- Al través de la atención de consultas jurídicas de sus asistidos en las relaciones de estos con terceros, que tengan que ver con la aplicación de la Ley Agraria, y acerca de trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de derechos agrarios de sus asesorados, ante autoridades administrativas o judiciales.

c).- Conciliación de intereses de los sujetos señalados en el artículo 135, en caso de controversia relacionada con el régimen jurídico agrario.

d).- Prevención de violaciones a la Ley Agraria, consideramos que es una buena medida preventiva, indirectamente de litigios y juicios agrarios.

e).- Promoción en general ante autoridades, en cuanto deben instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo.

f).- Inspección y vigilancia, con el auxilio y participación de las autoridades locales.

g).- Denuncia ante diversas autoridades de violación de las leyes agrarias, de incumplimiento de obligaciones o responsabilidades de funcionarios agrarios o de empleados de la justicia agraria.

h).- Política agraria, que se expresa en el cometido de estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo. (66)

Tales son a grandes rasgos las atribuciones. clasificadas que fija el artículo 136 de la nueva Ley Agraria, y el Reglamento de la Procuraduría Agraria.

---

(66) Ley Agraria. obra citada. págs. 58-59

### 5.3.- Propuesta para establecer una Agencia del Ministerio Público Federal Especializada en Delitos Agrarios

Ya es un lugar común hablar de las transformaciones que en todos los ámbitos, la política y la cultura, la economía y la sociedad y desde luego el derecho, ha experimentado México en los últimos años.

Las leyes que no se adecúan a los cambios pierden su razón de ser y son rebasadas. Así, el marco jurídico debe evolucionar para adaptarse a la realidad que día a día cambia gradualmente; respetando siempre los valores sociales y culturales de sus destinatarios.

Por ello, debemos reconocer que la configuración legal del antiguo régimen agrario de nuestro país, diseñada para responder a la problemática de un país con una población y una configuración distintas, exigía ser actualizada de acuerdo con la nueva realidad.

La reforma al marco jurídico agrario de 1992 introduce, en el segundo párrafo de la fracción XIX, el diseño constitucional de Tribunales de naturaleza Agraria de jurisdicción federal dotados de autonomía y plena jurisdicción.

La Constitución fundamenta la competencia de dichos Tribunales en forma amplia puesto que les otorga facultades para efectuar en general la administración de la justicia agraria y en lo específico la resolución de problemas de límites de terrenos ejidales y comunales; además incluye en forma expresa todas las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

La Ley Agraria regula toda la cuestión agraria con exclusión de la parte orgánica de los Tribunales Agrarios, los cuales son objeto de una Ley específica. De esta forma la Ley Agraria es la Ley General que comprende fundamentalmente la regulación agraria de tipo sustantivo relativa a ejidos y comunidades, a sociedades agrarias, a los límites y las prevenciones legislativas de tipo orgánico sobre el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria y a las de tipo procesal del procedimiento agrario ante los Tribunales Agrarios así como las de desarrollo y fomento agropecuario y por supuesto las normas supletorias y obligaciones de concertación para la aplicación armónica de la Ley por parte de la Federación, Estados y Municipios.

La relevante función social a desempeñar por la Procuraduría Agraria, su fundamentación constitucional y las características implícitas de su papel de defensa social y procuración inclusive contra autoridades agrarias determinó un grado mayor de separación, autonomía e independencia, por lo que la ley le otorga, más que una autonomía de gestión administrativa, una personalidad jurídica y un patrimonio propio para cumplir efectivamente las importantes tareas de igualdad por compensación que la ley les atribuye.

En palabras de la Ley, la Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley y su Reglamento correspondiente, cuando así lo soliciten. El nuevo Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria del 30 de marzo de 1993 (Publicación en el Diario Oficial de la Federación) extiende la enumeración legal a los campesinos en general, incluyendo en forma expresa a posesionarios, colonos y nacionaleros, como beneficiarios de su ámbito subjetivo de defensa y protección de derechos.

Mencionamos al principio del presente inciso, que las leyes se deben adecuar a la realidad actual; y por tal motivo pensamos que se presentarán innumerables problemas ante la Procuraduría Agraria, y algunos de estos serán de naturaleza penal, por consiguiente dichos ilícitos se deben canalizar al Ministerio Público Federal, pues de acuerdo a nuestro derecho positivo es la única persona facultada para ejercitar la acción penal.

Por todo lo anteriormente dicho, pensamos que se deben establecer las Agencias del Ministerio Público Federal Especializadas en Delitos Agrarios lo anterior, puede llevarse a efecto, pues no encontramos fundamento legal que lo prohíba, sino todo lo contrario, pues, cabe señalar que tenemos numerosos ejemplos de creación de Agencias Especializadas del Ministerio Público sobre todo en el Distrito Federal, citaremos como ejemplo a las siguientes:

- Acuerdo A/032/89, del 4 de agosto de 1989, por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Público para la atención de asuntos relacionados con menores de edad. La Agencia del Ministerio Público Especializada en asuntos relacionados con menores infractores o víctima de delito, dependerá directamente de la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil. Los probables menores infractores que estén a disposición de esta Agencia, permanecerán en la sala de espera, evitando toda comunicación, hasta en tanto se resuelva su canalización sin demora. Serán atendidos por el personal profesional y técnico necesario.

- Acuerdo A/031/89, del 14 de junio de 1989, por el que se crea la Unidad Especializada en Investigación y Recuperación de Vehículos Robados. - Efectuará las investigaciones ordenadas por los Agentes del Ministerio Pú-

blico, y las que legalmente procedan en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3o., fracción II de la Ley Orgánica de la propia Dependencia, relacionados con el robo de vehículos y partes automotrices.

- Acuerdo A/034/89, del 8 de agosto de 1989, por el que se crea la Fiscalía Especial Central para la atención de delitos de homicidios intencionales y casos relevantes. Tendrá a su cargo el inicio, prosecución y perfeccionamiento de averiguaciones previas que se sigan por el delito de homicidio doloso en cualesquiera de sus modalidades y de aquéllas, que debido al hecho o las personas que se encuentren involucradas, fuesen de trascendencia moral, económica, social, cultural o política para la sociedad capitalina y de la República en general.

- Acuerdo A/044/89, del 17 de agosto de 1989, por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Público en Vehículos Robados.

- Acuerdo A/049/89, del 18 de septiembre de 1989, por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Público en Policía Judicial. Tendrá a su cargo el inicio, prosecución y perfeccionamiento de las averiguaciones previas en donde se encuentren involucradas personas que sean remitidas al edificio sede de la Policía Judicial, por haber sido detenidas en flagrancia o como resultado del cumplimiento de una orden de investigación, localización y en su caso, por operativos que lleve a cabo esa corporación.

Esta Agencia Especial practicará las diligencias mínimas necesarias para integrar la averiguación previa de que se trate y remitirá las actuaciones a la Delegación Regional de su jurisdicción, sector central, o a la Fiscalía Especial Central, para la atención de los delitos, homicidios y casos relevantes, o procederá a su total perfeccionamiento cuando así se determine por la superioridad.

Existen más Acuerdos emitidos por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por medio de los cuales se establecen Agencias Especializadas del Ministerio Público en otras modalidades, pero ya no las citaremos, únicamente citaremos un Convenio entre La Procuraduría en cita y el Instituto Nacional Indigenista, pues es de suma importancia como ejemplo para la redacción de nuestra propuesta.

BASE B/009/89, del 2 de octubre de 1989. CONVENIO de Coordinación que celebran por una parte el Instituto Nacional Indigenista, representado por su Director General, Doctor Arturo Warman Gryj, parte a la que en lo sucesivo se le denominará el Instituto, y por la otra la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, representada por el titular el Licenciado Ignacio Morales Lechuga, parte a la cual en lo sucesivo se le denominará la Procuraduría. El objeto del presente Convenio es proporcionar asistencia a indígenas que estén involucrados en alguna averiguación previa o proceso penal del fuero común en el Distrito Federal. La referida asistencia, por parte de la Procuraduría será apegada a derecho, con base en las actuaciones o constancias procesales y de acuerdo con sus atribuciones legales. Para efecto de este instrumento, se considerará como indígena a la persona que reúna las siguientes características: que hable una lengua indígena y que pertenezca o tenga arraigo en una comunidad reconocida como tal. El Instituto, determinará en cada caso, si el sujeto revisa la calidad de indígena. Si existe discrepancia, la Procuraduría lo hará del conocimiento del Instituto y en forma conjunta deberá determinarse lo procedente.

Tomando como fundamento todo lo citado a lo largo del presente inciso, pensamos que no existe impedimento legal para el establecimiento de las Agencias del Ministerio Público Federal Especializadas en Delitos Agrarios.

Estas Agencias Especializadas tendrán su domicilio en la Ciudad de México Distrito Federal, y se establecerán otras Agencias en las Entidades Federativas en donde se hayan establecido delegaciones de la Procuraduría Agraria.

De lograrse la creación de las citadas Agencias Especializadas, se garantizará el respeto a los derechos humanos de la población del campo mexicano, facilitando la labor del Ministerio Público en el combate contra los sujetos activos de los delitos de naturaleza agraria.

La desconcentración de las Agencias Especializadas para acercar los labores de la Procuraduría General de la República a los lugares en que se requiera, ofrecerá que los servicios de procuración de justicia en delitos agrarios, logrará una justicia integral y en forma oportuna.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** En la presente investigación, tratamos de exponer las relaciones y recíprocas influencias existentes entre las normas jurídico penales y la correspondiente situación en el campo, esto es a través de las diversas etapas que se han presentado en la historia de nuestra país.

**SEGUNDA.-** Comparativamente con otras culturas, la del pueblo azteca se encontraba en un estado superior de desarrollo en la época de la conquista española. Esto resulta probablemente más claro en materia agraria, si se toma en cuenta la muy amplia y compleja organización jurídica y social que en torno a la vida agrícola tuvo sus principales manifestaciones en el Calpulli y en las tierras dedicadas al mantenimiento de los servicios públicos, del culto o de los gastos de guerra.

**TERCERA.-** Paralelamente a tal estructura agraria, existió una legislación punitiva inspirada en las concepciones religiosas y sociales tan arraigadas en el propio pueblo y que en la práctica, tenía como objetivos generales la conservación del orden social. Las figuras consagradas como ilícitos penales tuvieron entre sus principales materias a las relacionadas con la cuestión agraria, circunstancia explicable, toda vez que la principal fuente de producción se encontraba en el campo. Así, entre los principales delitos pueden señalarse los de despojo, robo de cosechas, daño sobre las mismas, etcétera.

**CUARTA.-** Una de las ramas a nuestro juicio más importantes del derecho punitivo de los aztecas, la constituye la regla que atribuyó una mayor responsabilidad penal, en razón directa de la jerarquía social; quienes más elevados se encontraban en la pirámide social azteca se hallaban sujetos a una mucho más importante obligación para con la comunidad y consecuentemente, en materia penal recibían un trato más enérgico, conforme al sentido ético y a las rigurosas formas sociales de un pueblo guerrero por excelencia. De tal manera que la gravedad del delito y la sanción correspondiente, dependían en gran parte de la categoría social del delincuente.

**QUINTA.-** Durante la Colonia se decretó la vigencia de las Leyes de Toro, comprendiendo 83 Leyes relativas a derecho civil, penal y procesal. Las Leyes de Indias estipularon la vigencia de las referidas leyes castellanas en el nuevo mundo; sin embargo y a pesar de la recopilación de la legislación indiana, es de señalarse la confusión relativa a la irrestricta aplicación de muy diversos ordenamientos y disposiciones como el Fuero Real, las Partidas, las Ordenanzas de Castilla, las de Bilbao, los Autos Acordados, etcétera.

**SEXTA.-** Diversos ordenamientos hispanos mantuvieron su aplicación en los lustros iniciales de la vida independiente nacional. En los críticos años siguientes a la Independencia, la legislación penal se orientó fundamentalmente a remediar los males de la época; se intentó organizar la policía, reglamentar la portación de armas y el consumo de bebidas alcohólicas, así mismo, combatir la vagancia y la mendicidad, y sancionar el robo y el asalto. Al desorden existente en el campo del derecho penal se agregó en esos años difíciles, el desquiciamiento creciente del régimen agrario colonial que en los siglos de su desarrollo había logrado consolidarse.

SEPTIMA.- El año de 1868 se integró una Comisión con Martínez de Castro, - Lafragua, Ortiz y Zamacona, quienes laboraron sobre el modelo del Código - Español de 1870. El 7 de Diciembre de 1871, se aprobó el proyecto relativo por el Congreso y comenzó a regir, para el Distrito Federal y Territorio - de la Baja California en materia Común y para toda la República en materia Federal, el lo., de abril de abril de 1872. Dicho ordenamiento se conoce - como el Código Penal de Martínez de Castro.

OCTAVA.- Gran parte de la vigencia de dicho Código Penal fue comprendida - por los años en que nació la Revolución Mexicana de 1910 y se consumaron - sus más cruentas etapas. Paralelamente, en el propio lapso tuvieron origen las ideas agraristas revolucionarias y se consagraron en las primeras nor- mas jurídicas como lo son la Ley de enero de 1915 y el artículo 27 Consti- tucional. Sin embargo el Código que se estudia permaneció intacto por lo - que hace a los ilícitos vinculados a cuestiones agrarias.

NOVENA.- Cerrando la primera etapa de integración legislativa reglamentaria de nuestro derecho agrario, se llegó al año de 1934, a la expedición del primer Código de la materia, en cuyos artículos 18, 93, 124, 128, 129, 144 y 156 al 159 encontramos disposiciones penales de carácter agrario. Además de que el número de artículos dedicados al asunto que se estudia son más numerosos que en los ordenamientos anteriores, puede señalarse que en el que se comenta se contiene por primera vez en nuestra legislación reglame<sup>n</sup> taria una sección especial para responsabilidades y sanciones, constituyén dose en esta forma un auténtico avance en materia de codificación agraria en el aspecto penal.

DECIMA.- Posterior a los Códigos Agrarios de 1940 y de 1942, entró en vigencia la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en su Libro Séptimo, en un Capítulo Unico, denominado "Delitos, faltas y sanciones", no se presenta una sistemática para agruparlos, esto es, delimitar claramente lo correspondiente a faltas y lo relativo a los delitos. Asimismo, en algunos artículos se le olvidó al legislador señalar la sanción correspondiente a la responsabilidad penal que se tipifica.

DECIMA-PRIMERA.- La nueva Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día miércoles 26 de febrero de 1992 a diferencia de los ordenamientos estudiados no establece disposiciones tan concretas relativas a la materia penal de carácter agrario, incluso ya no se establece un Capítulo relativo a delitos, faltas y sanciones como en la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, es de observarse que la nueva Ley, únicamente hace alusión a la materia penal en los artículos 48, 135, 144 y 146.

DECIMA-SEGUNDA.- La nueva Ley Agraria regula el establecimiento de la Procuraduría Agraria, asignándole funciones de servicio social y le encarga la defensa de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley y su Reglamento. Todo parece indicar que se presentarán innumerables problemas ante la Procuraduría, y algunos de éstos serán de naturaleza penal, por consiguiente dichos ilícitos se deben canalizar al Ministerio Público Federal, pues de acuerdo a nuestro derecho vigente es la única persona titular del derecho de ejercitar la acción penal.

DECIMA-TERCERA.- Tomando en consideración que el Agente del Ministerio Público es quien tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, es nuestra propuesta en el sentido de que se deben establecer Agencias del Ministerio Público Federal Especializadas en Delitos Agrarios, lo anterior, no presenta dificultades para llevarse a efecto, pues, en México tenemos los ejemplos de establecimientos de diferentes Agencias Especializadas como - por ejemplo: La Agencia Especializada en Delitos Sexuales, Agencia Especializada en asuntos relacionados con Menores Infractores, etcétera.

DECIMA-CUARTA.- Estas Agencias Especializadas tendrán su domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, y se establecerán otras Agencias en las Entidades Federativas en donde se hayan establecido Delegaciones de la Procuraduría Agraria.

DECIMA-QUINTA.- Estamos plenamente de acuerdo que de lograrse la creación de las multicitadas Agencias Especializadas, se garantizará el respeto pleno a los derechos humanos de los habitantes del campo mexicano desde ejidatarios, comuneros avecindados, jornaleros agrícolas, etc., facilitando la labor del Ministerio Público en el combate contra los ilícitos que se cometen en materia agraria.

### BIBLIOGRAFIA

- 1.- ABARCA Calderón, Ricardo. "El derecho penal en México". Editorial Jus. México D.F.F., 1a. Edición. 1941.
- 2.- ALBA, Carlos H. "Estudio comparado entre el derecho azteca y el derecho positivo mexicano". Editorial Instituto Indigenista Interamericana no. 1a. Edición. México D.F., 1949.
- 3.- ALVA Ixtlixóchitl, Fernando. "Obras históricas". Tomo I. Editorial Jus 1a. Edición. México D.F., 1929.
- 4.- CARRANCA y Trujillo, Raúl. "Derecho penal mexicano". Editorial Porrúa S.A., 16a. Edición. México D.F., 1988.
- 5.- CASTELLANOS Tena, Fernando. "Lineamientos elementales de derecho penal". Editorial Porrúa, S.A., 14a. Edición. México D.F., 1980.
- 6.- CENICEROS, José Angel. "El nuevo Código Penal de 1931". Editorial Botas, S.A. 1a. Edición. México D.F., 1980.
- 7.- CLAVIJERO, Francisco Javier. "Resumen de México a través de los siglos" Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edición. México. 1935.
- 8.- COLIN Sánchez, Guillermo. "Derecho mexicano de procedimientos penales". Editorial Porrúa, S.A. 5a. Edición. México D.F., 1979.
- 9.- CHAVEZ Padrón, Martha. "El proceso social agrario y sus procedimientos". Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edición. México D.F., 1971.
- 10.- FABILA, Manuel. "Cinco siglos de legislación agraria". Editorial SRA-CEHAM. 2a. Edición. México D.F., 1990.
- 11.- FLORIS Margadant, Guillermo. "Introducción a la historia del derecho mexicano". Editorial Esfinge, S.A. 10a. Edición. México D.F. 1993
- 12.- GARCIA Ramírez, Sergio. "Derecho procesal penal". Editorial Porrúa, S.A., 5a. Edición. México D.F. 1989.

- 13.- GONZALEZ Bustamente, Juan José. "Principios de derecho procesal penal mexicano". Editorial Porrúa, S.A., 6a. Edición. México D.F. 1975
- 14.- KATZ, Friedrich. "Situación económica y social de los aztecas durante los siglos XV y XVI". Editorial Instituto de Investigaciones Históricas. 1a. Edición. México D.F., 1966.
- 15.- OSORIO Y NIETO, César Augusto. "La averiguación previa". Editorial Porrúa, S.A., 4a. Edición. México D.F., 1989.
- 16.- THOMPSON, Eric. "La civilización de los mayas". Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México D.F., 1936.
- 17.- TELLEZ, Luis. "Nueva Legislación de tierras, bosques y aguas". Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México D.F. 1993.

#### LEGISLACION

- 18.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. 88a. Edición. México D.F., 1990.
- 19.- Código Agrario de 1934. En: La Legislación Agraria en México 1914-1979. Editorial de la SRA. 1a. Edición. México D.F. 1980.
- 20.- Código Agrario de 1940. En: La Legislación Agraria en México 1914-1979. Editorial de la SRA. 1a. Edición. México D.F., 1980.
- 21.- Código Agrario de 1942. En: La Legislación Agraria en México 1914-1979. Editorial de la SRA. 1a. Edición. México D.F., 1980.
- 22.- Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Editorial Porrúa. S.A., - 33a. Edición. México D.F., 1989.
- 23.- Ley Agraria de 1992. Editorial Porrúa, S.A., 5a. Edición. México D.F., 1993.