

N° 225
261



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "

SEMINARIO DE DERECHO PUBLICO

RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES
AGRARIAS SEGUN NUESTRA LEGISLACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
J. JESUS MARTINEZ FRANCO



ENEP
ARAGON

ASESOR DE TESIS: LIC. MA. DEL PILAR NAVA REYES

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
de Aragón

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1992

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E .

Introducción.

CAPITULO PRIMERO

I.-Antecedentes Legislativos.	1
A.-Decreto del 22 de noviembre de 1921.	2
B.-Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas de 23 de abril de - 1927. (ley Bassols).	4
C.-Código Agrario del 22 de marzo de - 1934.	8
D.-Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.	15
E.-Código Agrario del 30 de diciembre- de 1942.	26

CAPITULO SEGUNDO

II.-Responsabilidad	37
A.-Concepto	37
B.-Naturaleza Jurídica	38
C.-Tipos de Responsabilidad	40
1.-Responsabilidad Administrativa	40
2.-Responsabilidad Civil	41
3.-Responsabilidad Penal	43

CAPITULO TERCERO

III.-Autoridades Agrarias	46
A.-Concepto	46
B.-Autoridad	49
C.-Organos Ejidales	51
D.-Diferencias	65

CAPITULO CUARTO

IV.- Atribuciones y responsabilidades de las Autoridades Agrarias.	.....	68
A.- Presidente de la República	.....	68
B.-Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal.	.....	70
C.-Secretario de la Reforma Agraria	.....	74
D.-Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos	.....	81
E.-Cuerpo Consultivo Agrario	.....	85
F.-Comisión Agraria Mixta	.....	89

Conclusiones

Bibliografía.

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

Con el presente análisis de las Atribuciones y Responsabilidades de las Autoridades Agrarias se pretende valorar hasta que punto precisamente son aplicables las responsabilidades que señalan las diversas Legislaciones como lo es la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, así como la propia Ley de la Reforma - Agraria, entre otras.

Se tomarán en cuenta así mismo los antecedentes existentes en los Códigos Agrarios anteriores al vigente, en los cuales el Legislador ha visto la necesidad de establecer sanciones para aquellos funcionarios que con motivo del cargo político que ocupan se excedan en sus funciones o cometan arbitrariedades, en contra de la clase menos favorecida como lo es el Campesinado Mexicano, para así lograr la mejor impartición de la justicia, en particular del campo, que es la que nos ocupa.

Se tratará también de distinguir entre los diversos tipos de Responsabilidad en que pueden incurrir las autoridades Agrarias en un momento determinado, como lo es la Penal, Civil y Administrativa, analizando así mismo el porqué no es aplicada en su totalidad, como certeramente señalan algunos de los Autores consultados, porque si bien es cierto que existe en nuestro Régimen de Derecho un mecanismo judicial, también lo es que normalmente no está al alcance del campesinado, ya que por motivos económicos o culturales, por la razón de que normalmente la mayoría de los Ejidatarios y Campesinos son analfabetos en proporción superior a las demás clases sociales existentes en nuestro País y por lo mismo cuando sufren alguna arbitrariedad o son víctimas de un delito por parte de empleados o autoridades agrarias, sólo saben acudir en queja a la Secretaría de la Reforma Agraria y es ahí donde precisamente esas quejas se archivan normalmente, ya sea por compañerismo de la burocracia o por cualquier otra razón, lo cierto es que en muy bajo porcentaje se le da efectivamente curso al procedimiento en dicha queja, culminando así con la apli

cación de la sanción correspondiente.

Por lo que se manifiesta en forma clara la urgente necesidad de un mecanismo eficaz que esté al alcáncce del campesinado mexicano, el cual conste de un procedimiento sencillo que sea por sí solo entendible, para el manejo por parte del campesino, con lo cual no se pretende llegar a un Estado ideal de Derecho, sino a un Régimen en el cual se tenga por objeto la exacta, gratuita y expedita impartición de Justicia.

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

I.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Antes de entrar al estudio de los Antecedentes Legislativos - de la Responsabilidad de las Autoridades Agrarias, creemos necesario principiar por lo que fueron los antecedentes de los lineamientos -- elementales que dieron origen a lo que en la actualidad conocemos como Reforma Agraria, que para llegar al estado que actualmente conserva, fue necesaria una minuciosa reglamentación, ya que con anterioridad se expidieron una serie de circulares que en buena parte son los antecedentes de la Legislación actual, ya que estas circulares eran expedidas para satisfacer las necesidades que día con día se iban -- presentando.

Dictándose por primera vez en forma de ordenamiento legal la Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920, reglamentándose así mismo por primera vez el Artículo 27 Constitucional y aunque se considera que el defecto de esta Ley era que hacía más difíciles y lentos los trámites que establecía, más sin embargo tiene un gran merito, por - haber sido el primer intento de codificación de la Legislación Agraria, que hasta ese momento estaba dispersada, más sin en cambio la - política agraria cambió de una forma rápida, debido a la presión de las masas campesinas que empezaron a manifestar su descontento al -- ver que aún cuando se iniciaba por primera vez la reglamentación en ordenamientos legales, seguían en las mismas condiciones, ya que ante la lentitud de los trámites establecidos por dicha Ley, era necesario que transcurrieran muchos años para que un pueblo obtuviese resolución presidencial y por consecuencia la posesión de tierras que tanto necesitaban.

Por lo cual no respondía a la urgencia existente de resolver el problema del cual se trataba, por lo que con objeto de adecuar lo establecido por la primera reglamentación agraria a las necesidades y a la realidad bien pronto se derogó el contenido de esta Ley de -- Ejidos de 28 de Diciembre de 1920, con lo cual practicamente sólo se tuvo de vigencia escasos once meses, ya que con fecha 22 de Noviem--

bre de 1921, el cual en su momento fue de una gran trascendencia jurídica en virtud del contenido.

A.- DECRETO DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 1921.

Este decreto, además de abrogar la Ley de Ejidos del 28 de -- Diciembre de 1920, fue punto de partida de una constante actividad -- en la materia, ya que en este decreto por vez primera el campesinado empezó a disfrutar de los beneficios, ya que su contenido se adaptó mejor a las necesidades del campesinado, necesidades inmediatas, ya que el Ejecutivo de la Unión quedó facultado para expedir y modificar los reglamentos que por virtud de esta Ley surgieron, con el -- objeto de que se respondiera siempre a las exigencias que momento a momento se iban presentando.

En cuanto al contenido de este Decreto se considera como algo muy importante y de una gran trascendencia jurídica, la creación de lo que se denominó Procuraduría de Pueblos, el cual se creó para patrocinar a los pueblos que lo desearan gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, llenando así la urgente necesidad de beneficiar al Campesinado Mexicano, fin al cual están encaminadas las Leyes Agrarias, logrando así con esta creación de dicha procuraduría que se extendieran rápidamente los beneficios contenidos dentro de este decreto, contribuyendo así a expeditar y a moralizar la aplicación de las Leyes Agrarias.

Este decreto además sentó las bases fundamentales de la Legislación Agraria, a la vez que reafirmaba las jerarquías en materia de Administración Pública Agraria, estableciendo así mismo los términos para sustanciar los expedientes, estableciendo además las responsabilidades en que pudieran incurrir dichas Autoridades. ⁽¹⁾

1.- Cfr. Medina Cervantes José Ramón. *Derecho Agrario*.

Edit. Harla, S.A. de C.V. México, D.F. 1987. P. 201.

Siendo para nosotros de mayor importancia en relación a los antecedentes del tema que nos ocupa la Base Séptima, en virtud de -- seguir este Decreto "la orientación moderna en cuestiones legislativas consistentes en expedir leyes fundamentales, dentro de las que -- se faculta a las Autoridades Administrativas o Ejecutivas, para reglamentar su aplicación, a fin de lograr que respondan siempre a las exigencias de la vida"⁽²⁾, adaptándose en mejor forma a las necesidades y a la realidad, lo que puede observarse al establecerse su -- Artículo Tercero que: "Se faculta al ejecutivo de la Unión para que dicte todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las Autoridades que para su aplicación creó el Decreto Preconstitucional de 6 de Enero de 1915 y muy especialmente las Comisiones Agrarias a que se refiere el Artículo Cuarto de este Decreto, a efecto de que estas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo decreto y de todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido ya y que se expidan en lo sucesivo, de acuerdo con el programa Político de la Revolución sobre las bases siguientes:

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 cumpla con la observancia estricta de los términos señalados en las presentes bases, debiendo hacer la Comisión Nacional Agraria las consignaciones respectivas y en particular las de los Gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el Párrafo II del Artículo 108 de la Constitución Federal."⁽³⁾.

- 2.- Mendieta y Núñez Lucio. *El Problema Agrario en México*. Edit. Porrúa, Vigésima Primera Ed., México, 1986. P. 211.
- 3.- Fabila Manuel. *Cinco Siglos de Legislación Agraria*. Secretaría de la Reforma Agraria. México. P. 363.

Este decreto es considerado el primer antecedente que dio origen al contenido de nuestra Ley Federal de la Reforma Agraria en su libro séptimo denominado Responsabilidad en Materia Agraria, ya que es por medio de este decreto cuando por primera vez se habló de responsabilidad oficial, para aquellos funcionarios que no cumplieran con la observancia estricta de los términos señalados por las bases, siendo así el antecedente en relación al tema en estudio y el cual para una mejor comprensión se transcribió anteriormente en su parte conducente.

**B.- LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 23 -
DE ABRIL DE 1927. (LEY BASSOLS).
REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.**

Con esta Ley se pretendió resolver una situación que se hacía cada vez más difícil, ya que muchos pueblos se veían privados de sus ejidos por razón de que durante el procedimiento muchas veces existían algunas deficiencias de tipo legal, por lo cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concedía amparo a los propietarios, por lo que en esta Ley se trata de crear un procedimiento de acuerdo con la técnica jurídica, teniendo como objetivo que fuera inatacable - constitucionalmente, teniendo así mismo como objetivos principales - definir la personalidad de los núcleos de la población con derecho a tierras y estructurar un juicio administrativo agrario de acuerdo a las peculiaridades de la materia, pero dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 Constitucionales, considerándose que esta Ley abarcó los aspectos fundamentales de la Reforma Agraria contribuyendo a poner fin a la desorganización existente hasta entonces. (4).

Siendo expedida esta Ley durante el régimen del entonces Presidente de la República, General Plutarco Elías Calles, específicamente el día 23 de Abril de 1927, intentándose por primera vez en esta Ley un riguroso intento para obtener una codificación congruen-

4.- Cfr. Mendieta y Núñez Lucio, Ob. Cit. P. 220.

te, asentada en sólidos principios jurídicos, al redactarse la misma, marcando una nueva etapa agraria dentro de la Reforma Agraria -- de México, siendo conocida esta Ley también como Ley Basols, por haber sido él el proyectista y gran impulsor de esta reforma agraria y teniendo como mérito esta Ley en medio de sus grandes imperfecciones que sintetiza en un ordenamiento una gran pluralidad de disposiciones⁽⁵⁾ y las responsabilidades de los funcionarios en materia agraria, estableciendo al respecto las autoridades que intervendrán, quedando precisadas en el artículo cuarto que establecía "en la tramitación y resolución de los expedientes ejidales y en la ejecución de las resoluciones que en ellos se dicten, intervendrán en la forma -- que esta Ley establece, las siguientes autoridades:

- I.- El Presidente de la República.
- II.- La Comisión Nacional Agraria.
- III.- Los Gobernadores de los Estados.
- IV.- Las Comisiones Locales Agrarias.
- V.- Las Delegaciones de la Comisión Nacional en los Estados
- VI.- Los Comités Particulares Ejecutivos." (6).

Estableciéndose así por vez primera en forma precisa las autoridades que deberían intervenir en lo sucesivo en la tramitación y resolución de los expedientes ejidales, estableciéndose así mismo en cuanto a nuestro tema los siguientes antecedentes en materia de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos encargados de -- trámitar y resolver los problemas agrarios, señalando a continuación los artículos relativos a los antecedentes de nuestro tema, -- siendo considerados como tales los siguientes:

5.- Caso Angel. *Derecho Agrario*.

Porrúa, México 1950. P. 155.

6.- Fabila Manuel, Ob. Cit. P. 368.

A n t e c e d e n t e s :

Artículo 10.- "Si la Comisión Nacional Agraria acordare en -- sesión pedir que se remueva a alguna o algunos miembros de cualquier Comisión Local Agraria, lo hará saber así al Gobernador del Estado de que se 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 desempeñando el cargo.

Transcurridos los diez días sin que la remoción se haya hecho se consideran nulos todos los acuerdos o resoluciones que tome la -- Comisión Local Agraria con la concurrencia del afectado 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."

Artículo 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 ingresará a la Oficina Federal de -- Hacienda que corresponda."

Artículo 20.- "Los delitos y faltas en que incurran los Go -- bernadores de los Estados, con motivo de la tramitación y resolución de los expedientes agrarios, serán con motivo de la consignación a -- la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Las consignaciones serán hechas por la Comisión Nacional Agraria."

Artículo 43.- "Vencido el término de un mes, la Comisión Local Agraria, dictaminará sobre la procedencia o improcedencia de la restitución dentro del plazo de dos meses."

Artículo 44.- "Los reglamentos respectivos, fijarán las sanciones que habrán de imponerse a los miembros de las Comisiones Locales Agrarias que desobedezcan el artículo anterior."

Artículo 81.- "Dictaminando el expediente, se remitirá al Gobernador del Estado para la resolución."

Artículo 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."

Artículo 166.- "Las diligencias de posesión señaladas en el precepto anterior; en ningún caso deben demorar más de tres meses, desde la fecha del fallo."

Artículo 167.- "Los reglamentos correspondientes, fijarán las penas que habrá de imponerse en los casos de violación del artículo anterior y la forma de gestionar la imposición."⁽⁷⁾

Se observa de los antecedentes en cuanto a la responsabilidad por parte de los funcionarios que con su conducta transgredieran el contenido de esta Ley que únicamente específica las sanciones pecuniarias, dejando al reglamento la fijación de la penalidad correspondiente, así como la forma de gestionar la imposición, pudiendo -- así mismo denunciar ante el Ministerio Público Federal o consignándose ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dependiendo de la conducta cometida, así como de quien sea el funcionario que incurra, notándose además la amplitud del contenido de las disposiciones en materia agraria de responsabilidad y aún cuando se -- desprende de los mismos que para el Presidente de la República y de la Comisión Nacional Agraria, que no se establecían causales ni san-

ciones para el caso de violación del contenido de dicha Ley, por -- parte de los funcionarios anteriormente nombrados, diciéndonos al -- respecto el autor Moises de la Peña que "aún con las innumerables -- deficiencias, se considera un gran esfuerzo de codificación y ade -- cuación de contenido de sus preceptos a la realidad social, siendo -- así considerado también como el conjunto de disposiciones antiagra -- ristas más destacadas desde los inicios de la revolución."⁽⁸⁾.

C.- CODIGO AGRARIO DEL 22 DE MARZO DE 1934.

Una vez iniciada la codificación agraria en ordenamientos le -- gales y a partir de las reformas introducidas en el Artículo 27 Cons -- titucional, se hacía indispensable renovar la Legislación Agraria a -- fin de ponerla de acuerdo con las orientaciones marcadas por el ci -- tado precepto Constitucional reformado, por otra parte la multipli -- cidad de leyes existentes en la misma materia, leyes que eran objeto de cambios frecuentes, venían a sembrar la confusión legislativa, -- así es que por estos motivos se penso en la conveniencia de reducir todas las disposiciones relativas a la Reforma Agraria en un solo -- ordenamiento que se designó con el nombre de Código Agrario.⁽⁹⁾.

Surgiendo así el Código Agrario en cita, que aunque aún cuan -- do fue expedido todavía en el Régimen del General Abelardo L. Rodrí -- guez, quien hizo algunas declaraciones al respecto en el sentido de que "la Legislación Agraria hasta hoy genérica e imprecisamente lla -- mada Agraria, debe reunirse en una codificación que, a la vez que -- facilite la aplicación de sus preceptos, fije estrictamente el campo que habrá de entenderse como agrario."⁽¹⁰⁾.

- 8.- *Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México.*
Cuadernos Americanos, México 1964, P. 314 y 315.
- 9.- Cfr. Mendieta y Núñez Lucio. Ob Cit. P. 245.
- 10.- Chávez Padrón Martha. *El Derecho Agrario en México.*
Edit. Porrúa, 9a. Edición. México, 1986, P. 324.

No obstante que su aplicación se haya hecho bajo otros períodos presidenciales, pero como se dijo con anterioridad, su expedición fue realizada durante el período presidencial del General Abelardo L. Rodríguez, constando originalmente de 178 artículos y siete transitorios, distribuidos a su vez en diez títulos, correspondiendo al tema que nos ocupa el título noveno, denominado Responsabilidades y Sanciones; conservando el presente Código en parte, la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas a la cual derogó.

Reuniendo una vez más las materias existentes hasta en ese momento en otras Leyes, como lo fue la reglamentación sobre repartición de tierras ejidales y constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de nuevos centros de población agrícola y la de responsabilidad de funcionarios en materia agraria, haciendo la aclaración que no fue una simple copia de las disposiciones legales mencionadas sino que introdujo innovaciones fundamentales, estando orientadas a sistematizar la teoría y doctrina agraria y en especial las experiencias en ese campo a efecto de acelerar el reparto agrario, de estructurar las Instituciones y sujetos agrarios y paralelamente auspiciar la organización agraria.⁽¹¹⁾

Encuadrando este primer código las Responsabilidades y Sanciones a que se hacían acreedores los funcionarios y empleados que transgredían la normatividad agraria. Estando establecidas las Sanciones y Penas que establecía el presente código en los siguientes antecedentes, de los cuales consideramos necesario hacer un estudio de ellos, siendo los siguientes:

Antecedentes:

TITULO NOVENO. DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES.

CAPITULO UNICO.

Artículo 156.- "Los funcionarios y empleados que conforme al

11.- Cfr. Medina Cervantes, Ob. Cit. P. 235.

artículo primero de esta Ley intervengan en la tramitación y resolución de expedientes agrarios, serán responsables de la violación de los preceptos de este código."

Artículo 157.- "El Presidente de la República incurrirá en -- responsabilidad, cuando con violación de este Código, resuelva ne-- gando a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que -- tenga derecho, o cuando afecte en sus resoluciones la pequeña pro-- piedad agrícola en explotación".

Artículo 158.- "Los gobernadores incurrirán en responsabili-- dad 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 solici-- tudes de los núcleos de población, dentro de los diez días siguien-- tes a su presentación.

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

d) En los demás casos que especifica este Código."

Artículo 159.- "Será motivo de responsabilidad para los func-- ionarios que intervengan en la designación de los miembros de las -- Comisiones Agrarias Mixtas, el hacerla en contravención de los ar-- tículos 12, 13 y 15 de este Código."

Artículo 160.- "El Jefe del Departamento Agrario incurrirá en responsabilidad:

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

II.- Cuando por violación de este código proponga resoluciones negando a un núcleo de población de 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 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."

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

I.- Por no informar al Presidente de la República en 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 agrario que al efecto se expida."

Artículo 162.- "Los miembros del cuerpo consultivo agrario, incurrirán en responsabilidad:

I.- Por actuar dolosamente en los casos a que se refiere el artículo séptimo.

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

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 sufrirán pena de prisión de seis meses a dos años, a juicio del Juez de Distrito y según la gravedad de los hechos."

Artículo 163.- "Los Delegados del Departamento Agrario en las Entidades de la Federación, incurrirán en responsabilidad:

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

II.- Por proponer que se afecte la pequeña propiedad agrícola en explotación, o ejecutar o 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 corresponden, a menos que hubiera excusa fundada y conocida con anterioridad por el Departamento Agrario.

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

V.- Por no informar oportunamente el Departamento Agrario de las irregularidades que cometen las Comisiones Agrarias Mixtas respectivas.

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

En los casos a que se refiere este artículo, los delegados -- sufrirán pena de prisión de seis meses a dos años, a juicio del juez de Distrito y según la gravedad del hecho."

Artículo 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.

Artículo 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 suple--

torio de éste."

Artículo 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."

Artículo 168.- "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 sus reglamentos, sean causa de responsabilidad."

Artículo 169.- "Las disposiciones de este capítulo no restringen ni modifican el alcance de las leyes penales, que serán aplicadas 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."-- (12)

Con los anteriores antecedentes quedan establecidas así las Responsabilidades y Sanciones a que se hacían acreedores los funcionarios y empleados que iban más allá de lo establecido por este código

digo.

Considerándose así mismo de una gran importancia este código debido a que con su expedición se consolidó la autonomía legislativa al reunirse los preceptos contenidos en diversos ordenamientos, aún cuando su recopilación se hizo en orden técnico, más sin embargo por lo que respecta a nuestro tema se señala que cuanto se diga en materia de responsabilidad 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. (13).

D.- CODIGO AGRARIO DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.

Este código fue expedido durante el régimen del General Lázaro Cárdenas, quien fue el que presentó a la Cámara de Diputados el - proyecto de este código, expresando en la exposición de motivos que las experiencias recogidas en las giras de gobierno iniciadas desde 1935, pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de reformar el - Código para hacer más rápida la tramitación, tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como de las -- que se fueran presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario que era poner la tierra en manos de los campesinos. La tendencia de las disposiciones respectivas es permitir, donde haya tierras suficientes, -- que se finque una agricultura comercial en consonancia con las de - mandas económicas de la Nación, evitando que continúe fomentándose - exclusivamente la agricultura doméstica que, si bien podría satisfacer las necesidades de la familia campesina, no produce lo suficiente para hacer concurrir los productos agrícolas ejidales excedentes al mercado nacional. (14).

13.- Cfr. Mendieta y Núñez, Ob. Cit. P. 245.

14.- Cfr. Chávez Padrón Martha, Ob. Cit. P. 329.

En este código se recogieron las experiencias del primer código agrario, así como los nuevos planteamientos, incluyendo un capítulo especial sobre concesiones de inafectabilidad ganadera, en el cual se repitieron las disposiciones del decreto de 1934, ampliándolas y agregando otras que reglamentaron con mayor detalle lo que se considera un gran acierto y una importantísima innovación agilizando así la aplicación de la Reforma Agraria.

Considerándose también este código como otro intento plausible, por la perfección técnica, pues "separó con más o menos rigor la parte sustantiva de la parte adjetiva consiguiendo así una estructuración sistemática de su articulado en tres grandes partes fundamentales:

- I.- Autoridades Agrarias y sus atribuciones.
- II.- Derechos Agrarios.
- III.- Procedimientos para hacer efectivos esos derechos."⁽¹⁵⁾

Marcando como consecuencia un innegable progreso en la expresión jurídica de la Reforma Agraria, considerando apropiado para el mejor estudio y análisis, transcribir en su capítulo respectivo, los antecedentes que han servido de base para llegar hasta nuestra actual legislación en materia agraria, siendo los siguientes:

A n t e c e d e n t e s :

LIBRO SEPTIMO. SANCIONES EN MATERIA AGRARIA.
CAPITULO UNICO.

Artículo 310.- "Las autoridades y organos agrarios y demás -- funcionarios y los empleados que intervengan en la aplicación de este código serán responsables por las violaciones que cometan a los -- preceptos del mismo."

15.- Mendieta y Núñez, Ob. Cit. P. 258.

Artículo 311.- "El Presidente de la República incurrirá en -- responsabilidades cuando por violación de este código, resuelva negando a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a -- que tenga derecho o cuando afecten sus resoluciones las propiedades inafectables o cuando viole el párrafo segundo del inciso c de la -- fracción octava de la Constitución de la República."

Artículo 312.- "Los ejecutivos locales incurrirán en respon-- sabilidades y 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 desintegradas;

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

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

IV.- Por afectar las propiedades inafectables de acuerdo con este código, en los mandamientos de posesión que dicte; y

V.- En los demás casos que especifica este código."

Artículo 313.- "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 este código se refiere, -- cuando la falsedad le sea imputable en todo o en parte;

II.- Cuando con violación de este código proponga resolución

negando a un núcleo de población las tierras o aguas a que tenga derecho;

III.- Cuando proponga que se afecten en una resolución presidencial, las propiedades inafectables conforme a este código; y

IV.- Cuando mande ejecutar resoluciones presidenciales afectando las propiedades señaladas en la fracción anterior.

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

Artículo 314.- "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 sanciones de funcionarios o empleados agrarios; y

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 al reglamento que al efecto se expida."

Artículo 315.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas incurrirá en responsabilidad:

I.- Cuando mande ejecutar o ejecute resoluciones que afecten las propiedades inafectables;

II.- Cuando sin motivo justificado y a juicio del Presidente de la República no ejecute dentro de los términos que señala la resolución respectiva aquellas que debe ejecutar de acuerdo con este código;

III.- Cuando sin justa causa retarde indebidamente las gestiones que este código le encomienda; y

IV.- Cuando no informe al Presidente de la República de los casos en que procedan las consignaciones de funcionarios o empleados a quienes encomiende la ejecución de las resoluciones a que este código se refiere.

En este caso, el responsable sufrirá la pena de prisión de seis meses a dos años, a juicio del Juez de Distrito."

Artículo 316.- "Será motivo de responsabilidad para los funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas, al hacerla en contravención de los artículos 19, 22, 23 y 24 de este código."

Artículo 317.- "Los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario incurrirán en responsabilidades:

I.- Por actuar dolosamente en los casos a que se refiere el artículo 16;

II.- Por proponer se afecten las propiedades inafectables conforme a este código; y

III.- Por no emitir dictámenes en los términos que les fije el Reglamento Interior del Cuerpo Consultivo Agrario, cuando 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."

Artículo 318.- "Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas incurrirán en responsabilidades:

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 éstas para emitir sus dictámenes; y

III.- Por proponer la afectación de las propiedades inafectables conforme a este código o por mandar ejecutar mandamientos de -- posesión que las afecten."

Artículo 319.- "Los Delegados del Departamento Agrario en las Entidades de la Federación, incurrirán en responsabilidad:

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

II.- Por proponer se efecten las propiedades inafectables o ejecutar o mandar 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 que les corresponda, 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 -- original resoluciones contrarias a este código; y

VI.- Por proceder o proponer que se concedan a los propieta--

rios afectados, plazos mayores que los que señala el artículo 192 de este código, para el levantamiento de cosechas o la extracción de -- ganados o productos forestales.

En los casos a que se refiere este artículo, los delegados -- responsables sufrirán prisión de seis meses a dos años, a juicio del Juez de Distrito."

Artículo 320.- "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."

Artículo 321.- "En los casos de la fracción IV del Artículo - 12, hecha la remoción, el empleado o el funcionario que haya inter-- venido en la Asamblea enviará inmediatamente un ejemplar del acta y documentación respectiva, al Ministerio Público que corresponda, - - dando cuenta de esto a la Dirección de Organización Agraria Ejidal."

Artículo 322.- "Los miembros de los Comités Ejecutivos Agrar-- rios y de los comisarios ejidales incurrirán en responsabilidad:

I.- Por lenidad o abandono de las funciones que les encomien-- da este código;

II.- Por originar, fomentar o no impedir conflictos entre - - ejidatarios o conflictos inter-ejidales;

III.- Por invadir tierras o inducir o tolerar que los ejida-- rios que las invadan se posesionen de ellas fuera de los preceptos de este código;

IV.- Por no enviar o impedir o fomentar que los hijos en edad escolar de los ejidatarios, no concurren a las escuelas sostenidas - por el Estado o que abandonen los cursos o por no evitar o tolerar o

autorizar o tomar parte en propaganda contraria a los sistemas y - - programas vigentes en dichas escuelas; y

V.- Por no cumplir con las obligaciones que se les impone para la tributación fiscal del ejido.

Las infracciones administrativas previstas en las fracciones I, II, IV y V, serán castigadas con destitución del cargo y multa de cinco a quinientos pesos. Estas penas se aplicarán conjuntamente -- con las que correspondan cuando los hechos u omisiones mencionados - constituyan delito.

La inobservancia de lo dispuesto en la fracción III se castigará con prisión de seis meses a dos años a juicio del Juez de Distrito."

Artículo 323.- "Deberá declararse la suspensión temporal de - los derechos que los ejidatarios tienen como miembros de un núcleo - de población ejidal, excepto los adquiridos sobre solares que les -- hayan sido adjudicados en la zona de urbanización, en cualquiera de los casos siguientes:

I.- Por abandonar el ejido por un término mayor de seis meses sin previo aviso al Comisario, sin causa grave y sin que alguno de - los sucesores patrimoniales se haga cargo del cultivo y obligaciones de las parcelas;

Cuando dejen ociosa la parcela y no efectúen los trabajos que les correspondan en las explotaciones colectivas, de acuerdo con el plan de explotación del ejido, durante seis meses consecutivos; y

III.- Cuando por descuido, negligencia o cualquiera otra causa que le sea imputable, sus actividades, dentro del ejido, redunden en perjuicio de la comunidad o de la de otros ejidos; en cuyo caso - la suspensión será por el siguiente ciclo agrícola, otorgándose el -

cultivo temporal al sucesor inmediato o en los términos del artículo 133 si no hay sucesor.

Si el titular de la parcela reincide dos veces consecutivas - será causa de privación definitiva."

Artículo 324.- "La inobservancia de las disposiciones contenidas en el artículo 152, dará lugar a que el Comisario Ejidal aperciba a sus infractores en dos ocasiones y si reinciden por tercera vez someterá el caso a la Asamblea, para que acuerde el tiempo durante el cual quedará privado de sus derechos el infractor, con - - aprobación de la Dirección de Organización Agraria Ejidal.

El término de esta privación nno podrá ser nunca por tiempo - mayor de seis meses."

Artículo 325.- "Quienes disfruten de los bienes comunales serán suspendidos temporalmente en sus derechos por el término de un - ciclo agrícola, cuando:

I.- Sean violadas las disposiciones de los Artículos 123 y -- 286;

II.- Por dejar ociosas las tierras durante un año agrícola;

III.- Alguno de los miembros de la comunidad abandone las - - tierras comunales, siempre que no haya alguien de la comunidad que - se haga cargo de las obligaciones que a aquél competen;

IV.- Por descuido en los cultivos, siempre que haya perjuicio para la comunidad, haciéndose, además, cargo del cultivo el Consejo de Vigilancia desde el momento en que se nota el descuido; y

V.- Por no contar con las cantidades que les correspondan en el pago de impuestos."

Artículo 326.- "La suspensión a que se refiere el artículo -- anterior sólo podrá ser decretada por acuerdo de la mayoría de quienes integran la comunidad y sus resoluciones no surtirán efecto hasta en tanto la Dirección de Organización Agraria Ejidal dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, oyendo el parecer del Departamento de Asuntos Indígenas, no dicte resolución definitiva."

Artículo 327.- "Los Jefes de las Oficinas Rentísticas Catastrales y del Registro Público de la Propiedad Federales 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 dentro de un plazo máximo de quince días para efectuarlo.

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

Artículo 328.- "Se considerarán como faltas y recibirán sanción administrativa todos los actos u omisiones no especificadas en los artículos anteriores que, con violación de este código o sus reglamentos cometan los funcionarios y empleados que intervengan en la aplicación de las mismas."

Artículo 329.- "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."

Artículo 330.- "Las disposiciones de este capítulo no res-- tringen 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."

Artículo 331.- "Serán competentes para conocer de los delitos

oficiales especificados en los artículos anteriores, los Tribunales Federales, quienes seguirán los procedimientos establecidos en el -- Código Federal de Procedimientos Penales."

Artículo 332.- "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."⁽¹⁶⁾

De los antecedentes que se transcribieron, observamos que las sanciones en materia agraria comprendían tanto a las autoridades como a los órganos agrarios, estando aparejada la penalidad a la violación de los preceptos contenidos en este código agrario, notándose además que para los Jefes del Departamento Agrario y de Asuntos Indígenas, los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario y los Delegados del Departamento Agrario, así como para los miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios y de los Comisarios Ejidales, la penalidad fluctuaba con prisión de seis meses a dos años a juicio del Juez de Distrito, independientemente de las sanciones administrativas.

La penalidad para el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados, quedaban sin precisar no obstante que se señalaban las causas en que incurrían en responsabilidad por violación al contenido del presente código.

Así mismo, se observa a través del contenido de sus trescientos treinta y cuatro artículos se trató de ordenar de una forma más técnica el contenido del mismo, marcando como consecuencia un notable avance en la Reforma Agraria y no obstante que el período durante el cual estuvo vigente fue muy breve, debemos evaluarlo en base al grado de perfeccionamiento y a la técnica jurídica que introdujo en las Instituciones Agrarias y en su innegable influencia en el Cód-

digo de 1942, con lo cual concluimos los comentarios a los antecedentes aportados por el presente código.

E.- CODIGO AGRARIO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1942.

Este tercer código fue expedido durante la vigencia del Régimen Gubernamental presidido por el General Manuel Avila Camacho, reuniendo las experiencias logradas durante un cuarto de siglo aproximadamente, cumpliendo su función dentro del proceso histórico de la Reforma Agraria, durante los 29 años de su vigencia y aunque fue adicionada y modificada en muchos puntos y aunque en su momento dio lugar a un mayor perfeccionamiento, sin embargo ya no respondía a los nuevos requerimientos de la problemática agraria de los años setentas, ya que la legislación como producto del resultado social, está sujeta a un proceso renovador, ajustándose a las cambiantes condiciones sociales y cuando ello no ocurre la Ley se vuelve obsoleta, de un contenido inadecuado a la realidad, por lo cual es estimado necesario y como una medida urgente revisar y reestructurar en forma sistemática las más importantes Instituciones de la Reforma Agraria, a efecto de ir adecuando el contenido de la ley a las necesidades actuales.

Este código no obstante sus deficiencias, significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria y fue un 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 a las exigencias de la práctica, los fines constitucionales de la Reforma mencionada y los principios de Justicial Social.⁽¹⁷⁾

Constó este código originalmente de trescientos sesenta y dos artículos más cinco artículos transitorios, distribuidos en cinco libros, considerándose en lo general, un código mejor estructurado -

17.- Cfr. Mendieta y Núñez, Ob. Cit. P. 259.

que los anteriores y que aunque con muchas modificaciones duró vi- -
 gente hasta mil novecientos setenta y uno, mucho más tiempo que cual-
 quier otro Código Agrario que se haya expedido con anterioridad, co-
 rrespondiendo dentro de su estructuración en relación al tema que --
 nos ocupa el Libro Quinto, denominado SANCIONES EN MATERIA AGRARIA,
 las cuales se encontraban más especificadas que en el Código de 1940
 y los cuales para una mejor comprensión del tema que nos ocupa ano--
 taremos los antecedentes contenidos en el Libro Quinto, siendo los -
 siguientes:

A n t e c e d e n t e s :

LIBRO QUINTO.

SANCIONES EN MATERIA AGRARIA.

Artículo 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 de la -
 misma.

Quienes incurran en responsabilidad serán consignados a las -
 autoridades competentes y se les aplicarán las sanciones administra-
 tivas que correspondan, sin perjuicio de que sean sancionados con- -
 forme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Pú-
 blicos."

Artículo 342.- "Los ejecutivos locales incurrirán en respon-
 sabilidad y previo cumplimiento de las formalidades legales del ca-
 so, 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 desintegradas.

II.- Por no turnar a las Comisiones Agrarias Mixtas las soli-
 citudes de los núcleos de población, dentro de los diez días si---

guientes a su presentación;

III.- Por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y no devolver los expedientes que les envíen dichas Comisiones, en los plazos señalados por 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."

Artículo 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 este código se refiere;

II.- Cuando con violación de este código proponga resoluciones negando a un núcleo de población, las tierras 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."

Artículo 344.- "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 este código se refiere;

II.- Cuando con violación de este código proponga resoluciones negando a un núcleo de población de 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."

Artículo 345.- "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 a cada uno de ellos señale este código".

Artículo 346.- "El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas incurrirá en responsabilidades:

I.- Cuando sin motivo 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 le 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 encaminados 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 perjuicios a alguna comunidad o a terceros.

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

Artículo 347.- "El Secretario de Agricultura y Fomento incurrirá en responsabilidades:

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 desfavorables a la comunidad ejidal;

III.- Por no emitir su opinión en términos oportunos u obrar con falsedad;

IV.- Por no consignar a los empleados o funcionarios de sus dependencias, que violen lo dispuesto en este código provocando con sus actos perjuicios a los ejidatarios, en particular o a las comunidades ejidales; 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 afectables.

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

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

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

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 o hechos de que se trate."

Artículo 349.- "Será motivo de responsabilidades 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:

Artículo 350.- "Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas incurrirán en responsabilidades:

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 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."

Artículo 352.- "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 o mandar ejecutar mandamientos de posesión o resoluciones presidenciales que las afecten;

III.- Por no trámitar, dentro de los términos que fija este código y los expedientes agrarios, a menos que hubiera excusa fundada y 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

V.- 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 o la 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."

Artículo 353.- "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."

Artículo 354.- "En los casos de las fracciones IV del artículo 24 hecha la remoción, el empleado o funcionario que haya intervenido en la asamblea, enviará inmediatamente un ejemplar de acta y - documentación respectiva, al Ministerio Público que corresponda, - dando cuenta al Departamento Agrario."

Artículo 355.- "Los miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios y de los Comisarios Ejidales, incurrirán en responsabilidad:

I.- Por lenidad o abandono de las funciones que les encomienda este código;

II.- Por originar, fomentar o desatender el arreglo de conflictos entre los ejidatarios, o conflictos inter-ejidales; 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 5 a 500 pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delito.

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

Artículo 356.- "Además de los casos señalados en el artículo anterior, los comisarios ejidales incurrirán en responsabilidades:

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 superficies a parcelas distintas de las que les hayan correspondido, en el reparto económico o en el fraccionamiento de las tierras de labor.

La infracción prevista en la fracción I se castigará con destitución del cargo y multa de 5 a 500 pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delitos.

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."

Artículo 357.- "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."

Artículo 358.- "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."

Artículo 359.- "El presidente de la República, expedirá los reglamentos que fueran necesarios para definir los actos u omisiones que deban castigarse conforme al artículo anterior y establecerá las sanciones correspondientes."

Artículo 360.- "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."

Artículo 361.- "Los Tribunales Federales serán competentes para conocer de los delitos oficiales previstos en los artículos anteriores."

Artículo 362.- "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, todas las faltas u omisiones de los funcionarios y empleados agrarios que, conforme a este código y a sus reglamentos sean causa de responsabilidad." (18).

De la anterior transcripción de antecedentes notamos que no obstante sus deficiencias el código agrario significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria y fue un claro intento de perfeccionarla, pudiéndose establecer que se tipifiquen -

18.- Hinojosa Ortiz Manuel, *México Leyes y Decretos*.
Porrúa, México, 1943, P. 770-775.

los delitos conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, reservándose a la competencia federal y quedando encuadrados a la normatividad penal agraria las autoridades y órganos agrarios, notándose que como en los anteriores códigos no se incluía la responsabilidad agraria del Presidente de la República, así como tampoco establecía la suspensión y/o privación de los derechos agrarios de ejidatarios y comuneros, que el código de 1940 encuadraba.

Haciendo además este código la distinción entre autoridades agrarias y órganos ejidales, notándose que durante el transcurso de su vigencia fué adicionado y modificado, con la finalidad de darle un mayor perfeccionamiento y adecuación de sus preceptos a la realidad, concluyendo de esta manera los comentarios al primer capítulo en relación al tema que nos ocupa y al cual denominamos antecedentes legislativos.

CAPITULO SEGUNDO

II.- RESPONSABILIDAD.

Consideramos necesario que antes de analizar las diversas definiciones de algunos autores respecto de lo que se entiende por responsabilidad, es necesario mencionar que la palabra "Responsabilidad" surge del Latín "Respondere" que significa estar obligado, sin embargo, este concepto es muy amplio, por lo que pensando en la idea de estar obligado, parecería que la palabra responsabilidad cubre el tramo que se inicia con el nacimiento de la obligación, pero si tenemos en cuenta la diferencia entre deuda y responsabilidad, es precisamente el incumplimiento de la obligación, por lo tanto el concepto de responsabilidad, presupone el previo incumplimiento de la obligación.

A.- CONCEPTO.

El autor Rafael de Pina, la define como "Aquella que emana de un riesgo creado, que se traduce en un evento dañoso, de cuyas consecuencias perjudiciales está obligada a responder la persona que en cierto modo, se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar el daño."⁽¹⁹⁾.

Estableciéndose además que la responsabilidad se genera por la comunicación radical entre quienes conviven en sociedad y que se alientan con la promesa que, expresa o tácitamente, se han hecho los componentes o miembros del grupo social de conservar la paz y procurar su felicidad."⁽²⁰⁾.

19.- De Pina Rafael. *Diccionario de Derecho*.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, P. 436.

20.- Cfr. Fernández Montes Marcia. *Estructuras de Responsabilidad Punible*. Editorial Aguilar, Madrid, 1957. P. 52.

Siendo por lo tanto la responsabilidad una Institución Jurídica que tiene su origen en la necesidad del individuo que vive en Sociedad, de que tanto su persona como sus derechos estén protegidos contra cualquier lesión o daño provenientes de la conducta antijurídica de sus semejantes; así como por la necesidad que tiene la sociedad de que los individuos que la integran, normen su conducta en forma tal, que se conserven tanto la paz como el equilibrio social, aunque la convivencia en sociedad es simple condición o supuesto, ya que se considera como causa la libertad del hombre, ya que en ésta y por ésta, se vincula u obliga, mediante su promesa a no alterar el orden social, por lo que en la medida que haga uso de su libertad -- será responsable.

Así pues se considera que los sujetos normales en que la conducta se rige por motivos, aprendidos por el entendimiento y por una voluntad capaz de realización, el actuar preponderantemente determinado por una estructura espiritual o psicológica apta para servir de freno a los impulsos y de orientación del obrar hacia fines ideales, será la razón para que pueda imputarse moral y jurídicamente el acto o sus actos a su autor y exigirse a éste la consiguiente responsabilidad.

De lo anteriormente analizado llegamos a la conclusión que la responsabilidad para el tema que nos ocupa será:

La capacidad que tienen los funcionarios, de ser sujetos de sanciones por la omisión o exceso en que incurran en el ejercicio de sus facultades para el cumplimiento de sus obligaciones como empleados Públicos Agrarios.

B.- NATURALEZA JURIDICA.

En primer lugar para determinar la Naturaleza Jurídica de la Responsabilidad es indispensable determinar el alcance del concepto Naturaleza Jurídica, el cual conforme a la definición que se ha dado

de naturaleza, ésta significa encontrar la esencia de las cosas, -- partiendo del género próximo y diferencia última, y por lo que se -- refiere al vocablo jurídica, debemos entender como perteneciente al campo del Derecho, lo que no lleva a determinar que la naturaleza -- jurídica de la responsabilidad es determinar los tipos de responsabilidad existentes en el campo del Derecho Agrario, partiendo del -- análisis que se haga de la naturaleza jurídica de la misma, lo que -- nos lleva a concluir que la naturaleza jurídica de la responsabilidad agraria es mixta, por lo que se refiere a la aplicación de la -- sanción y la clase de funcionario público que la realice, lo que se tratará de dilucidar a través de los siguientes conceptos:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA: Se entiende por responsabilidad administrativa el ser sujeto de sanciones económicas o administrativas consistentes en suspensión temporal o definitiva del empleo o inhabilitación del mismo.

Incurrir en este tipo de responsabilidad los empleados públicos que menciona nuestra Ley Agraria, los cuales son:

Los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos;

Los miembros de los Comisariados;

Los miembros de los Consejos de Vigilancia Ejidales y Comunales;

Los jefes de las oficinas Rentísticas o Catastrales y del Registro Público de la Propiedad.

Estableciéndose además una sanción consistente en destitución del cargo, para aquéllos que promuevan la privación de Derechos Agrarios de un ejidatario o comunero, en forma dolosa y notoriamente infundada, de donde se desprende que cualquier funcionario público puede de incurrir en este tipo de sanción administrativa.

RESPONSABILIDAD PENAL: Se entiende por responsabilidad penal, el ser sujeto de sanciones corporales privativas de la libertad, en

la cual pueden incurrir según lo establecido por nuestro Código Agrario Vigente:

Los gobernadores de los Estados;
 El Secretario de la Reforma Agraria;
 El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
 Los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario;
 Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas;
 Los Delegados y Subdelegados Agrarios;
 Los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos;
 Los Comisariados; y
 Los Consejos de Vigilancia Ejidales y Comunales.

Por lo que a manera de conclusión y después de haber analizado la responsabilidad de los funcionarios agrarios, podemos concluir que la Naturaleza Jurídica de la misma es de carácter Mixta, es decir Penal y Administrativa, puesto que el género próximo es la clase de responsabilidad y la diferencia es el tipo de sanción aplicable a determinado caso.

C.- TIPOS DE RESPONSABILIDAD.

1.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

En este tipo de responsabilidad se van a imponer como sanción la suspensión, destitución, la inhabilitación y la pecuniaria, como consecuencia del procedimiento administrativo que se siga a los -- empleados y funcionarios públicos que realicen conductas que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones de su cometido.

Estableciéndose que el funcionario público, no solo tiene derechos, sino que también tiene deberes que cumplir y la violación de estos últimos da lugar a la aplicación de las sanciones señaladas --

con anterioridad por la administración pública, porque cuando se comete una falta cualquiera en el desempeño de sus funciones incurre en responsabilidad administrativa, sin perjuicio de que ello pueda, además, hacerlo responsable Civil o Penalmente, según la gravedad -- del caso.

Así mismo se expresa que el funcionario público incurre en -- responsabilidad administrativa cuando falta al desempeño correcto y normal de los deberes que específicamente le incumben en su calidad de empleado o funcionario público, para con la administración o sus superiores jerárquicos (inasistencia, desobediencia, incompetencia, -- etc.), ello da lugar a que la administración aplique penas disciplinarias que varían desde la simple amonestación hasta la destitución del empleado. (21).

Este tipo de responsabilidad no va más allá de la administración en su organización interna, creada según varios autores, con el fin de mantener la disciplina y la base de la organización jerárquica, así como por la necesidad de la administración pública de tener medios ciertos y rápidos para encauzar y mantener a los funcionarios públicos dentro de los límites de su función.

En cuanto a estas sanciones, aparecen reglamentadas por nuestra Constitución en el artículo 109 Fracción Tercera, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que interviniere en la aplicación de la misma.

2.- RESPONSABILIDAD CIVIL.

Este tipo de responsabilidad es definida por el autor Rafael de Pina como "la obligación que corresponde a una persona determina-

21.- Cfr. Sarria Félix. *Estudios de Derecho Administrativo*. Córdoba 1934, P. 156.

da, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella - - misma, por el hecho de las cosas o por actos de las personas por las que deba responder."(22).

Nuestro Código Civil al respecto establece en su artículo --- 1910, que textualmente dice "el que obrando ilícitamente o contra - las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, - a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de -- culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

Así pues, cuando un individuo abusando en el ejercicio de sus derechos u obrando ilícitamente, invade el círculo o esfera jurídica de cualquiera de los individuos que lo rodean, si los actos del primero le causan al segundo daños y perjuicios, éste adquiere el derecho de exigir su reparación o resarcimiento y a cargo del que los -- causó surge la obligación de repararlos. A esta obligación es a la - que se designa con el nombre de Responsabilidad Civil; la tradición jurídica, considera que el autor de los daños y perjuicios es res- - ponsable porque es culpable, ya que toda la historia de la doctrina de la responsabilidad está gobernada por el principio de que no hay responsabilidad sin culpa, así como también la definición de la misma debe enfrentar a dos personas y suponer necesariamente un conflicto que surge entre ellos.

Ahora bien, todos los múltiples casos de responsabilidad civil pueden clasificarse en dos grandes grupos de acuerdo con la situación relativa que guarden entre ellos y en que se hallen colocados el transgresor y el perjudicado, ya que bien puede suceder, que el abuso del derecho o el acto ilícito, consistan en la falta de - - cumplimiento total o parcial de un contrato, por parte de los contratantes. Esta falta de cumplimiento puede causarle al otro contratante daños y perjuicios, por lo que la parte perjudicada puede exi-

girle al transgresor, a su elección, el cumplimiento forzoso o la -- rescisión del contrato y en ambos casos el pago de daños y perjui- - cios, surgiendo en este caso a cargo del transgresor lo que se cono- ce como responsabilidad civil contractual.

Pero bien puede suceder que el abuso del derecho o el acto -- ilícito sean llevados a cabo por el individuo, en perjuicio de otro con quien no lo uné ninguna relación de carácter contractual, la res- ponsabilidad que en estos casos surge es conocida en la Doctrina co- mo responsabilidad extracontractual.

Nosotros creemos que por la naturaleza de la sanción de esta responsabilidad, los funcionarios públicos o empleados como tales, - no están sujetos a la misma.

3.- RESPONSABILIDAD PENAL.

La responsabilidad penal es el deber jurídico en que se en- - cuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el -- hecho realizado.

Considerándose como imputables quienes tienen desarrollada la mente y no padecen alguna anomalía psicológica que les imposibilite para entender y querer, es decir, los poseedores al tiempo de la - - acción, del mínimo de salud y desarrollo psíquico exigidos por la -- ley del estado; pero sólo son responsables quienes habiendo ejecuta- do el hecho, están obligados a responder de él. ⁽²³⁾.

La responsabilidad resulta por tanto una relación entre el -- sujeto y el estado, según la cual éste declara que áquel obró culpa blemente y se hizo acreedor a las consecuencias señaladas por la Ley a su conducta.

23.- Cfr. Fernández Montes Marcía. Ob. Cit. P. 54.

La responsabilidad penal encuentra su fundamento en nuestra - Constitución Política en el título cuarto, artículo 109 Fracción Segunda, la cual establece que "la comisión de delitos por parte de -- cualquier servidor público será sancionada y perseguida en los términos de la Legislación Penal."

Reglamentada así mismo por el Código Penal vigente en el título décimo denominado "Delitos cometidos por Servidores Públicos", el cual considera como servidor público, para los efectos de la -- aplicación del presente título, a toda persona que desempeñe un -- empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, Organismos -- Descentralizados, empresas de participación Estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, Fideicomisos Públicos en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Estableciéndose así mismo en su artículo 10 que "la responsabilidad penal no pasa de la persona y bienes de los delincuentes, -- excepto en los casos especificados por la Ley".

Por lo que según nuestro Código Penal los servidores públicos pueden incurrir en los siguientes delitos:

Ejercicio indebido de servicio público;
 Abuso de Autoridad;
 Coalición de servidores públicos;
 Concusión;
 Intimidación;
 Ejercicio abusivo de funciones;
 Tráfico de influencia;
 Cohecho;
 Peculado; y
 Enriquecimiento ilegítimo.

Delitos en los cuales para incurrir en ellos es necesario tener la calidad de servidor público, ya que están tipificados para -- conductas realizadas por servidores públicos, por ser un presupuesto procesal legal de procedencia.

CAPITULO TERCERO

III.- AUTORIDADES AGRARIAS.

A) CONCEPTO.

Para estudiar a las autoridades agrarias es necesario precisar lo que se entiende por dichas autoridades, por lo que empezaremos por decir, que muy pocos autores nos dan la definición de lo que es autoridad agraria, considerando que entre las diversas opiniones la más acertada es la que hace el autor Amado Maya Méndez, que al respecto nos dice: "Son autoridades agrarias todas aquellas entidades Estatales u Organismos designados por la Ley; que realizan labores de vigilancia y control del fenómeno agrario y contribuyen a la orientación de dichos fenómenos hacia los cauces prefijados por las normas positivas y por las políticas agrarias"⁽²⁴⁾, con lo cual estamos de acuerdo casi en su totalidad a excepción de la palabra fenómenos ya que consideramos que es de una acepción demasiado amplia, ya que se pueden entender infinidad de cosas y no enfoca en forma concreta la problemática agraria, siendo en nuestra opinión sería más explícito si lo enfocara concretamente al problema o proceso agrario.

Así mismo la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en su Artículo Segundo nos hace una enumeración de a quien está encomendada la aplicación de dicha Ley, estableciéndose en el siguiente orden:

- I.- El Presidente de la República;
- II.- Los Gobernadores de los Estados;
- III.- La Secretaría de la Reforma Agraria;

24.- *Curso Elemental de Derecho Agrario.*

Edit. Orlandod Cárdenas Editor, S.A., 2a. Ed.
Irapuato, Gto., 1988. P. 95.

- IV.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- V.- El Cuerpo Consultivo Agrario;
- VI.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Estando reglamentadas así mismo por nuestra Carta Magna en su artículo 27 Fracción XI, de las cuales solamente consideramos como - autoridades, para efecto de nuestro tema a las anteriormente señaladas, aunque algunos autores consideran a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y al Cuerpo Consultivo Agrario, con meros organismos administrativos.

Sin embargo consideramos que para una mejor comprensión de -- las mismas, las podemos clasificar atendiendo a diversos puntos de - vista, por lo que atendiendo al primer punto de vista tenemos que a las autoridades las podemos clasificar de la siguiente manera:

Atendiendo a su función, pueden ser jurisdiccionales -admi-- nistrativas o simplemente administrativas, teniendo entre las primeras a:

- El Presidente de la República;
- Los Gobernadores de los Estados;
- El Secretario de la Reforma Agraria; y
- El Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Como autoridades meramente administrativas tenemos a:

- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y
- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Atendiendo al segundo punto de vista, clasificaremos a las Au toridades en razón de su competencia en Federales y Locales, estando dentro de las primeras:

- El Presidente de la República;

El Secretario de la Reforma Agraria;
El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y
El Cuerpo Consultivo Agrario.

Como autoridades locales tenemos a:

Los Gobernadores de los Estados;
Las Comisiones Agrarias Mixtas; y
El Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Así pues, tenemos que al revisar el concepto de órganos jurisdiccionales en la Teoría Procesal, encontramos que dichos conceptos y sus principios procesales, presentan modalidades en materia agraria, por lo que al encontrarnos con las autoridades agrarias, no estamos frente al típico órgano judicial, ya que a partir de la Ley de 6 de Enero de 1915 se crearon órganos y autoridades agrarias que al transcurso del tiempo dependieron del Poder Ejecutivo Federal, -- con un carácter muy especial y a los cuales más que considerarse como tribunales especializados, se les distingue como una característica distintiva del Derecho Social y sus ramas, considerándose además que en materia agraria estos organismos especiales no se encuentran atendidos en su mayoría por profesiones del Derecho, sino por personas que en la mayoría de los casos no han hecho ninguna especialidad jurídica.

Otra modalidad que encontramos en el proceso agrario en relación a las autoridades agrarias es que si en el proceso común, normalmente se mueve a base de acción de las partes, en materia agraria el órgano tiene posibilidades de iniciar y mover el proceso de oficio, así como en el principio de que la carga probatoria es de las partes, en materia agraria las autoridades tienen las máximas facultades para recabar pruebas, teniendo así también las máximas facultades para dirigir, suplir, complementar el proceso y actuar oficiosamente, no existiendo desistimiento de las partes, por lo que se -- dice que la autoridad agraria está estructurada en forma tal, en --

virtud de que sin formar parte del poder judicial, se pueden equiparar a verdaderos jueces, ya que sin ser juristas en su mayoría aplican la Ley en unos casos y en otros seleccionan cuidadosamente la norma que debe aplicarse en un caso determinado caso como lo haría un verdadero Juez, encontrando su fundamento lo anterior en virtud de haber delegado el Legislativo facultades judiciales en el ejecutivo, para el efecto expreso e indiscutible de aplicar las leyes agrarias, estando reglamentado por nuestra Constitución en el artículo 27 fracción XI.

La razón de la equiparación con un Juez, es en virtud de que las resoluciones dictadas como culminación del procedimiento seguido ante dichas instancias, resuelven el fondo de la cuestión planteada, es decir ponen fin al problema planteado con la resolución final que se dicta y que en el procedimiento común se le denomina como sentencia definitiva y en nuestra materia que es el Derecho Agrario, se le denomina resolución, que expresamente dicha ley agraria califica como de interés público y de observancia general, por lo que se les considera a estas resoluciones como verdaderos juicios formulados por quien tiene la facultad legal de juzgar, de decir el Derecho y que no pueden tener otro calificativo que el de Autoridades Agrarias.

Algunos autores, con los que estamos de acuerdo señalan que la autoridad del Presidente de la República es tan grande en materia agraria, que no sólo se considera una especie de Juez supremo que dicta la última resolución e interpreta las leyes, sino que además tiene facultades legislativas en materia agraria, las cuales se encuentran fundamentadas por nuestra Constitución y por la misma Ley, para concluir diremos que las autoridades agrarias son funcionarios Federales o Locales, que por disposición de la Ley intervienen en su aplicación con carácter ejecutivo.

B) AUTORIDAD.

Para analizar lo que se entiende por Autoridad creemos necesaa-

rio señalar diversas acepciones de dicha palabra, así tenemos que se define como la "potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya -- obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad. (25).

También se define como "el carácter o representación de una -- persona por su empleo o mérito, poder que tiene una persona sobre -- otra que le está subordinada, persona que está revestida de algún po der, mando o magistratura." (26).

Así mismo es considerada como un elemento constitutivo del -- Estado, ya que la actividad de la sociedad debe estar coordinada por el Estado, para que no sea desviada y pueda conseguir el objetivo -- al cual debe orientarse, ya que el Estado no podría existir ni al-- canzar sus fines sin la existencia en el mismo de la autoridad, ya -- que para llevar a cabo la misión coordinadora implica que éste pueda imponer obligatoriamente sus decisiones, es decir que tenga autori-- dad, ya que la autoridad por definición, está capacitada para dar -- órdenes, por lo que tiene que definir sus actividades positivas y -- negativas susceptibles de llegar al fin propio del Estado, es decir que tenga el derecho de obligar obediencia de sus órdenes, que con-- sisten en formular mandatos exigiendo que se realicen o no activida-- des en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines.

Manifestándose además que la autoridad tiene no sólo el dere-- cho, sino el deber ineludible de velar por el cumplimiento de sus -- mandatos, haciendo uso de las manifestaciones materiales de su poder como son las ejecuciones forzosas, los embargos y las medidas de se

25.- De Pina Rafael. Ob. Cit. P. 111.

26.- Idem.

guridad, impuestas a quienes no respetan sus decisiones, son ejemplos muy claros de manifestación de autoridad.

Por lo que para concluir, diremos que la Autoridad es la atribución conferida por la Ley a ciertas personas, para que éstas puedan ejercer la función de mando, encaminada a lograr el cumplimiento de la Ley.

C.- ORGANOS EJIDALES.

Se les considera como autoridades internas del ejido con excepción del Comité Particular Ejecutivo y entre ellas tenemos a los siguientes:

Comité Particular Ejecutivo;
Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros;
Comisario Ejidal; y
Consejo de Vigilancia.

Empezaremos por analizar al Comité Particular Ejecutivo, el cual tiene su fundamento en el artículo 27 fracción XI inciso d, - - constitucional, los cuales su existencia por primera vez se remonta a la Constitución de 1934, siendo desde entonces su función primordial la de representar a los núcleos de población, solicitantes de tierras o aguas, en los procedimientos correspondientes.

Los Comités desde la Ley de 6 de Enero de 1915, se les consideraba como verdaderas autoridades, ya que su función era de gran importancia, en virtud de que eran los encargados de entregar en definitivo las tierras, ya que eran quienes ejecutaban la Resolución Presidencial, función principal que continuó efectuando hasta el Código Agrario de 22 de Marzo de 1934, el cual ya no los mencionó como autoridades y sus atribuciones se redujeron a representar legalmente al núcleo de población peticionario.

Estos comités y de conformidad por nuestra Ley Agraria, se in

tegran en la actualidad por tres personas que ocupan el puesto de -- Presidente, Secretario y Vocal, debiendo ser todos miembros del grupo peticionario y por tanto con capacidad individual agraria y en -- pleno uso de sus derechos agrarios, civiles y políticos y sin poseer tierras que excedan de la superficie señalada por la unidad mínima - de dotación, siendo elegidos por la Asamblea General del núcleo peticionario y sus nombramientos los expedirá el Ejecutivo Local, dentro del plazo establecido por la Ley y como anteriormente se dijo, - tienen la función primordial de representar legalmente a los núcleos de población solicitantes, durante la tramitación de los procedimientos, así como convocar mensualmente a asambleas a los miembros del - núcleo de población para darles a conocer el resultado de sus gestiones, ejecutar los acuerdos de dichas asambleas, debiendo entregar al término de su gestión toda la documentación que tenga en su poder al primer comisariado, así como procurar que sus representados no invadan las tierras sobre las que reclamen derechos, ni ejerzan actos de violencia sobre las cosas o las personas relacionadas con aquéllos.

Pero la obra de los Comités será simplemente de persuasión, ya que carecen de autoridad para impedir los actos antes - aludidos, cesando en sus funciones dichos comités, al ejecutarse el mandamiento del gobernador, si fuere favorable al núcleo de población peticionario y cuando fuere desfavorable, cesarán al ejecutarse la resolución definitiva, sin embargo no se menciona a este Comité - entre las autoridades internas del ejido, debido a que cuando se encuentra en funciones, el núcleo de población todavía no es ejidal -- supuesto que todavía no se le dota de tierras en provisional o en definitiva, por lo que se considera como un órgano temporal, en virtud de que los órganos ejidales pueden ser de dos tipos que son Temporales y Permanentes, siendo temporales aquéllos que tienen una existencia breve y su finalidad se reduce a representar al ejido cuando aún no es reconocido como tal por resolución Presidencial y son órganos permanentes aquéllos que existen de manera continua mientras exista el ejido, siendo por tanto los Comités Particulares Ejecutivos, un - ejemplo típico de órganos temporales, dentro del ejido.

ASAMBLEAS GENERALES DE EJIDATARIOS O COMUNEROS.

La Asamblea es un órgano de los considerados permanentes mientras exista el ejido es la máxima autoridad interna de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras, ya que es ésta quien formula y aprueba el reglamento interior del ejido, que se entiende como la voluntad de todos los integrantes de la comunidad beneficiada por una resolución dotatoria y que tienen sus derechos agrarios vigentes, ya que es por éstos por quien se integra.

Existen tres tipos de Asambleas Generales de Ejidatarios, según las circunstancias, los cuales son:

ASAMBLEA ORDINARIA MENSUAL, que se celebrará el último domingo de cada mes y para la cual no se requiere convocatoria, integrándose la misma con la mitad más uno de los ejidatarios y en caso de que no se reúna el quorum necesario la asamblea se pasará al mes siguiente y se llevará a cabo con los ejidatarios que asistan, siendo obligatorios los acuerdos que resulten de dicha asamblea para todos los ejidatarios.

ASAMBLEA DE BALANCE Y PROGRAMACION, estas asambleas se convocan llenando los requisitos de forma y fondo de las asambleas extraordinarias con una periodicidad anual o al término del ciclo de producción, siendo el principal objetivo evaluar los resultados y al mismo tiempo programar la producción, el financiamiento individual, de grupo y colectivo que posibiliten el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del núcleo agrario.

ASAMBLEA EXTRAORDINARIA, esta asamblea tiene como objetivo -- discutir y decidir asuntos urgentes que afecten al ejido o en su caso a los ejidatarios, o a aquéllos que por su magnitud e importancia requieran de un tratamiento específico, como puede ser la elección y remoción del Comisariado o del Consejo de Vigilancia, entre otros.

Tiene la facultad para convocar a este tipo de asambleas la -

Delegación, el Comisario Ejidal, el Consejo de Vigilancia o el veinticinco por ciento de los ejidatarios o comuneros, por conducto del Consejo, pudiendo convocar también otras autoridades, organismos e instituciones oficiales, por conducto de la Delegación o del Comisario Ejidal.

La primera convocatoria se hace por escrito, especificando el asunto a tratar, el lugar y la fecha de realización de la asamblea, expidiéndose con un mínimo de ocho días o un máximo de quince en relación a la fecha de su realización, si dicho día no se reúne la mitad más uno de los ejidatarios o el porcentaje que la ley fije, no se efectuará la asamblea y en ese mismo acto se expedirá una nueva convocatoria para efectuar la asamblea ocho días más tarde, de esto se le notificará al consejo de vigilancia, recabándose el recibo correspondiente, llegando el nuevo día, la asamblea se celebrará con los ejidatarios que concurran y los acuerdos serán obligatorios para todos los miembros del núcleo ejidal, las votaciones serán nominales, en caso de elección de Comisariados y Consejos, la votación será secreta, debiéndose dejar constancia por escrito del desarrollo de la Asamblea, avalada por el Representante de la Delegación o de la Comisión Agraria, según el caso, de las Autoridades Ejidales y de los Ejidatarios asistentes, debiendo imprimir estos últimos su huella digital debajo de su nombre.

Del anterior resumen realizado de lo marcado por la Ley en lo referente a las asambleas, hemos observado los requisitos para la celebración de las asambleas ejidales, lo cual es considerado por diversos autores que con dicho contenido se crea un verdadero problema, ya que no se especifica con toda claridad cuando es potestativo y cuando obligatorio, ya que en varios de estos preceptos se emplea la palabra podrá o podrán, teniendo como referencia lo señalado por el artículo 26 que señala "que podrán acreditarse con una credencial provisional los ejidatarios para integrar las asambleas generales", lo cual quiere decir que puede acreditarse o no, a elección del ejidatario, así mismo el artículo 28 señala que "podrá estar presente -

un representante de la delegación agraria", de tal modo que la presencia del delegado no es necesaria para la validez de la asamblea, cuestionándose así mismo lo señalado por el artículo 32 que señala como requisito de validez el enviar copia a la delegación agraria, sin importar los medios ni las distancias que se tengan que llevar a cabo, subordinando los acuerdos tomados en dichas asambleas a la entrega de las copias de la convocatoria a dicha delegación, lo cual creemos en cierta forma como una incongruencia de nuestra ley.

Así mismo por lo que respecta a lo dispuesto por el artículo 33, en el sentido de que la asamblea general podrá fijar sanciones económicas, sanciones que no se podrán fijar ni hacerse valer sobre las cosechas ni sobre los instrumentos de trabajo, se dice sobre dicho artículo que es inoperante ya que resulta potestativo para las mencionadas asambleas el fijar sanciones o no y en el caso de que se lleguen a fijar, no tendrá ningún efecto ya que por lo general el ejidatario cuenta unicamente con su cosecha y con sus instrumentos de trabajo y en todo caso para hacerse efectiva la sanción, necesariamente tendría que entablarse un juicio para hacer efectiva la sanción, a efecto de no violar las garantías individuales.

Así mismo nosotros al igual que muchos autores creemos que es muy necesario, al redactar el texto de la Ley, tener en cuenta que los ejidatarios a quienes en la mayoría va dirigido el contenido de la ley, son campesinos en su mayoría que no saben leer ni escribir y además tienen un léxico muy reducido, por lo cual se deberían de usar palabras adecuadas o en su defecto se haga una explicación de los términos menos entendibles, para lograr de esta manera una mejor comprensión entendimiento del contenido de la ley, así mismo se hace notar que no se toman en cuenta la realidad social de los ejidos, ya que por ejemplo las notificaciones deberían ser personales y verbales para quienes no saben leer a fin de que se enteren realmente del objeto de las asambleas ya que como se ha insistido el analfabetismo y la ignorancia de nuestra gran mayoría de campesinos son causa de que al amparo de las asambleas generales se cometan innumerables abu

sos, ya que en algunas ocasiones se hacen aparecer como aprobadas -- resoluciones de las cuales no se tuvieron conocimiento, con el objeto generalmente de sacar adelante asuntos que interesan y benefician solamente a un reducido número de ejidatarios.

Una vez estudiado la formación de las Asambleas vamos a señalar las atribuciones conferidas por nuestra Ley en su artículo 47, - las cuales son las siguientes:

I.- Formular y aprobar el reglamento interior del ejido, el - que deberá regular el aprovechamiento de los bienes comunales, las - tareas de beneficio colectivo que deben emprender los ejidatarios -- independientemente del régimen de explotación adoptado.

II.- Elegir y remover los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley y acordar en favor de los mismos un estímulo o recompensa cuando lo considere conveniente, con aprobación del delegado agrario;

III.- Formular los programas y dictar las normas necesarias - para organizar el trabajo del ejido, con el objeto de intensificar - la producción individual o colectiva del mismo, mejorar los sistemas de comercialización y allegarse los medios económicos adecuados a -- través de las instituciones que correspondan con la asistencia téc-- ca y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria;

IV- Dictar los acuerdos relativos a la forma en que deben co- frutarse los bienes ejidales y de las comunidades, los que deberán - ser aprobados y reglamentados, en su caso, por la Secretaría de la - Reforma Agraria;

V.- Promover el establecimiento dentro del ejido, de indus- trias destinadas a transformar la producción agropecuaria y forestal así como la participación del mismo en aquellas que se establezcan - en otros ejidos y aprobar las bases de dicha participación;

VI.- Autorizar, modificar o rectificar, cuando proceda legalmente, las determinaciones del comisariado;

VII.- Discutir y aprobar, en su caso, los informes y estados de cuenta que rinda el comisariado y ordenar sean fijados en lugar visible del poblado;

VIII.- Discutir y aprobar todos los convenios y contratos que celebren las autoridades del ejido;

IX.- Conocer de las solicitudes de suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido, oyendo a los interesados y someterlas a la Comisión Agraria Mixta, si las encuentra procedentes;

X.- Acordar, con sujeción a la ley, la asignación individual de las unidades de dotación y solares, conforme a las reglas establecidas por esta Ley;

XI.- Opinar ante el delegado agrario sobre permutas de parcelas entre ejidatarios y en las disputas respecto de derechos hereditarios ejidales;

XII.- Determinar entre los campesinos que por disposición de la Ley tienen preferencia para prestar trabajo asalariado en el ejido, aquellos que deban de contratarse para las labores del ciclo - agrícola; y

XIII.- Los demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

De las facultades y obligaciones conferidas por nuestra ley a las asambleas generales, tenemos entre las más importantes que es la de formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el ejido, creemos que esta facultad y siguiendo el sentir de varios autores, resulta peligrosa, ya que comunmente y en la realidad sabemos que los comisariados ejidales o pequeños grupos de ejida

tarios normalmente más hábiles que los demás, pueden obtener una mayoría para lo que le llamaríamos organizar un ejido, pero claro de acuerdo a sus intereses y muy personales, no beneficiando a la comunidad ejidal.

Así mismo dentro de las facultades y obligaciones la que consideramos ha tenido menos fortuna ha sido la de promover el establecimiento de industrias, ya que generalmente al ser establecidas, funcionan normalmente de uno a tres años, para posteriormente por mala administración y malversación de fondos en su gran mayoría tienen que ser cerradas, siendo totalmente abandonadas y expuestas al deterioro a través del paso del tiempo, con lo cual se provoca una gran pérdida de recursos materiales y de desarrollo de la comunidad, por lo que creemos que mientras no sean propietarios de las mismas - - - siempre terminará en total abandono cualquier industria administrada por los ejidatarios, finalizando así de esta manera nuestros comentarios a las obligaciones anteriormente señaladas ya que creemos son las de mayor trascendencia dentro de todas las señaladas por nuestra ley para la máxima autoridad del ejido.

COMISARIO EJIDAL.

Para entrar al estudio de este órgano ejidal, diremos que es considerado como autoridad interna del ejido estando integrado con ejidatarios en plenitud de derechos agrarios para desempeñar los - - - cargos de Presidente, Secretario y Tesorero, debiendo éste en determinados casos caucionar su manejo, con sus respectivos suplentes, -- teniendo la representación del ejido y la responsabilidad de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales.

Los miembros del comisariado ejidal y sus auxiliares son elegidos por mayoría de votos en asamblea extraordinaria convocada para esos efectos, durando en su encargo tres años, no pudiendo ser reelectos para ningún cargo hasta que haya pasado un lapso de tiempo -- igual al que estuvieron en ejercicio.

Cualquier ejidatario, en pleno disfrute de sus derechos ejidales y sin distinción de sexo, tendrá derecho a voz y voto y a ser elegible para cualquier puesto en los comisariados y en los consejos de vigilancia siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos por la Ley, como lo son ser ejidatario, haber trabajado en el ejido y no haber sido sentenciado por delito intencional, tratando de esta manera la ley de proteger a la comunidad ejidal con la exigencia de dichos requisitos, a efecto de poder dejar la representación ejidal y la responsabilidad de ejecutar los acuerdos de la asamblea general, de los ejidatarios elegidos y que reúnan los anteriores requisitos.

Previéndose de igual forma por nuestra ley las causales de --remoción para aquellos comisarios que incurran en algunas de ellas, las cuales a nuestro entendimiento la más común en que se incurre --por parte de dichos comisarios es la malversación de fondos, considerándose que en la inmensa mayoría de nuestros ejidos es el problema habitual, pero sin descartar el problema del ausentismo por términos mayores a los permitidos por la Ley y el arrendamiento y transmisión de los bienes ejidales, prácticas que van en perjuicio y detrimento del desarrollo y fomento de la producción ejidal que generalmente apenas y alcanza para el consumo interno de los propios ejidatarios.

Estableciendo nuestra ley las facultades y obligaciones de --los comisariados, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 48, siendo las siguientes:

I.- Representar al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general;

II.- Recibir en el momento de la ejecución del mandamiento --del gobernador o de la resolución presidencial, los bienes y la documentación correspondiente;

III.- Vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades -- competentes hayan determinado que las tierras deban ser objeto de -- adjudicación individual;

IV.- Respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios manteniendo a los interesados en la posesión de las tierras y en el uso de las aguas que les corresponden;

V.- Informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales o comunales por parte de particulares y especialmente del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición por extranjeros, del dominio de zonas fronterizas y costeras;

VI.- Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria de todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales;

VII.- Administrar los bienes ejidales en los casos previstos por la ley, con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y administración, con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y administración, con las limitaciones que esta ley establece, y realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas por la ley;

VIII.- Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la ley, a las disposiciones generales que dicten -- las dependencias federales competentes y la asamblea general;

IX.- Realizar dentro de la ley todas las actividades necesarias para la defensa de intereses ejidales;

X.- Citar a asamblea general en los términos de esta ley;

XI.- Formular y dar a conocer el orden del día de las Asambleas Generales Ordinarias y extraordinarias, dentro de los plazos establecidos por la ley;

XII.- Cumplir y hacer cumplir, dentro de sus atribuciones, los acuerdos que dicten las asambleas generales y las autoridades agrarias;

XIII.- Proponer a la asamblea general los programas de organización y fomento económico que considere convenientes;

XIV.- Contratar la prestación de servicios de profesionales, técnicos, asesores y en general, de todas las personas que puedan realizar trabajos útiles al ejido o comunidad, con la autorización de la asamblea general;

XV.- Formar parte del consejo de administración y vigilancia de las sociedades locales de crédito en sus ejidos;

XVI.- Dar cuenta a las asambleas ejidales generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y las iniciativas que se juzguen convenientes;

XVII.- Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, organización del trabajo y prácticas de cultivo, así como de los obstáculos que existan para la correcta explotación de los bienes;

XVIII.- Informar a la asamblea general cuando un ejidatario deje de cultivar la unidad de dotación individual en un ciclo agrícola o durante dos años consecutivos, sin causa justificada;

XIX.- Prestar auxilio para la realización de los trabajos sociales y de comunidad que organice el estado en beneficio de los nú-

cleos de población;

XX.- Aportar al Registro Agrario Nacional, quince días después de la primera asamblea general de cada año, todos los datos a que se refiere esta Ley; y

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

De todas las facultades y obligaciones anteriormente transcritas, creemos que se pueden resumir en tres funciones principales, -- las cuales según nuestra opinión son de representación, de administración y vigilancia del ejido, considerando que dentro de las mismas la de mayor trascendencia es la de representación, ya que de ellos va a depender la seguridad y buen funcionamiento del ejido ante todo tipo de autoridades y ante los particulares, siguiéndole en el orden de importancia la de vigilancia, siendo la principal actividad dentro de esta función como su nombre lo indica la de vigilar al ejido que no sufra ninguna modificación en cuanto a que se pretenda fraccionar o invadir por parte de particulares, vigilando que sean debidamente explotados los recursos ejidales, ajustándose a lo establecido por la ley y por último siguiendo el orden establecido -- según nuestro criterio tenemos la de administración de bienes ejidales, considerando que únicamente se refiere a los bienes ejidales de uso común, los cuales apegada la administración conforme a derecho, en su mayoría no producen ningún beneficio económico a la comunidad y decimos conforme a derecho, ya que en la práctica común normalmente se utilizan las instalaciones ejidales por los comisarios en beneficio particular de los mismos, ya sea retándolos o utilizándolos como si fueran de su propiedad ya sea como lugar para almacenar sus pertenencias e inclusive como local comercial, por lo cual consideramos que en cuanto a la facultad conferida en este sentido y en los estrictamente apegados a derecho creemos que este tipo de administración no reporta ningún beneficio a la colectividad en lo que a uso común se refiere, con lo cual concluimos nuestros comentarios en --

cuanto a las facultades y obligaciones conferidas por nuestra ley a los comisariados, ya que en nuestra opinión como ya se mencionó, en las funciones anteriormente señaladas se pretende abarcar en forma general las establecidas por la ley.

CONSEJO DE VIGILANCIA.

Al consejo de vigilancia se le considera también como autoridad interna del ejido, creado con el fin de coadyuvar con el comisariado ejidal, en la planeación, programación y administración de los quehaceres del ejido, así como vigilar, supervisar y controlar el -- desempeño del comisariado ejidal.

El consejo de vigilancia se integrará por un presidente, un -- secretario y un tesorero, propietarios y suplentes respectivamente -- que serán electos en asamblea extraordinaria para un período de tres años, debiendo llenar los requisitos exigidos para los comisariados ejidales e igualmente le son aplicables las causas de remoción y sus pensión establecidas para los comisariados, lo anterior con base en lo establecido por nuestra ley agraria.

Como facultades del consejo de vigilancia la ley establece en su artículo 49, las siguientes:

I.- Vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los -- preceptos de esta ley y a las disposiciones que se dicten sobre orga nización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales -- por la asamblea general y las autoridades competentes, así como que se cumpla con las demás disposiciones legales que rigen las activida des del ejido.

II.- Revisar mensualmente las cuentas del comisariado y formu lar las observaciones que ameriten, a fin de darlas a conocer a la -- asamblea general;

III.- Contratar a cargo del ejido, los servicios de personas-

que le auxilién en la tarea de revisar las cuentas del comisariado, cuando sea necesario, con aprobación de la asamblea general;

IV.- Comunicar a la delegación agraria todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales;

V.- Informar a la Secretaría de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos los obstáculos para la correcta explotación de los bienes así como cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, prácticas de cultivo, etc., si el comisariado no informa sobre tales hechos;

VI.- Convocar a asambleas generales cuando no lo haga el comisariado y firmar de recibida la siguiente convocatoria, en su caso;

VII.- Suplir automáticamente al comisariado en los casos previstos por esta ley; y

VIII.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

De las facultades anteriormente transcritas, observamos que la función primordial de dichos consejos es la de vigilar que la conducta de los comisariados estén apegadas a lo preceptuado por la ley y en determinados momentos inclusive suplir a los mismos, considerando que de llevarse a cabo en su totalidad estas atribuciones por parte de los integrantes de los consejos, las cosas en nuestro país marcharían en forma correcta, pero en la práctica creemos que el contenido de dicho precepto es inoperante ya que generalmente los miembros del consejo de vigilancia, pertenecen al mismo grupo que mantiene el control del ejido, de ahí que normalmente se protejan entre ellos ya que se benefician en sus intereses propios, abusando muchas veces de la ignorancia de los ejidatarios, muchas veces también de la apatía de los mismos y la falta de interés hacia sus autoridades

internas, debiéndose también a la falta de organización y control -- por parte de las autoridades de mayor jerarquía, por lo que mientras existan estas prácticas y compadrazgos dentro del ejido es sumamente difícil por no decir que imposible que el ejido llegue a cumplir la finalidad por la cual fueron creados y contribuya al desarrollo y -- fortalecimiento de la economía nacional, con lo cual concluimos nuestros comentarios por lo que respecta a las autoridades internas de los ejidos o como algunos autores les llaman órganos de dirección de los ejidos.

D.- DIFERENCIAS.

Para establecer la diferenciación entre autoridades y órganos ejidales, creemos que es necesario establecer un breve concepto de lo que se entiende por Autoridad y Organos Ejidales, señalando para tal efecto que:

AUTORIDAD.- Entendemos como tal cuando "la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución."⁽²⁷⁾.

La Suprema Corte de Justicia para determinar la procedencia del juicio de amparo, ha ampliado el concepto de autoridades, considerándose que dentro de él se hayan comprendidas no sólo aquellas -- que tienen el carácter de órganos del estado y se encuentran facultados para decidir o ejecutar sus resoluciones, sino que, como expresa en una de sus sentencias que el término autoridades, para los efectos de amparo, comprenden a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de he-

27.- Fraga Gabino. *Derecho Administrativo*.
Editorial Porrúa, 1987, México. P. 126.

cho, y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

ORGANOS.- Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, realizando de diversas maneras sus atribuciones, ya sea como auxiliares de preparación, que son los que realizan todas las funciones necesarias de preparación, que son los que realizan la preparación técnica y material de los asuntos que la autoridad debe decidir, como órganos de consulta, distribuyéndose también en razón de su competencia, que puede ser territorial, por materia o por razón de grado, según las relaciones de jerarquía existentes, que implica la subordinación y dependencia de unos órganos.

Estableciéndose como principal diferencia, el hecho de que -- mientras la autoridad tiene facultad de realizar actos de naturaleza jurídica, afectando la esfera jurídica de los particulares, es decir está facultado para imponer su decisión y llevar a cabo la ejecución aún en contra de la voluntad de los particulares, mientras que los -- órganos, en cambio, auxilian a las autoridades en la preparación de los elementos necesarios, ya sean técnicos o de consulta, a fin de -- que las mismas puedan tomar sus decisiones.

Otra diferencia consiste en que la ley expresamente faculta -- con carácter de autoridades para intervenir en la aplicación de la -- ley agraria al presidente de la República, los Gobernadores, la -- Secretaría de la Reforma Agraria, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas mientras que los órganos ejidales, solamente son coadyuvantes en las resoluciones dictadas por las distintas autoridades, siendo considerados propiamente como órganos de Dirección de los Ejidos.

También tenemos como diferencia el hecho de que, mientras la

autoridad tiene la facultad de mando, de decisión y de coerción, los órganos ejidales carecen de dichas facultades, terminando así la diferenciación entre autoridades y órganos ejidales, que no son la totalidad pero si son las que consideramos de mayor importancia para los efectos del tema que nos ocupa, concluyendo así el presente capítulo.

CAPITULO CUARTO

IV.- ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS.

A) PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

Para entrar al estudio de las Atribuciones y Responsabilidades de las Autoridades Agrarias, empezaremos por la máxima autoridad en dicha materia, al cual las atribuciones conferidas por nuestra ley, le dan una amplia facultad para dictar todas las medidas necesarias con el fin de alcanzar plenamente los objetivos que marca dicha ley, a esta facultad se le considera como la máxima facultad administrativa, siendo además las resoluciones que dicte, con carácter de inmodificables, a esta característica, la llaman algunos autores como el absurdo de la infalibilidad presidencial en materia agraria, sin tratar con esto, de pretender que dicha autoridad pueda modificar sus propias resoluciones por ser la Autoridad Suprema, en virtud de que se quebrantaría el orden jurídico basado en la respetabilidad absoluta de las decisiones que ponen fin a un procedimiento, ya que si hoy se dicta una resolución y mañana se reforma o revoca por otra, dejaríamos el orden jurídico al capricho de un hombre, pero por otro lado el hecho de que sea la Suprema Autoridad, no es obstáculo para que sus resoluciones sean atacables por medio del juicio de amparo, cuando con ellas se violen garantías individuales, estando reglamentada la procedencia del juicio de amparo por nuestra Constitución en el artículo 27 Fracción XIV, último párrafo, en favor de los pequeños propietarios que tengan certificado de inafectabilidad. (28).

Las atribuciones conferidas por la ley agraria, están contenidas en el artículo octavo que establece:

28.- Cfr. Chávez Padrón Martha. *El Proceso Social Agrario*. Porrúa, México 1983, p. 69.

"El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente:

- I.- De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas;
- II.- De ampliación de los ya concedidos;
- III.- De creación de nuevos centros de población;
- IV.- De reconocimiento y titulación de bienes comunales;
- V.- De expropiación de bienes ejidales y comunales;
- VI.- De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades; y
- VII.- Las demás que la ley les señala.

De las facultades anteriormente transcritas, notamos que el Presidente de la República, es quien tiene la última decisión en las determinaciones y aplicación de lo que se considera la Justicia Agraria, estableciéndose además que la autoridad del Presidente de la República es tan grande en materia agraria, que no solo se le considera una especie de Juez Supremo que dicta la última resolución e interpreta las leyes, sino que tiene además facultades legislativas en materia agraria, estas facultades se localizan en la Ley Federal de la Reforma Agraria en el artículo 480, mediante el cual puede establecer interpretaciones o llenar lagunas legales, además puede proveer reglamentando las cuestiones agrarias, con base en el artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna y en los artículos 473 y 476 de nuestra Ley Agraria. (29).

Con lo cual concluimos el estudio de las atribuciones, para iniciar ahora el estudio de la responsabilidad en que en determina-----

29.- Chávez Padrón Martha. *El Proceso Social Agrario*.
Porrúa, México 1983, P. 69.

das circunstancias pudiera incurrir el Presidente de la República.

RESPONSABILIDAD.

En nuestro código agrario, no está contemplada responsabilidad alguna para el caso de omisión o retraso en la aplicación de los preceptos por dicho código, por parte del Presidente de la República, - como anteriormente estaba establecido por los artículos 157 y 311 de los códigos de 1934 y 1940, respectivamente, haciendo la aclaración que en dichos códigos aún cuando se establecían causales de responsabilidad, no se señalaban ningún tipo de sanción para el caso en que se incurriera en dichas causales de responsabilidad.

Por lo que se dice que en el Libro Séptimo de nuestra Ley Agraria, el Presidente está exento de cualquier responsabilidad y de - cualquier tipo de sanción, es decir goza de la más amplia impunidad, fundamentándose en lo preceptuado por el artículo 108 de la Constitución y aunque si bien algunos autores consideran que con la inmunidad durante el período de su encargo, se lesiona el principio democrático, sin embargo se considera que es necesario mantener ese privilegio, ya que se estima peligroso para la seguridad nacional, el darle trato igualitario en la Ley a quien tiene a su cargo la representación del Estado Nacional.

Creemos sin embargo que aún cuando estuvieran establecidas por la Ley causales de responsabilidad, debido al Presidencialismo existente en nuestro país, nunca se llevaría a cabo la aplicación de las sanciones que en determinado momento fueran aplicables con base en - la misma ley, a quien la misma considera como la máxima autoridad -- en materia agraria, con lo cual se concluye el estudio en cuanto a - atribuciones y responsabilidad señaladas por la misma.

B) GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Para entrar al estudio de las atribuciones de los Gobernadores

de los Estados, diremos que dentro de las mismas, a nuestra opinión, se encuentra entre las más importantes, la de dictar mandamiento para resolver en primera instancia, sobre dotación o restitución, lo cual en materia de procedimiento, es la más decisiva e importante, ya que es a través de este mandamiento cuando a los campesinos se les otorga dotación o restitución, que aunque visto desde el punto de vista legal, no es más que entregarlas a los pueblos a quienes pertenecen, sin embargo, no deja de ser una respuesta en forma clara y precisa del reclamo de Justicia Social por parte del campesinado mexicano, por lo que una vez realizado el anterior comentario, a continuación señalaremos las atribuciones conferidas por nuestra Ley en su artículo 9, las cuales son las siguientes:

I.- Dictar mandamiento para resolver en primera instancia -- los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y -- aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos;

II.- Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales;

III.- Proveer en lo administrativo, cuanto fuere necesario para la sustanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal;

IV.- Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas;

V.- Expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes;

VI.- Poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurren los funcionarios y empleados dependientes de ésta; y

VII.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

De las anteriores facultades que se transcribieron, se desprende que existen para los mismos, atribuciones de tipo procedimental, en cuanto a que tienen la facultad para activar el procedimiento resolviendo y aplicando los preceptos establecidos por la ley, -- así como atribuciones meramente administrativas como lo son las cuestiones internas relativas a los nombramientos de las autoridades internas de los ejidos, considerando como con anterioridad se dijo que la función más importante lo es la marcada con el número primero de las enumeradas por nuestra ley, ya que es a través de este mandamiento que se ponga en posesión de las tierras dotadas o restituidas, -- culminando así con el objetivo de derecho social que encierra el contenido de nuestra Ley Federal Agraria, de protección al campesinado mexicano, con lo cual concluimos nuestros comentarios a las atribuciones conferidas por nuestra ley a los Gobernadores de los Estados.

RESPONSABILIDAD.

En materia de responsabilidad generada por la inobservancia o transgresión en la aplicación de la Ley Agraria, por parte de los -- Gobernadores de los Estados, se establece en el artículo 459 que -- los Gobernadores incurrirán en responsabilidad y previo cumplimiento de las formalidades legales del caso, serán consignados a las autoridades competentes:

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

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

III.- Por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias mixtas y no devolver los expedientes que les envíen dichas comisiones en los plazos que señala esta ley;

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

V.- Por las demás causas que especifique esta ley.

En el señalamiento de estas causales observamos que en este código al igual que en los anteriores, no se señalaba para el caso de que el Gobernador incurriera en alguna de las causales enumeradas por nuestra ley penalidad alguna, por lo que a nuestra opinión creemos que al no especificarse penalidad, se está en cierta forma en estado de indefensión, ya que dicha ley no precisa si se le aplicará sanción pecuniaria o privativa de la libertad, ni tampoco si son causales de remoción o destitución del cargo, por lo que creemos que al no establecerse penalidad se puede incurrir en excesos, en el remoto caso de que se intentara aplicar una sanción por violación al presente artículo, la misma quedaría al arbitrio del juzgador competente para dicho caso, la determinación del grado de responsabilidad en que se incurrirá, así como la sanción correspondiente al grado de responsabilidad.

Por otra parte al no establecerse una penalidad específica, da motivo a que aún no obstante que puedan cometer excesos o transgresiones a la ley, no sean sancionados por no estar establecido ningún tipo de sanción, lo que puede originar negligencias y abusos, ya sea en forma inconsciente o con toda la finalidad de afectar la esfera jurídica de algún particular o a un núcleo de población ejidal o comunal, ya que el hecho de transgredir la normatividad no produce ningún efecto en su contra, ya que como anteriormente se dijo con apoyo en la deficiencia de la misma ley, cualquier gobernador puede transgredir las causales señaladas por el artículo anterior, sin que se produzca ninguna consecuencia para el gobernador transgresor, por lo

que creemos que mientras continúe así sin establecerse penalidad alguna, carece de todo sentido y eficacia alguna dicho precepto, por lo que prácticamente resulta letra muerta el contenido del mismo, -- con lo que concluimos los comentarios a las atribuciones y responsabilidad de los Gobernadores de los Estados.

C) SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA.

Para entrar al estudio de dicha autoridad, diremos que éste es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y por lo que respecta a su origen o creación, se encuentra dispuesto por la constitución, al establecer "la creación de una dependencia -- del ejecutivo federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución", con lo que sus atribuciones fundamentales están relacionadas con la creación, transmisión, modificación y extinción de derechos agrarios.

Las atribuciones conferidas por nuestra ley, se encuentran -- consignadas en el artículo 10, las cuales y de acuerdo con el autor Mendieta y Núñez Lucio son de tres clases, las cuales son: Administrativas, económicas y de organización y por último las jurisdiccionales, teniendo entre las facultades administrativas a:

I.- Acordar con el Presidente de la República los asuntos -- agrarios de su competencia;

II.- Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlas -- ejecutar, bajo su responsabilidad;

III.- Ejecutar la política que en materia agraria dicte el -- Presidente de la República;

IV.- Representar al Presidente de la República en todo acto -- que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorga-

miento de cualquier derecho fundado en la ley salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad;

V.- Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan;

VI.- Formular y realizar los planes de rehabilitación agraria;

VII.- Proponer al presidente de la República, la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la ley reserva a su competencia;

VIII.- Aprobar los contratos que sobre frutas, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas, o entre sí;

IX.- Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias de acuerdo a las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y conforme a lo dispuesto en el artículo 11 y en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la misma Secretaría;

X.- Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población;

XI.- Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley;

XII.- Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal;

XIII.- Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección o por cualquier causa, cuando su resolución no esté especialmente -- atribuida a otra autoridad;

XIV.- Intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta ley;

XV.- Controlar el manejo y el destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes, así como los destinados a deslindes;

XVI.- Formar parte de los consejos de administración de los bancos oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades;

XVII.- Informar al Presidente de la República, en los casos en que procedan, las consignaciones de que trata el artículo 459;

XVIII.- Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias;

XIX.- Nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría de acuerdo con las leyes de la materia;

XX.- Expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad;
y

XXI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen. (30).

Así mismo estas atribuciones también se pueden clasificar en delegables y no delegables, siendo las primeras aquellas que posibi-

30.- Cfr. Mendieta y Núñez Lucio. Ob. Cit. P. 313-315.

litan la desconcentración de las funciones administrativas, para así lograr una mayor atención, como es el caso de las actividades y decisiones de los Delegados Agrarios, nosotros creemos que es de gran importancia que exista este tipo de facultades, ya que a través de éste es más factible que de una manera pronta y eficaz y sin tanto burocratismo, sean atendidos directamente los campesinos con algún tipo de problema, contribuyendo a la agilización de la Reforma Agraria.

Y por otra parte están las facultades no delegables, las cuales invariablemente desarrolla el titular de la dependencia, entre las cuales tenemos como ejemplo, la de rubricar las resoluciones que dicte el Presidente en materia agraria y hacerlas ejecutar bajo su responsabilidad, en cuanto a estas facultades el titular de dicha Dependencia es el único responsable, motivo por el cual necesariamente tienen que ser realizadas por él, ya que es él quien responde ante el titular del Ejecutivo Federal.⁽³¹⁾

De acuerdo a las atribuciones y del orden jerárquico de las autoridades agrarias, creemos que el Secretario de la Reforma Agraria, tiene un papel muy importante en lo relativo a la aplicación de la Legislación Agraria, ya que es el responsable de ejecutar la política agraria del Presidente y de igual forma acordar y firmar los asuntos de sus competencias, así mismo propone la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población, resoluciones, por lo cual y con auxilio del Cuerpo Consultivo Agrario, son prácticamente los proyectistas de las resoluciones que emite el Presidente de la República, que es quien tiene la última palabra, resoluciones que de ser favorables a los campesinos, en razón del derecho que les asiste, será la culminación de los esfuerzos realizados en demanda de justicia social, que se considera como uno de los principales objetivos -

31.- Cfr. Medina Cervantes José Ramón. Ob. Cit. P. 318.

de nuestra Legislación Agraria, de ahí que por ser precisamente dicho funcionario el encargado de ejecutar bajo su responsabilidad la resolución presidencial, poniendo de esta manera fin al procedimiento agrario.

De igual forma es considerado como una de las autoridades jurisdiccionales administrativas de mayor trascendencia jurídica, tanto en el aspecto de aplicación procesal, como en el aspecto sustantivo de las normas contenidas por nuestra ley agraria, con lo cual finalizamos en lo que respecta a atribuciones, para entrar al estudio de las causales de responsabilidad enumeradas por nuestra Legislación Agraria para dicho funcionario.

RESPONSABILIDAD.

Para iniciar el estudio de las causas que originan la responsabilidad por parte del Secretario de la Reforma Agraria, diremos -- que casi en su totalidad una transcripción de lo preceptuado por los artículos 160 y 161; 313 y 314; 343 y 344 de los anteriores Códigos de 1934, 1940 y 1942, respectivamente, por lo que no resultan en -- nuestro actual código nada nuevo, sin embargo el hecho de que se señale una pena privativa de la libertad, constituye en cierta forma -- un freno a las transgresiones a la normatividad agraria que en determinado momento pudieran llevarse a cabo por dicho funcionario, que -- ya sea en forma consciente o dolosa, constituyendo así una forma de defensa por quien pudiera ser afectado por dichas violaciones o excepciones en su esfera jurídica, por lo cual creemos no resulta del todo -- inútil el contenido, así como su permanencia dentro de lo dispuesto -- por la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Estando establecidas las causales señaladas por nuestra ley -- en sus artículos 460 y 461 que al respecto establecen respectivamente que:

"El Secretario de la Reforma Agraria incurrirá en responsabilidad:

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

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

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

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

"El Secretario de la Reforma Agraria incurrirá también en responsabilidad:

I.- Por no informar al Presidente de la República de los casos en que proceda sancionar a funcionarios o empleados agrarios, en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos señale esta ley; 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 a cada uno de ellos señala este código."

Así tenemos que las causales de responsabilidad señaladas por nuestra Ley, las podemos dividir en dos apartados para su estudio y que son:

Para los delitos que son sancionados con pena de seis meses a dos años de prisión, cuyas causales están establecidas por el artículo primeramente transcrito, de donde se observa que únicamente son tres las causales de responsabilidad en que puede incurrir dicho funcionario y que tienen sanción privativa de la libertad, noso-

tros al respecto creemos que por ser tan pocas causales y en razón de la gran variedad de atribuciones conferidas por la ley, es muy -- alto el riesgo de que se cometan excesos u omisiones en dichas atribuciones, por lo cual a nuestro criterio consideramos incompleto dicho artículo, aunque en la realidad estamos conscientes de que no obstante que existieran más causales y mayores penas, tendría el mismo resultado de las ya existentes, esto es, la no aplicación de las penas establecidas, debido a diversas causas, como lo puede ser el encubrimiento por parte de los funcionarios que integran el llamado equipo o por ignorancia y falta de recurso por parte del campesinado mexicano, entre otras.

Siguiendo nuestra división, tenemos los delitos para los cuales no se establece penalidad alguna, estando señaladas las causales en el segundo artículo de los nombrados con anterioridad, de los cuales se observa que no se estipula ninguna penalidad, considerando -- que se encuentra únicamente de relleno en nuestra ley, ya que la -- transgresión no le produce ningún efecto en la esfera jurídica de -- dicho funcionario, observándose además una deficiente técnica jurídica en el contenido de dicho artículo, al establecer que "por no consignar a la autoridad competente... ", ya que como sabemos el consignar a alguien es facultad exclusiva del Ministerio público, por lo -- que creemos que hubiera sido más acertado que se señalara como por -- no informar a la autoridad competente, tal vez tuviera mayor fortuna dicho artículo, ya que en la actualidad resulta letra muerta al no -- tener ninguna aplicación en el campo jurídico en materia del agro en nuestro país.

Estableciéndose así mismo que el Secretario de la Reforma -- Agraria tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República, señalándose además por nuestra ley agraria que las sanciones que establece dicha ley le serán aplicables, sin perjuicio de que sean sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y -- Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Fun--

cionarios de los Estados, y en su caso a las leyes de responsabilidad de los Estados. Además de las sanciones administrativas, finalizando de esta manera nuestros comentarios a las atribuciones y responsabilidad del secretario de la Reforma Agraria.

D) SECRETARIO DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

Las atribuciones conferidas por nuestra ley al Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en su totalidad son facultades meramente técnicas para complemento de los ejidos, es decir, son facultades para el mejoramiento económico y social de la población campesina, ya que si se orienta al campesino para los cultivos apropiados a los diversos ejidos, al conservamiento de los suelos y a la adecuada explotación de los recursos, necesariamente obtendrá mejores resultados que redundarán en beneficio patrimonial de los propios campesinos y en fortalecimiento de la economía nacional.

Las atribuciones anteriormente señaladas se encuentran establecidas por nuestra Ley en su artículo 11 que establece:

I.- Determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina;

II.- Incluir en los programas agrícolas, nacionales o regionales, las zonas ejidales que deban dedicarse temporal o definitivamente a los cultivos, que en virtud de las condiciones ecológicas, sean más apropiadas y remunerativas en colaboración con la Secretaría de la Reforma Agraria;

III.- Establecer en los ejidos o en las zonas aledañas campos experimentales agrícolas de acuerdo con las posibilidades del lugar y sistemas de cultivo adecuados a las características de la tenencia

de la tierra en las distintas regiones del país;

IV.- Fomentar la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras adecuadas y al establecimiento de ellos y - - sistemas intensivos en la explotación agropecuaria que sean más idóneos en relación con cada ejido, comunidad o nuevo centro de población;

V.- Intervenir en la fijación de las reglas generales y determinar las particularidades, en su caso, para la explotación de -- los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas, aconsejando las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas;

En cuanto a la fracción que antecede el autor Mendieta y Núñez la considera que debido a la vaguedad en dicha disposición la -- hace nula, ya que no especifica quien es quien va a fijar las reglas así como tampoco se especifica si son obligatorias para todos los -- agricultores o se reducen a aconsejar las prácticas más provechosas y las técnicas adecuadas. (32).

VI.- Sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas y comprobar directamente o por medio de los subalternos, la eficacia de los sistemas cuya aplicación se haya dispuesto en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, a efecto de establecer como una de las obligaciones de los ejidatarios el constante cuidado que deben tener en la preservación y enriquecimiento de estos recursos;

VII.- Coordinar las actividades de sus diversas dependencias en función de los programas agrícolas nacionales, a fin de que concurran a mejorar la agricultura de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población y colonias, teniendo en cuenta todas sus parti-

32.- Cfr. Mendieta y Núñez Lucio. Ob. Cit. P. 316.

cularidades; y

VIII.- Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

Las atribuciones que se le confieren al Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se pueden agrupar de la siguiente manera: como política agraria, en este tipo de facultades tenemos que -- determinar a los medios técnicos para el fomento, explotación y mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, etc.; -- como impulso a la agricultura, en la cual establecerá campos experimentales agrícolas, coordinará los programas nacionales a efecto de mejorar la agricultura; y por último como facultades de impulso a la ganadería, fomentará la integración de la ganadería a la agricultura mediante plantas forrajeras, así como sistemas idóneos de explotación para cada ejido.

Del estudio de las atribuciones para dicho funcionario, podemos deducir que de las mismas en ningún momento interviene en la -- aplicación ya sea sustantiva o procesal de la Ley Agraria, por lo -- cual al igual que muchos autores creemos que es una autoridad meramente administrativa, en función de las atribuciones conferidas por la propia ley, ya que de las mismas como puede observarse todas están orientadas a asesorar a los campesinos en la forma de obtener -- mejores resultados y aprovechamiento de los recursos, de acuerdo a -- las características y condiciones ecológicas de cada ejido, con lo -- cual terminamos el estudio de las atribuciones del funcionario en -- cita.

RESPONSABILIDAD.

El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, incurrirá en responsabilidad, según lo preceptuado por nuestra ley agraria en su artículo 462 que al respecto establece:

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

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

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

Las causales transcritas con anterioridad, según nuestro criterio, las consideramos como vagas e imprecisas, carentes de una redacción técnica y jurídica, ya que como se observa de la primera causal, se utiliza un término demasiado amplio, ya que no se establece con certeza cual es el término oportuno ni a juicio de quien se va a considerar como término oportuno, por lo tanto consideramos muy -- amplio y vago el término, por lo que creemos resulta demasiado difícil determinar cuando se está incurriendo en responsabilidad por dicho funcionario.

Así mismo también la causal segunda vuelve a usar el término consignar, del cual ya habíamos hecho el comentario a las causales -- de responsabilidad del Secretario de la Reforma Agraria, en los cuales lo consideramos inapropiado, ya que según los diversos autores -- consultados, nos establecen que el término consignación, es el acto procesal por medio del cual el Ministerio Público inicia el ejercicio de la acción penal y pone al inculpado a disposición de la autoridad judicial competente para que lo juzgue, criterio con el cual -- estamos de acuerdo, motivo por el cual decimos que está mal empleado el término, ya que el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos en ningún momento va a poder consignar, sino que solamente podrá poner en conocimiento de la autoridad competente, por lo que creemos que con tal redacción de estas causales, se hace imposible la aplicación de las sanciones establecidas, debido a la vaguedad y a lo --

impropio de la redacción por lo que por una razón o por otra casi -- siempre resulta letra muerta el contenido de dichas responsabilidades.

E) CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

Para iniciar el estudio de las atribuciones de esta autoridad, diremos que la integración de la misma, encuentra su fundamento en nuestra Carta Magna en su artículo 27 Fracción XI y artículo 14 de nuestra ley agraria, los cuales señalan que estarán integradas -- por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario, actuando como representantes dos de los campesinos dos de los miembros integrantes de dicha autoridad, presidiéndose por el Secretario de la Reforma Agraria, el cual además tendrá voto de calidad y sólo por ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia, podrá suplirlo uno de los Secretarios generales, en el orden establecido por el reglamento interior.

Sin embargo aún cuando la Constitución establece que estará -- integrado por cinco personas, debido a los asuntos de que conoce han venido en aumento con el transcurso del tiempo, ya no es posible que ese número de personas pueda cumplir la misión que les está encomendada, es por esto que la ley reglamentaria les aumentó con otros de carácter supernumerario y en virtud de las funciones que desarrolla, el aumento está plenamente justificado y no se le encuentra ninguna trascendencia jurídica a este hecho.

Encontrándose establecidas las atribuciones en el artículo 16 de nuestra ley que al efecto establece:

"Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma

Agraria cuando su trámite haya concluido;

II.- Revisar y autorizar los planos y proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe;

III.- Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que se refiere la fracción I, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes;

IV.- Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre los problemas que expresamente le sean planteados por - - aquél;

V.- Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; y

VI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

De las anteriores atribuciones señaladas por nuestra ley agraria el autor Mendieta y Núñez en relación a la fracción Tercera, nos dice que "limita injustamente la intervención del cuerpo consultivo en los conflictos sobre ejecución de las resoluciones presidenciales a los casos de inconformidad únicamente de los núcleos agrarios, sin tomar en cuenta la posible inconformidad de pequeños terratenientes ilegal o erróneamente afectados que careciendo del certificado de -- inafectabilidad no pueden acudir al juicio de garantías para defender sus derechos. (33).

El Cuerpo Consultivo, de acuerdo con los antecedentes y constitucionalmente, deberían ser auxiliares del Ejecutivo de la Unión, como se establecía en los anteriores códigos agrarios, ahora en nuestra ley vigente, quedó reducido a un simple organismo burocrático -- bajo la dependencia directa del Secretario de la Reforma Agraria, que inclusive, es el que propone el nombramiento de sus integrantes al Jefe del Ejecutivo y además al presidirlo le desvirtua sus facultades y se les resta libertad e independencia en sus dictámenes.

Por estas razones creemos que el cuerpo consultivo agrario de ría ser un organismo intermedio entre la Secretaría de la Reforma -- y el Presidente de la República, para asesorar a éste directamente en las resoluciones finales, cuyos proyectos le presenta el Secretario de la Reforma Agraria, en virtud de que la cuestión agraria es de tal modo delicada y decisiva en razón de ser un factor fundamental de la Justicia Social y de la economía agrícola del país, por lo cual se exige en materia de distribución de la tierra, soluciones -- apegadas al Derecho y Justicia Social.

De las atribuciones de dicha autoridad observamos que únicamente con excepción de la marcada con el número cinco, se reducen -- todas ellas a emitir opiniones, sin que en ningún caso intervengan -- directamente en la aplicación del contenido en el texto de la ley, -- por lo que al igual que muchos autores, consideramos que efectivamente fue reducido a un mero órgano de consulta del cual se vale el Secretario de la Reforma Agraria, para presentar sus proyectos de resolución al Presidente de la República, careciendo por lo tanto de facultades decisorias e intervención en la solución de los problemas -- de los ejidos nacionales.

RESPONSABILIDAD.

Las causales que nuestra ley señala para los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario, creemos resultan innecesarios ya que en -- ningún caso tiene como facultad emitir la última decisión, por lo --

tanto creemos muy remota la posibilidad que con base en estas causales sean enjuiciados los integrantes de dicho cuerpo, como se puede observar de lo establecido por nuestra ley en su artículo 464 que -- dice:

"Los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario incurrirán en responsabilidades:

I.- Por actuar dolosamente en los casos a que se refiere el - artículo 14;

II.- Por proponer se afecten propiedades inafectables;

III.- Por emitir dolosamente dictámenes en contra de lo prescrito por esta Ley; y

IV.- Por no emitir su dictamen en los plazos legales.

En los casos a que se refiere este artículo los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, serán sancionados con una pena de seis me ses a dos años de prisión, según la gravedad del hecho o hechos de - que se trate."

De las anteriores causales observamos que la penalidad establecida para los integrantes de los Cuerpos Consultivos Agrarios es la misma que para el Secretario de la Reforma Agraria y Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, notándose además que dichas - causales resultan inoperantes en la realidad en virtud de carecer de imperio para la ejecución de sus opiniones, con lo cual en ninguna de las causales señaladas puede incurrir directamente en responsabilidad, ya que en caso de incurrir sería en forma conjunta con la autoridad que basada en sus dictámenes y opiniones, afectará la esfera jurídica ya sea de un particular o a un ejidatario o comunero o a la comunidad ejidal, por lo cual como anteriormente se dijo resultan -- inoperantes dichas sanciones, ya que como en anteriores comentarios

volvemos a creer que es letra muerta el contenido de dicho precepto en razón de su inaplicabilidad en la realidad del agro mexicano.

F) COMISION AGRARIA MIXTA.

ATRIBUCIONES.

Para entrar al estudio de las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, creemos necesario decir que dichas comisiones están integradas por un Presidente, un Secretario y tres vocales; el Presidente será el delegado de la Secretaría de la Reforma y residirá en la capital del estado de que se trate, el primer vocal será nombrado y removido por el Secretario de la Reforma, el secretario y el segundo vocal lo serán por el ejecutivo local, y el tercero será designado y sustituido por el Presidente de la República, de una terna que presente la liga de comunidades agrarias y sindicales campesinas de la Entidad correspondiente, el secretario y los vocales de la Comisión Agraria Mixta, con excepción del representante de los campesinos deberán reunir los requisitos exigidos para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario, el representante de los campesinos durará en su cargo tres años y deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos, de acuerdo -- con lo dispuesto por la misma ley.

En cuanto a la integración de dichas comisiones algunos autores consideran que se deja en estado de indefensión a los grupos de campesinos que no tengan liga de comunidades agrarias ni sindicales, ya que al establecerse que el representante de los ejidatarios y comuneros será designado por el Presidente de la República de la terna que presente la liga de comunidades agrarias y sindicales, no teniendo por tanto oportunidad de tener representantes dentro de las comisiones, al carecer de liga de comunidades agrarias y sindicales, con lo cual estamos de acuerdo, ya que creemos que efectivamente se deja en un total estado de indefensión, ya que con lo establecido -- por nuestra ley, se les está negando a los campesinos que carecen de

dichas ligas, de ser representados por alguien de sus miembros dentro de las Comisiones Agrarias Mixtas.

Las atribuciones conferidas a las comisiones agrarias mixtas se encuentran establecidas por nuestra ley agraria en el artículo 12 que a la letra dice:

"Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

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

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

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

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

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

Las anteriores atribuciones se pueden clasificar de acuerdo a las funciones que nuestra ley les encomienda, siendo por lo tanto Procedimentales, de Opinión y Controversias.

Procedimentales.- Sustanciar y dictaminar los expedientes de

restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que - deben ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local, substan--ciar y resolver los juicios privativos de derechos agrarios indivi--duales y las nuevas adjudicaciones.

De Opinión.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de po--blación, en la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y - comunales; en la localización de la pequeña propiedad en predios - - afectables y en los expedientes de inafectabilidad.

Controversias.- Resolver las que se le plantean sobre bienes y derechos agrarios, e intervenir en las demás que sean de su compe--tencia. (34).

De las anteriores facultades se desprende que en su totalidad son de un amplio contenido procesal, ya que son los encargados de --sustanciar y dictaminar, así como resolver controversias, con lo - -cual son los directamente encargados de iniciar el expediente, una - vez que se lo haya remitido el Gobernador del Estado de que se tra--te, siendo así los primeros responsables en cuanto a la activación procesal, es una de las autoridades más importantes, ya que de lle--varse a cabo en los términos de ley, formaría la base de la aplica--ción del objetivo establecido por nuestro código, que es la justia--cia, defensa y protección a la clase menos favorecida, como lo es el campesino mexicano.

RESPONSABILIDAD.

Las causales de responsabilidad para los integrantes de las - Comisiones Agrarias Mixtas, se encuentran establecidas por nuestra - Ley Agraria en el artículo 465 que establece lo siguiente:

34.- Cfr. Médina Cervantes José Ramón. Ob. Cit. P. 321.

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

I.- Por no formular sus propuestas ante las Comisiones en los términos que fije el reglamento interior de ellas;

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

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

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

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

Del análisis de las causales anteriormente transcritas, notamos que en igual forma que las estudiadas con anterioridad son casi en su totalidad una transcripción de lo establecido por los anteriores códigos de 1934, 1940 y 1942 y así mismo son de una manera casi idéntica para todas las autoridades estudiadas ya que se establece la penalidad para quien informe falsamente, por proponer se afecten las propiedades inafectables, así como para quien no actúe dentro --del término legal, a excepción del Presidente de la República, por --lo cual creemos innecesario hacer comentarios a dichas causales en --virtud de la similitud a que se hizo con anterioridad comentarios --referentes a dichas causales.

Por lo cual después de haber estudiado las causales señaladas por nuestra ley para los funcionarios se podría decir que no pueden estar mejor ni más protegidos los campesinos solicitantes de tie --rras, pero en la realidad de las cosas, tenemos que estas causales --no se aplican, con lo cual la burocracia agraria ha gozado de una --

impunidad absoluta, nosotros creemos que esto se debe a la falta de un medio o mecanismo eficaz que pueda hacer efectivas las responsabilidades y aplicación de las correspondientes sanciones a los empleados y funcionarios públicos que con su conducta transgredan el contenido de la Ley Agraria y aunque se dice que existe este mecanismo del cual pueden disponer los ciudadanos víctimas de algún delito, el cual basta con presentar denuncia o querrela ante el Ministerio Público, para que funcione la justicia penal, pero este mecanismo -- que tiene cierta eficacia tratándose de delitos del fuero común, pero tratándose de responsabilidades oficiales es casi en su totalidad de una eficacia nula, ya que si un campesino se ve afectado en su -- esfera jurídica por algún funcionario agrario, para mover la maquinaria judicial tiene que presentar su querrela, perder días y meses -- abandonando su trabajo, a fin de ratificar y ofrecer pruebas, activar los trámites y exponerse a represalias, que en el campo normalmente son represalias trágicas y aunado a esto que en los medios rurales el nivel cultural es demasiado bajo, en donde muchas veces el campesino ni siquiera habla el castellano, mucho menos va a saber -- leer y escribir, por lo que así en estas condiciones, que puede hacer el campesino en contra de quien esté afectando su esfera jurídica, por lo cual creemos necesario se establezca un mecanismo de -- acuerdo a las condiciones operantes en el campo mexicano, con lo anterior concluimos los comentarios al presente capítulo con base en -- lo expuesto por nuestra Ley Federal de la Reforma Agraria vigente.

CONCLUSIONES .

- 1.- En la reglamentación agraria desde sus inicios, se ha dedicado un gran conjunto de disposiciones, como en la actualidad, a la Responsabilidad de la Burocracia encargada de aplicar el contenido de las disposiciones agrarias, estableciéndose los delitos y faltas en que incurre, así como las sanciones correspondientes.
- 2.- La Responsabilidad desde nuestro particular punto de vista, creemos que es una Institución Jurídica que tiene su origen en la necesidad del individuo que vive en sociedad, de que tanto su persona como sus derechos estén protegidos contra cualquier lesión o daño provenientes de la conducta antijurídica de sus semejantes, así como de la necesidad que tiene la sociedad de que los individuos que la integran, normen su conducta en forma tal, que se conserven tanto la paz como el equilibrio social, por lo cual la responsabilidad en materia agraria será la capacidad que tienen los funcionarios de ser sujetos de sanciones por la omisión o exceso en que incurran en el ejercicio de sus facultades para el cumplimiento de las obligaciones que tienen como empleados agrarios.
- 3.- La Autoridad para nosotros será la atribución conferida por la ley a persona u organismos, para que éstas puedan ejercer la función de mando, con el objeto de lograr el cumplimiento de la ley, por lo que al hablar de autoridades agrarias implica necesariamente que tienen la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares u organizaciones ejidales y la de imponer sus determinaciones, es decir tienen facultades de decisión y ejecución.
- 4.- Las Autoridades Agrarias, aún cuando la Ley Federal de la Reforma Agraria no lo establece específicamente, debemos entender como tales al Presidente de la República, a los Gobernadores de --

los Estados, al Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, al Secretario de la Reforma Agraria, al Cuerpo Consultivo Agrario, y a las Comisiones Agrarias Mixtas, por ser estos los organismos designados por la ley, para la aplicación y orientación de los fenómenos agrarios hacia las causas prefijadas por el contenido de las normas positivas, así como por las políticas agrarias.

- 5.- Los Organos Ejidales tienen como función primordial la de auxiliar a las autoridades agrarias en la preparación técnica y material de todos aquellos asuntos que dichas autoridades deben decidir, careciendo de las facultades que caracterizan a las autoridades agrarias, teniendo como órganos ejidales a los comités particulares ejecutivos, a las asambleas generales, los comisariados ejidales y a los consejos de vigilancia, considerando - nuestra ley a los tres últimos como autoridades internas del ejido, que más que autoridades nosotros los consideramos únicamente como órganos de dirección y representación del ejido, de acuerdo al concepto de autoridad.
- 6.- En lo referente a la aplicación de las sanciones previstas por la Ley Federal de la Reforma Agraria, se revela la dramática situación de los campesinos que junto con los sesgos en las acciones gubernamentales, así como con los errores, indiferencias, ineptitudes y actitudes deshonestas de quienes han tenido a su cargo la atención de esos problemas, atención mediocre y que desmerece mucho en manos de una burocracia apática y sin entusiasmo por lo que hasta el momento podemos afirmar que no se ha aplicado sanción alguna a los funcionarios anteriormente señalados que han transgredido impunemente la ley, ya que siempre han existido individuos encargados de aplicar las sanciones, quienes se ocupan de estos problemas con la deliberada intención de torcer con ceptos y acomodarlos a los intereses de los politikeos, o para desahogar sus resentimientos personales o simplemente para prego nar lo que creen que es la postura oficial.

7.- Por lo que creemos que es necesario que exista un mecanismo jurídico eficaz tendiente a la aplicación de las responsabilidades encuadradas por nuestra ley, para lo cual creemos necesario la creación de un organismo cuyas funciones sean de representación de los campesinos, vigilancia y seguimiento de los procedimientos ante las autoridades correspondientes, tendientes a la aplicación de las sanciones a los funcionarios que transgredan el contenido de la ley, vigilando y asesorando al campesino, desde la denuncia hasta la culminación del procedimiento y que por consecuencia les sea aplicada la ley a los transgresores de la misma, siendo compuesto este organismo planteado, por miembros cuya elección sea popular, y reuniendo los requisitos exigidos para los jueces de primera instancia del Distrito Federal, así - - - también que este organismo sea totalmente ajeno e independiente a la Secretaría de la Reforma Agraria, o en su defecto por lo -- menos la creación como medida urgente, dadas las condiciones en las que se encuentra el campesino, de una defensoría de oficio - que realmente oriente en forma eficaz y beneficie al campesino - mexicano, que es la clase menos favorecida de nuestra sociedad.

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

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- CURSO ELEMENTAL DE DERECHO AGRARIO.
Amado Anaya Méndez.
Edit. Orlando Cárdenas Editor.
2a. Ed. Irapuato, Gto. 1988.
- 3.- DERECHO AGRARIO.
Ibarrola Antonio de.
Editorial Porrúa.
México 1984, 946 P.
- 4.- DERECHO AGRARIO.
Martínez Garza Bertha Beatriz.
Editorial Porrúa.
México 1971, 293 P.
- 5.- DERECHO AGRARIO.
Medina Cervantes José Ramón.
Edit. Harla, México 1987.
535 P.
- 6.- DERECHO AGRARIO MEXICANO.
Lemus García Raúl.
Editorial Porrúa.
México 1987, 318 P.
- 7.- DERECHO AGRARIO MEXICANO.
Luna Arroyo Antonio.
Editorial Porrúa.
México 1975, 827 P.
- 8.- EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.

Chávez Padrón Martha.
Editorial Porrúa, México 1988.
9a. Edición, 481 P.

9.- EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO.
Mendieta y Núñez Lucio.
Editorial Porrúa, México 1986.
21a. Edición, 667 P.

10.- EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO.
Editorial Porrúa. 21a. Edición.
México 1985, 667 P.

11.- EL PROCESO SOCIAL AGRARIO.
Chávez Padrón Martha.
Editorial Porrúa, México 1983.
4a. Edición, 395 P.

12.- INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO.
Mendieta y Núñez Lucio.
Editorial Porrúa, México 1981.
4a. Edición, 251 P.

13.- LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

14.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

15.- MEXICO Y SU REFORMA AGRARIA INTEGRAL.
Real Monge Alejandro.
Editorial Antigua Librería Robredo.
México 1962, 221 P.

16.- MITO Y REALIDAD DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO.
Peña Moises de la.
Cuadernos Americanos
México 1964, 895 P.

- 17.- REFORMA AGRARIA MEXICANA.
Manzanilla Schaffer Víctor.
2a. Edición, Editorial Porrúa.
México 1977, 437 P.
- 18.- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
Cárdenas Raúl F.
Editorial Porrúa.
México 1982, 567 P.
- 19.- TEMAS AGRARIOS.
Fernández y Fernández Ramón.
Editorial Fondo de Cultura Económica.
México 1974, 203 P.
- 20.- TEMAS DE DERECHO AGRARIO MEXICANO.
Ruiz Massieu Mario.
UNAM, México 1981, 145 P.