

884609



ESCUELA SUPERIOR DE CIENCIAS JURIDICAS

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, NUMERO DE
INCORPORACION 8846-09

**“CREACION DE UNA AGENCIA DEL MINISTERIO
PUBLICO, ESPECIALIZADA EN MATERIA
AGRARIA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIBEL VELAZQUEZ MARTINEZ

ASESOR : JOSE MIGUEL GONZALEZ SANCHEZ

REVISOR: LIC. JORGE ALBERTO TELLO ESCAMILLA

NAUCALPAN, EDO. DE MEX. NOVIEMBRE DEL 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS

Por darme el don de la vida, iluminarme el camino, no dejarme caer y darme lo que hasta hora tengo.

A MI MADRE (q.e.p.d)

SRA. DOLORES MARTINEZ VIADRAN

Por brindarme su amor, cariño, su apoyo y consejos y en los momentos más difíciles me alentó a seguir adelante, anhelando que siempre me preparara para enfrentarme a la vida.

Hoy se ven culminados nuestros esfuerzos y mis deseos, iniciándose así, una nueva etapa en mi vida en la que siempre estarás en mi corazón.

Por ello a Dios y Ti "Mil Gracias"

¡TE AMO!

A MI PADRE (q.e.d.p)

SR. FELIPE VELAZQUEZ SANTIAGO

Por su apoyo e impulso para seguir adelante.

A MI HERMANO

MATIAS VELAZQUEZ MARTINEZ.

Por que con nada podría pagar todo el apoyo y tiempo que me brindaste. Eternamente agradecida por lo que hizo por mí.

"T.Q.M"

A MIS HERMANOS

GUADALUPE (q.e.p.d), MATIAS, JAIME, ANA, ROCIO, NOE, AMELIA, LEONARDO, SARA (q.e.p.d), y FELIX(q.e.p.d).

A quienes siempre los llevo en mi mente y mi corazón.

Como un testimonio de mi infinito aprecio y agradecimiento. Por todo una vida de esfuerzos y sacrificios, brindándome siempre cariño y apoyo cuando más lo necesite, deseo de todo corazón que mi triunfo como mujer y profesionalista, lo sientan como suyo propio.

Con amor, admiración y respeto

Mil gracias por ayudarme y apoyarme; así como el que estén conmigo para poder hacer este trabajo que es de ustedes, los amo aunque no lo demuestre.

A MIS AMIGAS

SOCORRO, NOEMI Y RUTH.

Por su apoyo, su compañía que brindaron.

“CREACION DE UNA AGENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADA EN MATERIA AGRARIA”

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO

A) EN LA ÉPOCA PRECOLOMBINA.....	2
B) EN LA ÉPOCA COLONIAL.....	7
C) EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE.....	12
D) EN LA ÉPOCA DE REFORMA Y PORFIRIATO.....	18
E) EN LA EPOCA REVOLUCIONARIA Y POST REVOLUCIONARIA.....	25

CAPITULO II

SUJETOS DEL DERECHO AGRARIO PREVISTOS EN LA LEY AGRARIA.

A) PERSONAS FÍSICAS	40
1. EJIDATARIO.....	44
2. COMUNERO.....	46
3. AVECINDADO.....	48
4. JORNALERO AGRÍCOLA.....	50
5. PEQUEÑO PROPIETARIO AGRÍCOLA, GANADERO O FORESTAL.....	53
 B) PERSONAS MORALES	 56
1. EJIDOS.....	58
2. COMUNIDADES.....	61

CAPITULO III

EL MINISTERIO PÚBLICO Y SU NATURALEZA JURÍDICA.

A) SU ORIGEN, FUNDAMENTO LEGAL, CONCEPTO Y FUNCIÓN.....	64
B) LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.....	74
C) PROBLEMÁTICA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.....	77

CAPITULO IV

ANÁLISIS GENERAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL MEXICANO.

A) CONCEPTO Y ELEMENTOS DEL PROCEDIMIENTO PENAL.....	81
B) LOS PERIODOS COMPRENDIDOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PENAL.....	86
1. DE ACUERDO A LOS TRATADOS DOCTRINALES	
2. DE ACUERDO A NUESTRA LEY POSITIVA.	
C) LIMITES Y FINALIDADES DEL.....	91
PROCEDIMIENTO PENAL.	

CAPITULO V

LA PENA Y MEDIDAS DE SEGURIDAD

A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	95
B) CONCEPTO DE LA PENA Y SU ANALISIS DOCTRINAL	98
C) FINES DE LA PENA.....	101
D) FUNDAMENTACIÓN Y NATURALEZA DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD.....	104
E) CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD	106
F) DIFERENCIA ENTRE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD.	108

CAPITULO VI

“CREACIÓN DE UNA AGENCIA DEL MINISTERIO PUBLICO ESPECIALIZADA EN MATERIA AGRARIA”

A) SU FUNDAMENTO LEGAL.....	111
B) LA NECESIDAD DE SU CREACIÓN.....	113
C) SU FUNCIONAMIENTO Y APLICACIÓN.....	116
CONCLUSIONES	118
BIBLIOGRAFIA	121

INTRODUCCION

El presente trabajo nace al darnos cuenta de la problemática que se le presenta al campesino al momento de interponer alguna denuncia ante la Agencia del Ministerio Público, por algún delito cometido en su agravio, causándole un menoscabo en su patrimonio; ya que al hacerlo se percata de que la Ley establece ciertos requisitos para la comprobación del tipo penal o cómo comúnmente se le conoce en la Práctica la Integración de la Averiguación Previa iniciada, por que al Ignorarse el Procedimiento a seguir, y tomando en consideración la enorme carga de trabajo que existe dentro de las oficinas de la Representación Social de la Federación, dan como consecuencia una falta de atención para el campesino y un sentimiento de inseguridad Jurídica.

Por lo anteriormente expuesto nosotros consideramos que una solución, es la Creación de una Agencia del Ministerio Público Especializada en materia Agraria, toda vez que dichas oficina darían una atención directa, y esto a su vez una pronta justicia propiciando la celeridad en la denuncia, por lo que de esto resultaría la aplicación de la ley y sanción correspondiente a un delito en concreto.

Por lo que en este trabajo iniciaremos con un estudio histórico del Derecho Agrario en México; desde la época precolombina, pasando por la Colonia, la Independencia, la reforma y porfiriato llegando a la época Revolucionaria y Post Revolucionaria. Para continuar con el análisis de la ley Agraria positiva en donde señala y establece que requisitos y calidad deben tener los sujetos con derecho a la misma; anexando así mismo algunas tesis jurisprudenciales que enriquecen nuestro análisis. Continuando con la disertación del origen, fundamento legal y función del Ministerio público, sin pasar por alto la problemática existente dentro de dichas oficinas de la Representación Social de la Federación desde el punto de vista humano y mecánico; precisamente para la Integración de la Averiguación Previa. Exponiendo de igual manera una explicación somera sobre lo que es el procedimiento penal mexicano, la pena y las medidas de seguridad con diversas apreciaciones doctrinales. Finalmente

concluiremos con un sexto capítulo en donde estimamos la necesidad de creación de una agencia del Ministerio público especializada en materia agraria por así exigirlo la problemática que vive y se desarrolla dentro del sector social campesino, la cual tendrá como finalidad dar una celeridad a los asuntos de la comunidad agraria, orientar a los individuos acerca del procedimiento a seguir y asimismo por ser una Agencia Especializada en materia Agraria se concretará al conocimiento de denuncias del sector campesino, dando como resultado una atención más eficaz y particular a los sujetos agrarios. Por último, se pretende que dichas oficinas de representación social se encuentren ubicadas lo más cerca posible a las comunidades campesinas para lograr una justicia pronta y expedita.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO

1. EN LA ÉPOCA PRECOLOMBINA.
2. EN LA ÉPOCA COLONIAL.
3. EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE.
4. EN LA ÉPOCA DE REFORMA Y PORFIRIATO.
5. EN LA EPOCA REVOLUCIONARIA Y POST
REVOLUCIONARIA.

1. EN LA EPOCA PRECOLOMBINA

Tomamos como punto de partida a la Civilización Azteca, por ser esta, la que mayor de desarrollo logró, a diferencia de otras civilizaciones, tomando en consideración su ubicación geográfica que lo fue la Tenochtitlàn. La fase madura de la cultura Azteca, en el siglo XV.

La base de crecimiento de la mencionada civilización, es la guerra; como sistema de vida que sirvió para alcanzar su desarrollo desde el punto de vista económico y social.

Los aztecas al llegar a situarse en el Valle de Anàhuac, fueron sometidos al pueblo de Azcapotzalco a los cuales rendían tributo. Pero en el año de 1428 realizan la triple alianza con los pueblos de Tacuba y Texcoco, bajo el mando de Nezahualcoyotl.

Una vez, ya establecidos como un verdadero pueblo semi-autónomo, practicando la forma sedentaria; la tierra se transforma en el factor vital de dominio y de diferenciación social; otro factor para la constitución del pueblo azteca, fue la división de trabajo.

Obviamente debían tener una jerarquización, que los condujera por un camino, que diera como resultado su desarrollo y una mejor convivencia social.

Asentados ya en su territorio, la jerarquización se llevó a cabo, siguiendo los lazos del parentesco; es decir, para fundar dicha jerarquización, tenían que tener un territorio denominado, calpulli calli-casa, pulli-semejantes; las connotaciones más aceptadas son de barrio o vecindario, que era dirigida por una junta de ancianos, llamados Huchues, que tenían jurisdicción civil y criminal; que en ocasiones se auxiliaban de otras autoridades para dirimir controversias del orden militar y administrativas.

Era determinante, el parentesco, para establecer el calpulli, que más tarde cede entre los lazos organizativos y políticos. Por ello se le homóloga con el Municipio, considerando su estructura territorial, su organización económica, política, religiosa y militar. Wettèn se inclina a ver en el calpulli, **“el origen de nuestro ejido”**; Para Luis Calderón Vega, este es una forma transitoria **“que habrá de llegar forzosamente a la pequeña propiedad”**. Se le ha

dividido en dos tipos de *calpullis* (rural y urbano), que no difieren en la estructura y funcionamiento, exceptuando la localización.

Esto, aunado a la división de trabajo y el debilitamiento de lazos de amistad entre los *calpullis*, que se dio con posterioridad, dando como resultado un estado oligárquico-teocrático-militar.

Las clases sociales dirigentes, existentes estaban representadas a la civilización Azteca, por:

Tlacatecuhtli; era el supremo señor del ejército, sumado a sus funciones religiosas, administrativas; con jurisdicción civil y criminal, e incluso legislativas.

Tlatocàn; grupo de notables parientes del *tlacatecuhtli* y auxiliares del mismo.

Cihuacoatl; vicedirector y consejero del supremo señor.

Tetecuhtzin; caballeros de noble raigambre, notables en actividades de guerra.

La siguiente clase social, era de los nobles; conformado por: Guerreros, Sacerdotes y *Pochtecas*, estos últimos mercaderes de alto nivel.

Debajo de esta clase social, se encontraba la clase social baja, que estaba constituida por; *Maceguals*, esclavos, *tamemes* y *mayerques*.

Los aztecas, no tenían un concepto abstracto sobre el abanico de formas, en el que se manifestaba la propiedad **“para ellos era determinante la clase social, el objetivo a que estaba orientada la producción de la tierra, el tipo de cultivo y la posición que se ejercía sobre la heredad, de ahí el empleo de colores para distinguirlas; el amarillo claro para los barrios, el púrpura del rey y el encarnado de los nobles”**.¹

Que en resumen, estas formas de propiedad son las siguientes

1.-PUBLICAS.

Tlatocallalli; Se refiere a las tierras del señor, era el detentador de un conjunto de tierras del Estado Azteca, estas eran de mejor calidad y cercanas a

¹ MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. *El Derecho Precolonial*. Ed. Porrúa México 1994. pág. 234

los pueblos, donde tenía su domicilio el rey e independientes de sus propiedades particulares.

Tecpantlalli; Son todas aquellas tierras de los nobles, que servían al palacio (tecpanpouhque), usufructuándolas y que a la vez financiaban los gastos del gobierno, conservación y mantenimiento de los palacios. Estas tierras solo se podían heredar ya que no podían ser enajenadas

Teotlalpan.- Tierras destinadas para el gasto del culto, para solventar los gastos religiosos y mantenimiento de templos.

Milchimalli.- Tierras destinadas para el mantenimiento del ejército y guerra.

Pillalli.- Tierras que se entregaban a los nobles por:

- 1.-Servicios prestados al rey, pero que no se podían ceder.
- 2.-Por recompensa, las cuales podían ser enajenadas.

2.-COMUNALES:

Calpullí; Tierra que ostentaban los barrios, que sirven como base de la división geográfica y política de los aztecas.

Altepletalli; tierra de los pueblos, en las que encontramos, bosques, pastos y agua propiedad del calpullí (pueblo). Con su producto se cubrían gastos locales, tributos, y obras de servicio colectivo. Del cultivo se encargan los jefes de familia en sus tiempos libres.

3.-CONQUISTA.

Tlatocamilli; tierras pertenecientes al señorío, que impiden al soberano, disponer libremente de ellas, excepto arrendarlas. Las cuales estaban destinadas a sufragar los gastos del señor, así como para ofrecer alimentos a menesterosos y pasajeros.

Yahutlalli; Aquellas tierras obtenidas por derecho de conquista a disposición del rey que eran arrebatadas a los nobles y señor.

FORMAS DE MEDICIÓN

Entre las medidas longitudinales, tenían el **cotactl**, que es una “vara de medir o conocida también como dehesa”. Al respecto el historiador Manuel Orozco y Berra “la equipara con tres varas de Burgos; igual a 2 metros, 514 milímetros. Esta aseveración la apoyan en el sistema de medición de los Indios, que consistía en subdividir la unidad principal, en cinco menores. La menor de estas equivale a 21.6 pulgadas y era la medida para unidades menores usadas para grandes distancias, en las que se incluían tierras”²

ORGANIZACIÓN AGRARIA DE LOS MAYAS

Es determinante el medio físico que incide en la composición calcárea de la tierra, cuya capa exterior resiste un reducido número de años de continuos cultivos, Es por ello que los Mayas, en forma sistemática, tuvieron que buscar nuevas heredades para el cultivo, conjuntamente con cenotes, que los proveyeran del agua indispensable para las labores agrícolas.

En el paso de la sociedad exogámica a endogámica de los Mayas, su organización agraria lo fue de carácter colectivo; similar mecanismo se aplicó en la explotación de las salinas. Que era una sólida y estable fuente de riqueza.

Juan Fernando Molina Solís y Cogolludo, coinciden con la idea de que en Yucatán la situación social siempre se agravó, por la propiedad misma, carecían de tierra cultivable, falta de ríos, roca estéril, siempre azotada por los hombres.

En forma sucinta, las clases sociales eran las siguientes:

Nobleza, encabezada por el rey (Ahac) gozaba de la exención de impuestos, era propietario absoluto de grandes extensiones de terrenos, que cultivaban los esclavos.

Sacerdote; no poseían terreno, ni esclavos. Su misión para con el agro era predecir el tiempo, a fin de orientar las siembras y las clases de cultivo.

Tributarios; quienes se dedicaban a la agricultura en forma comunal, lo mismo que a la explotación de pastos y salinas. Por excepción eran propietarios de predios.

² *Ibidem*

Esclavos; estaban casi en calidad de cosas, lo que permitía disponer libremente de su vida para los sacrificios.

El Derecho Agrario de los Mayas estuvo estrechamente ligado con la división de clases; Así en el año 300, había dos tipos de propiedad; que son la comunal y privada de las que a continuación se da una breve explicación:

COMUNAL.- propiedad del Estado, para satisfacer las necesidades publicas, tierras trabajadas por los tributarios y esclavos.

PRIVADA; tierras que pertenecían a la nobleza y que eran trabajadas por los esclavos a los que estaban prescrito ser posesionarios pero no propietarios. Posición contraria a los tributarios, que podían ser arrendatarios de las heredades y salinas de la nobleza.

Entorno social-económico, en el que se desarrolló la civilización azteca de sujeción al más poderoso, por lo que al respecto citamos lo que dice Angel Caso **“nunca pudieron haber quitado los españoles a los indígenas sus propiedades privadas porque por lo general jamas las tuvieron”**³

³ Cit Pos. IBARROLA DE ANTONIO. *El Derecho Agrario*. Ed. Porrúa, Méx 1995, pag. 267

2.- EN LA EPOCA COLONIAL

“España en los siglos de sometimiento a Roma, conoce el sistema jurídico romano y, por consiguiente, el relativo al agrario. De ahí que durante los tres siglos de coloniaje que España practica en la Nueva España, depura el sistema jurídico romanístico de la Propiedad privada, acompañado de instituciones hispánicas”.⁴

Durante el proceso de descubrimiento, conquista, y colonia de nuevas tierras, por parte, de los países, que en esos momentos eran los más importantes, tanto España, como Portugal. Mismos que solicitan a la iglesia católica – En su dualidad de poder temporal y espiritual, que sirve tanto de orientador, como de generador de derecho pragmático para las naciones- presidida en ese momento por el Papa Alejandro VI, su intervención como árbitro para resolver un conflicto de derecho internacional público y su zona de influencia así como el dominio de tierras descubiertas y conquistadas. Expediendo el Papa tres bulas, llamadas Alejandrinas.

La segunda de estas bulas, “Inter Coetera” (Noverunt Universi), es dirigida a Fernando e Isabel, reyes de Castilla, Aragón, Sicilia, y Granada, a fin de alertar los descubrimientos jefaturados por Cristóbal Colón, recalcando que esas tierras fueron donadas por el Papa a los Reyes de España.

Posterior a esas tres bulas, resultaron nuevos conflictos acerca del ámbito territorial, a la que, como consecuencia, se firma el Tratado de Tordesillas, mismas que replanteó la línea que sirviera de referencia para España y Portugal en función de sus tierras descubiertas.

“Las bulas y el tratado, fueron fuente de derecho en que básicamente España fundó su conquista, sobre nuestro territorio, a lo que se suman los justos títulos de casi nulo sustento jurídico”.⁵

De la cita antes descrita, es de hacer mención, de dos instituciones Romanas, las cuales fueron recogidas por el Estado Español, con el cual basó su apropiación jurídica de las tierras de los Aztecas, y que son; A) la occupatio, modo originario de adquirir la propiedad de un mueble o inmueble.

⁴ WEBER, MAX. *Historia Agraria Romana*. Ed. Akal, España 1993 pag 197

⁵ MEDINA CERVANTES, *Derecho Agrario*. Ed Harla México 1995 pag. 48.

Para tal efecto, la persona física o moral, adquiriría la propiedad del bien que no tuviese dueño con anterioridad. Para formalizar la *occupatio*, era necesario:

1. Apropiarse del bien que este dentro del comercio, pero que no tenga dueño.
2. Ejercer actos de dominio, para lo cual no era necesario tener posesión de dicha cosa.

B) la prescripción positiva, Institución de Derecho Romano, conocida como *usucapión*, mediante la cual se puede adquirir, la propiedad de un bien, por el simple transcurso del tiempo.

“A los justificadores jurídicos de la apropiación de la Propiedad indígena, por los españoles en nuestro territorio, les resultaron insuficientes las instituciones antes conceptualizadas, recurriendo por lo tanto, a la de la conquista... El vencido pagó su derrota con vasallaje y pérdida de sus territorios, que de propietario se transformó en poseedor”⁶

En el caso de la Nueva España, se trato de justificar la conquista, y en consecuencia, la apropiación de bienes inmuebles y, mas concretamente los predios, lo mismo que los bienes muebles, mediante la ley XX Titulo XXVIII, de la tercera partida que sostenía;

“Las cosas de los enemigos de la fe con quien non tregua ninpaz el Rey, quien quiere que los gane, de un ser suyas; fueras ende Villa o Castillo. Ca maguer alguno la ganasse, en solvo fincaría el señorío della al Rey (en cuya conquista la gane. Empero deuele fazer el Rey señalada honra e bien al que la ganasse”.⁷

Los españoles tuvieron cuidado de anteponer la evangelización, la difusión del idioma y la transmisión de otros elementos culturales a los indígenas para solapar su verdadero propósito: La conquista.

El apoyo financiero, moral y religioso, Prestado por los Reyes de España a los navegantes, que en consecuencia, descubridores y conquistadores de las nuevas tierras, determinó que esos bienes y derechos que se incorporan al Patrimonio de la Corona Española. Los bienes de la Corona, tenían diferentes asignaciones, objetivos específicos, a saber, de la siguiente forma:

- Real patrimonio.- que era destinado para financiar los gastos del palacio.

⁶ *Ibidem*. Pag. 57

⁷ FABILA MANUEL. *Cinco Siglos de Legislación Agraria*. CEHA, México 1994 pag. 107.

- Patrimonio Privado del Rey.- que se refiere a bienes y derechos a título privado, con una disposición absoluta de él.
- Patrimonio de la Corona.- que eran destinados a la administración de los bienes para gastos públicos de la misma.

Los principales incentivos para los Españoles expedicionarios consistían en un rápido enriquecimiento, apoyado en los bienes muebles e inmuebles (terrenos y minas) además de las fuerzas de trabajo gratuito o pagado a bajo precio. Es determinante el grado militar, político y posición social de los expedicionarios, para la asignación de la riqueza a la Nueva España.

Una vez expuesto lo anterior, abordaremos las clases de propiedad que tuvieron vida durante la época en comento y, que son:

. Individual, comunal y la intermedia, las cuales a continuación describiremos;

1.- INDIVIDUAL:

- Mercedes; En la cual el soberano donaba tierras a efecto de compensar los servicios prestados a la Corona, era mediante un procedimiento administrativo.
- Caballerías; Fueron aquellas tierras mercedadas. Asignadas en función de un grado militar del conquistador, esto determinaba las características de la misma tierra.
- Peonías; Porción de tierra mercedada, asignada a título personal a los conquistadores que integraban la infantería.
- Suertes; Terreno otorgado a título particular a colonos para el sostenimiento de su familia.
- Compra-venta; Institución del Derecho Romano, desarrollado por los Españoles, para apropiarse de la tierra de los indígenas, Institución "destrozada".
- Confirmación; En ocasiones, los propietarios poseían mas tierra que la cedida por la Corona. Para regularizar esto, la Corona estableció un procedimiento de confirmación.
- Prescripción; Figura Del Derecho Romano, empleado como medio de adquirir la propiedad por el mero transcurso del tiempo.

2.-COMUNAL:

- Fundo Legal; Area territorial destinada a la fundación de pueblos, villas,

etc. Por parte de los Españoles, fundamentalmente para satisfacer necesidades sociales como, escuelas, mercados, plazas, calles, etc.

- Dehesa; Tierra destinada a la cría y pastoreo de ganado mayor y menor de los españoles.
- Reducción de Indígenas; Localización de los pueblos de indios, donde se encontraba la población, a fin de divulgar el idioma y la fe católica, al mismo tiempo para proteger su patrimonio cultural.

La Ley de indias, al respecto de tal forma de propiedad, establecía; **“prohibimos y defendemos, que las reducciones y, pueblos de los indios pueda vivir o vivan españoles, negros, mulatos o mestizos, porque se ha experimentado, que algunos españoles, que tratan o trajinan y viven entre indios, son hombres inquietos, del mal vivir, ladrones, jugadores, viciosos y gente perdida . . . enseñan sus malas costumbres y ociosidades y también algunos errores y vicios . . .”**

Una vez expuesto lo anterior, continuaremos, con las formas de propiedad comunal;

- Ejido; Campo localizado en la orilla de los pueblos.
- Propios; Son terrenos rústicos y urbanos, propiedad del Ayuntamiento, para gastos del pueblo.
- Tierras de común repartimiento; Se refiere a lotes asignados a familias indígenas, con posesión para usufructuarlas.
- Montes, pastos y agua; Eran bienes, que se usufructuaban en forma colectiva indistintamente por indios y españoles.

3.-INSTITUCIONES DE TIPO INTERMEDIO:

- Composición; Es un sistema para regular y titular la tierra, usurpada y poseída en exceso por los españoles, por un lapso superior a diez años, sin causar perjuicio a la propiedad indígena.
- Capitulaciones, La ordenanza de población, la política de la Corona, autorizado a los conquistadores para que procedieran a la fundación de pueblos. Villas, ciudades, etc.

Esto se completaba con la capitulación, que era el contrato sustentado entre la autoridad y el español, en el que se comprometía a poblar las tierras descubiertas.

El sistema de explotación agrícola en la Colonia, sufre modificaciones con la

introducción del arado, la azada y la hoz, que se combinan con los instrumentos prehispánicos. Se introducen cultivos como el trigo, arroz, avena, cebada, hortalizas; como la cebolla, ajo etc.; frutales como la manzana, higo y otros. Paralela a la agricultura crece la ganadería, con pies de cría traídos de España, como ovejas, cabras, cerdos, etc.

Aunado a este tipo de propiedad arbitraria, en donde los españoles eran los mas favorecidos, por las leyes que los regían, así como la nula explicación de leyes protectoras de los indígenas, se suma el latifundismo tanto individual como eclesiástico y las tierras realengas y aunque no existía un problema agrario, las mejores tierras eran la de los Españoles, llegando al colmo de tal situación, se decreta en 1571 en la ley de Indias XXVIII la compraventa de las propiedades de los indígenas.

Basándonos en estudios realizados por Manuel Abad y Queipo, así como de Alejandro Humbold, acerca de la paupérrima situación indígena que vive, da lugar a la lucha de Independencia del pueblo mexicano oprimido por el autoritarismo de los españoles.

Miguel Hidalgo y Costilla, el 6 de Diciembre de 1910, emite el “Decreto contra la esclavitud, las gabelas y el uso del papel sellado”, así como el “Decreto ordenando la devolución de las tierras a los Pueblos indígenas”.

3.- EN LA EPOCA INDEPENDIENTE

La finalidad de este apartado, y por ende el análisis del mismo, es de explicar de una manera clara y concisa, el desarrollo de nuestro país en materia Agraria –Derecho Agrario- durante la Independencia en 1821, pasando por las diversas legislaciones y disposiciones, que nosotros creemos son de suma importancia y por lo mismo trascendentes, en nuestra vida jurídica Agraria, que fueron dando a nuestro tema de estudio, el carácter que en nuestros días tiene y; que aún así hoy en día no se ha podido regular dicha situación tan grave que se vive en el campo y a la cual se enfrenta el campesinado día con día sin encontrar solución pronta alguna.

“El tránsito entre el inicio del movimiento independiente que data del 16 de Septiembre de 1810 a la formalización de la consumación de la Independencia de 28 de Septiembre de 1821, es de una constante lucha, entre los grupos identificados con la Corona y de aquellos que suspicaban y aspiraban a romper la sujeción política y mas tarde, económica con España, al mismo tiempo que instrumentar las bases ideológicas y políticas del naciente Estado, propósito que se manifiesta en ensayos constitucionales de diversa magnitud”⁸

Tena Ramírez; señala que, el verdadero ámbito constitucional es el **“Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana”⁹**. El 22 de Octubre de 1814, que en su artículo 34 reconoce el derecho a los individuos de adquirir la propiedad y su correspondiente ejercicio, con apego a la ley. Esto se complementa con lo asentado en el artículo 35, que protege al propietario en sus derechos sobre sus bienes y anticipa que no puede ser privado en sus propiedades, sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación. Dicha constitución es la primera que señala lo relativo a la propiedad.

Posteriormente Agustín de Iturbide emite tres disposiciones legales -puntos fundamentales para la consumación de la Independencia – que son:

1. **Plan de Iguala**, de 24 de febrero de 1821; en donde se estableció como forma de gobierno la monarquía constitucional.
2. **Tratado de Córdoba**, de 24 de Agosto de 1821, en el cual se reitera la postura monárquica. Este desemboca en:

⁸ MEDINA CERVANTES, *Derecho Agrario*. Op cit pag. 69.

⁹ TENA RAMIREZ FELIPE. *Leyes Fundamentales de México*. Ed porrua. México. 1994 pag. 23.

3. **Acta de Independencia;** del 28 de Septiembre de 1821. Donde se establece totalmente la ruptura de lazos con la Nación Española, con la que solo mantendrá lazos de amistad, y declarando la nueva Nación Independiente.

Mas la vida propiamente del Estado Mexicano, arranca en y con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de Octubre de 1824; donde se establece que el país adoptará para su gobierno, la forma de República, Representativa, Popular y Federal.

Por lo que respecta a la materia Agraria se empieza con ensayos colonizadores, que tiene como objetivos:

- a) Políticas demográficas;
- b) Propiciar movimientos inmigratorios para poblar la zona del norte de México;
- c) Alertar actividades agrícolas e Industriales;
- d) Control político de los territorios.

Es claro que no hay una verdadera política agraria, lo que va a provocar los serios problemas políticos de designación en la franja fronteriza, queda como consecuencia la segregación de Texas en 1844, paso inmediato para la separación de Nuevo México y California. Costándole a México la pérdida del 50% de su territorio.

La vida de la nueva Nación mexicana, durante sus primeros años, va a estar inestable por los altibajos constitucionales, producto de las pugnas de conservadores y liberales. En materia agraria son diversas las disposiciones legales que se emitieron, con un carácter puramente colonizador, que incluso llegan a estar presentes en el siglo XX por lo que a continuación haremos un análisis de las más importantes.

“El 14 de octubre de 1823, se emite el decreto que tiene por objetivo primordial, la formación de la provincia del Istmo, con capital en Tehuantepec, para lo cual se apoya en los terrenos baldíos de la zona, tanto para los efectos de colonización, como agrícola, al igual que su financiamiento por conducto de la venta de predios “¹⁰

El Decreto antes citado, como ya se mencionó tenía y enunciaba, las bases

¹⁰ OROZCO WISTANO, LUIS. *Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos (Tomo 1) Ed. Tiempo México 1995.*

para la distribución de terrenos baldíos. Estableciendo que en primer término se le repartía a los militares, semipensionados y pensionados, en segundo lugar a capitales extranjeros, y en tercer lugar a los habitantes pobres que no tuvieran propiedad.

La intensión del gobierno de esa época, es comprensible, dado que era necesario el crecimiento y desarrollo del país, de la intervención de la gente con bastantes recursos económicos, pero que a la par dejó nuevamente en la orilla y olvido, a gente o habitantes nativos de dicha región, que al no contar con el dinero suficiente para trabajar su tierra, tuvieron la necesidad de integrarse como asalariados de los grandes inversionistas.

A continuación haremos alusión a los demás decretos derivados del anterior y su punto principal fue la colonización, lógicamente con matices y características nuevas, y son:

Ley General de Colonización de 18 de Agosto de 1824, orientada a impulsar como ya se mencionó, a la colonización de terrenos de la nación, por extranjeros y por nacionales. En este último caso, se les daba prioridad a los militares por servicios prestados a la patria. La citada ley tenía dos aspectos centrales; el primero que en tierras de riego, no podía una sola persona detentar una propiedad superior a una legua, cuatro si era superficie de temporal y seis si fuese superficie de abrevadero y; segundo, que los propietarios estuvieran vecindados en el territorio nacional.

Ley de colonización del 1 de abril de 1830, expedida por Anastasio Bustamante; dicha ley tenía tres puntos importantes que eran, un aspecto de defensa ante una posible invasión extranjera - En esos momentos por España, de Industrialización - principalmente en la rama textil -, e impulsó a la colonización - por extranjeros -, mexicanos y la característica muy propia de dicha ley citada, por presidiario; el financiamiento de dicha colonización sería por los derechos que generara la industria de algodón.

El Decreto que crea la Dirección General de Colonización del 27 de Noviembre de 1846, creada por el Presidente interino de la República, General José Mariano Salas. Que tenía como finalidad crear planos de terrenos de la República y que pudieran colonizarse, y de esta manera resultaron datos acerca de la clase de terreno y de su productividad, de sus aguas, montes, minerales, salinas y el clima fijándose además las restricciones, para colonizar en los litorales y fronteras mexicanas.

En plena megalomanía del dictador Antonio López de Santa Anna, se dicta la ley de Colonización de 16 de febrero de 1854; reservándole el conocimiento de tales actos o asuntos de colonización al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, en el que enfoca su política colonizadora a incentivar y traer inmigrantes europeos. A los cuales se les financiaba el traslado de alimentación, la compra de instrumentos de trabajo y la exención de derechos, con la obligación de reintegrar esas sumas, en el lapso de dos años, contados a partir de haber llegado a México.

Los vaivenes de la política nacional son manifiestos y coincidentes de la colonización del país, que se fija en la corriente migratoria de extranjeros y en el consiguiente apoyo por parte del Estado. Ni aún la dolorosa experiencia de la pérdida de la mitad de nuestro territorio condujo a rectificar esta obsesión colonizadora.

En síntesis, en nuestros ocho primeros años de independencia las leyes tienden fundamentalmente a la colonización. Y es claro que era indispensable incorporar en el país un elemento humano de primerísima calidad, dispuesta ante todo a realizar la grandeza de su nueva patria, antes que su propio interés personal. Desgraciadamente el clima propicio para esbozar, un adecuado programa agrario no era acertadamente el de intrigas, bajas ambiciones y personalismos dentro del que se desarrollaron los primeros años de nuestra Independencia”¹¹

La problemática que señala Ibarrola y, que en esos momentos aquejaba al desarrollo del país y especialmente al Agro, ha traspasado el tiempo, siendo hasta nuestros días la carga que se ha traído arrastrando desde dicha época, por no decir de tiempo más atrás.

Desde los albores de la conquista, la Corona dicta medidas, para impedir que la iglesia católica, lo mismo que los monasterios y los religiosos adquirieran tierras en la Nueva España (leyes de Indias, Tomo II, libro IV, título XII). Mas las circunstancias en que se desarrollaron los trescientos años de coloniaje posibilitando el acrecentamiento del poder religioso en temporal, que conlleva el económico y político respectivamente. En esto sobre manera coadyuva la implantación del diezmo al igual que otras medidas económico-administrativas.

¹¹ IBARROLA. *Derecho Agrario*. Ed. Porrúa, México 1995 pag. 129-130.

El Gobierno en contra de la “**supuesta amortización**” de bienes del clero, que más adelante expondremos, tenía como fuente, la herencia de los fieles, diezmos, primicias, arancel, cofradías, patronatos, capellanías, mercerías y otras; bástenos manifestar que dichas aportaciones a la iglesia católica eran por servicios o derechos prestados por la misma a sus feligreses o católicos. Por lo que ante tal situación y en caso concreto, expulsó del país a los jesuitas, por detentar bienes producto de las aportaciones ya mencionadas.

“Certo es el juicio de Angel Caso, niega con toda razón el Maestro, que los bienes eclesiásticos influyeran todos ellos de manera directa sobre el problema de la tierra”¹²

Siendo muy importante y cuantiosa la propiedad de la iglesia en el país, pudo haber traído como consecuencia la crisis agraria en la que se hallaba la república en esta época.

Técnicamente con toda razón, niega el jurista que hubiera habido amortización eclesiástica, por que si por amortización entendemos, *la vinculación de bienes de alguna familia para que los goce perpetuamente*, no podemos admitirla para la iglesia, por que universalmente los poseedores de manos muertas no pueden enajenarlas.

En cambio la iglesia si puede, si pudo enajenar sus bienes. No lo hizo, no acostumbró hacerlo; pero no había causa legal que se lo impidiera. Por ello rechazaba terminantemente la tesis de que la iglesia hubiera sido un cuerpo amortizador. En todo caso pudo haberse llamado cuerpo concentrador y si bien es cierto que toda amortización, trae consigo una concentración por lo que no es exacto que, toda concentración sea una amortización. El latifundio en manos de un particular, por ejemplo, es una concentración de la tierra, no una amortización. La iglesia no era un cuerpo amortizador, ni la llamada amortización eclesiástica era la causa del desastre en que vegetaban la masa campesina y la propiedad rural.

Durante la Colonia, los pueblos, poblaciones o reducciones, tuvieron ejido. El ejido era un bien perteneciente al núcleo (persona inmortal) que el mismo no podía enajenar: era pues una amortización. Todos los pueblos tenían bienes propios y bienes arbitrios, pertenecientes a la misma persona inmortal. *Núcleo era pues amortización*. Las poblaciones tenían además una dehesa, formada

¹² *Ibidem* pag 143

por bienes comunales pertenecientes también al núcleo. Tenían las reducciones bienes de común repartimiento pertenecientes al núcleo y que además eran inalienables y por consiguiente también era considerada una amortización. Dichos núcleos de indígenas tenían además parcialidades consideradas de igual manera como amortizadas.

A nadie se la ha ocurrido decir, que las propiedades de los pueblos, verdaderas propiedades de manos muertas, fueron causa del desastre y de la miseria existente en México. La desamortización contra la iglesia ha producido invariablemente no solo en México, sino en el mundo, particularmente en España, resultados negativos, no solo por la forma defectuosa como se hiciera, sino por que la concentración de los bienes no tenía la trascendencia que se imaginaba desde el punto de vista agrario.

Los planteamientos y proyectos, realizados por José Maria Luis Mora (1831) y Lorenzo de Zavala, que en conjunto establecían, que los bienes de la iglesia deberían ser tomados o vendidos, para sufragar los gastos públicos, así como para pagar los salarios de los empleados y la administración de ellos la tenía el Estado.

Entre tanta lucha, poco se pudo hacer respecto de la materia agraria **“La Ley de desamortización de Bienes de Manos Muertas”** es expedida por el Presidente Ignacio Comofort, el 25 de Junio de 1856 en la Ciudad de México. En el considerando, se afirma que la inmovilidad de la propiedad rústica y urbana, que incide en forma negativa, en la vida económica del país. Los aspectos centrales de esa ley son: Las fincas rústicas y urbanas administradas, o en propiedad de corporaciones civiles o eclesiásticas, que estén en arrendamiento pasan a propiedad de los arrendatarios. Se toma como base el valor del inmueble manifestado para fines de arrendamiento, y un rédito del 6% anual. Para que el arrendatario o subarrendatario hicieran válido este derecho, tenían un plazo de seis meses a partir de la publicación de la ley. De lo contrario procedía el denuncia, con la ventaja para el denunciante, que se le premiaba con una octava parte del valor del inmueble. En este caso se seguía un procedimiento jurídico-administrativo para efectuar el remate. Las adjudicaciones se formalizaban en escritura pública y causándole un impuesto del 5% sobre el valor de la operación.

Mencionamos además, que la ley en comento tuvo una adición el 9 de Octubre de 1856 a efecto de subsanar la rapiña de la ley de desamortización, dándoles a los campesinos labradores exención de impuestos y no tomando en cuenta los seis meses para efecto de la denuncia.

4- EPOCA DE REFORMA Y PORFIRIATO

Por lo que ante tal situación grave se promulgó la Constitución de 1857; que en materia agraria sostuvo una mentalidad que tanto Ponciano Arriaga, Isidro Olvera y José María Castillo, idealizaron y compartieron, desprendiéndose de dicha ideología, los siguientes principios:

1. Que la tierra fuera propiedad de quien la trabajara.
2. Que existiere un límite de 15 leguas cuadradas para la propiedad o tenencia de la tierra.
3. Se repartieran tierras a quien no las tuvieran.
4. Que se restituyeran las tierras a los indígenas.

Existían otras posiciones, que defendían los juristas antes citados, pero que las enunciadas son las que a nuestro parecer son las más importantes, para nuestra materia de estudio.

Posteriormente a esta ley, el 12 de julio de 1859, el Presidente Juárez expide Ley de nacionalización de Bienes del clero y que de acuerdo a dicha ley manifiesta; **“Que el motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero es conseguir el sustraerse de la dependencia de la autoridad civil”**¹³

De esta ley se desprenden, las partes más importantes para la materia que nos ocupa y que son las siguientes:

Artículo 1.- Todos los bienes que el clero secular y regular que se han venido administrando con diversos títulos, bien sean predios, derechos y acciones entran en dominio de la nación.

Artículo 4.- Se finca la prohibición de los feligreses para que donen o den ofrendas de bienes raíces al clero.

Artículo 22.- Las enajenaciones de los bienes motivo de esta ley son nulas, excepto las autorizadas por el gobierno constitucional.

¹³ FABILA MANUEL, *Cinco siglos de legislación Agraria Op cit pag. 205*

Es importante hacer mención de la Ley de Baldíos del 20 de Julio de 1863 expedida por el presidente Juárez en el Estado de San Luis Potosí, dicha legislación parece ser un reflejo de la ley de colonización, ya que de la ley en cita se desprende, que podrán enajenarse todos los terrenos baldíos –terrenos de la República, que no han sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello, ni cedidas por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos- dichos terrenos eran vendidos por el gobierno federal, por conducto del ministerio de fomento, a diferentes precios de acuerdo a la calidad del terreno. Decíamos que es importante la mención de dicha legislación, no por el contenido de la misma, sino por la consecuencia que ha traído aparejada; ya que con una simple presunción de calidad de baldío de un predio se expeditaba el camino para atropellar la propiedad comunal, que fácil presa de los empresarios constituidos, con el nombre de compañías deslindadoras, artífices de la organización del latifundio mexicano, que van a impactar en todo su esplendor durante el Porfiriato.

Por lo que el 15 de Diciembre de 1883, se expide el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras, por el Presidente Manuel González en la Ciudad de México. La parte medular de la Colonización estaba a cargo de las compañías deslindadoras, que se constituían conforme a las leyes mexicanas con domicilio en la República Mexicana, e incluso con agencias en el extranjero (artículo 26); dicha colonización podía hacerse por nacionales o extranjeros; apoyando a los inmigrantes con los gastos de viaje y alimentación. La colonización como ya se dijo estaba a cargo de las compañías deslindadoras y en menor grado o proporción a los particulares. Dando como resultado al igual que otras legislaciones ya citadas, que pocas manos detentaran una gran cantidad de tierra, dando como consecuencia el latifundismo mexicano.

El gobierno Federal que había basado o estructurado su política económica, en el desarrollo de compañías deslindadoras dentro de nuestro país. No podía pasar inadvertido para algunos historiadores; al respecto Pastor Rouaix, manifiesta que los contratos realizados entre las compañías deslindadoras y el gobierno Federal, fueron modificados por aquellos, en las cláusulas que les estorbaban o aprecian estar contra ellos; llegando incluso en ocasiones el gobierno a renunciar a cualquier reclamación. Termina diciendo respecto a

dicha situación de total equidad **“... es un monumento de audacia, de impavidez y de desvergüenza”**¹⁴

El ingeniero Gustavo Duran cuestiona las artimañas de las compañías deslindadoras, que se apoyan en procedimientos técnicos, políticos y económicos; para apropiarse de una gran extensión de tierras así como de las mejores en cuanto a la explotación de las mismas. Su dicho o argumento lo sostiene al decir que las dos terceras partes del territorio de Baja California; con una extensión superior a las Islas de Cuba y Puerto Rico, pertenecen a cuatro grandes compañías y una séptima parte al territorio nacional. En su análisis por entidad federativa, concluye el Ingeniero Duran que **“ solo Oaxaca se salvó de esta capacidad, porque siendo cuna de prohombres de la época, fue defendida por ahínco”**¹⁵

Las opiniones vertidas anteriormente, concuerdan con lo siguiente, que la actuación de las compañías deslindadoras en México, dio como resultado la monopolización de la propiedad rústica en detrimento del patrimonio nacional.

Continuaremos el curso del presente capítulo, con análisis de legislaciones que tuvieron vida durante ese tiempo.

La ley expedida por el entonces presidente Porfirio Díaz, el 28 de Marzo de 1894, sobre la ocupación de terrenos baldíos y que respecto a esta Ley Medina Cervantes dice; **“es un refinamiento de las prácticas y experiencias de la ley de baldíos de 1883”**¹⁶

Dicha Ley se basaba en la enajenación de terrenos en gran parte por las compañías deslindadoras y en una pequeña proporción por los nacionales. Esta legislación dividía a los terrenos propiedad de la nación en; baldíos, demasías, excedencia, estas ya conceptualizadas en otras leyes antes citadas. Y las nacionales que eran terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías deslindadoras autorizadas y que no haya sido legalmente enajenadas.

Se caracterizaba por enunciar, que no existe limite alguno de extensión del denuncia, cesaba la obligación de cultivar terrenos, acotarlos; en cuanto a los trámites de adjudicación de los terrenos de la Secretaria de Fomento,

¹⁴ MEDINA CERVANTES. *Derecho Agrario Op cit pag. 115*

¹⁵ *ibidem*

¹⁶ *Ibidem*

estableció una red de agencias en todo el territorio nacional, culminando con la expedición de los títulos de propiedad. De igual manera se hacían un sin número de precios bajos y descuentos.

La ley anterior, al igual que las otras solo dieron pauta al engrandecimiento del poder de las compañías deslindadoras y el empobrecimiento del grueso de la población. Motivo por el cual el 28 de Noviembre de 1896; el presidente Díaz con la finalidad de congratularse con la población hace una rectificación de dicha ley, en donde establece ceder en forma gratuita terrenos baldíos y nacionales a los labradores pobres que las estuvieran poseyendo. Esta ley se hacia extensiva a las nuevas poblaciones que se erigieran.

El 30 de Diciembre de 1902, se reforma la legislación de baldíos vigente, modificándose la clasificación de baldíos, nacionales, demasías, y excedencias, para reducir las solo a baldíos. Éstos se dividen en:

1. Baldíos deslindados, que podían ser enajenados por la Secretaria de Fomento
2. Baldíos no deslindados, que se adquirían mediante denuncia o composición ante las autoridades administrativas correspondientes.

Otras rectificaciones que se le dan a esta ley son; la de 26 de Diciembre de 1905 y la del 18 de Diciembre de 1909. La primera que amparaba al propietario, en una extensión de terreno que se asentaba en el título primordial, amparaba aun cuando no coincidieran en los linderos incluso en una extensión mayor a la que respalda el documento. La segunda cimentaba su sentimiento al no admitir nuevas denuncias de terrenos baldíos y solo sustanciar los que se encontraran en trámite. Y lo más importante ratificaba las disposiciones sobre fraccionamiento de ejidos, orientaron a notificar la propiedad que quedaba respaldado con el título correspondiente con el único requisito de cultivar o aprovechar el lote durante diez años.

La concentración de la propiedad, que madura durante el porfiriato, por conducto de las compañías deslindadoras, deviene en el latifundismo; que tiene como puntal la hacienda. Es la persona moral capitalista, que explotaba en forma excesiva e irracional la propiedad rústica y los recursos naturales. Aunado a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo de labriegos y campesinos.

La producción y crecimiento de la Hacienda, se basaban en el mercado

locativo y cautivo a la vez se consideraba como un soporte familiar que se consolidaba y acrecentaba con los nexos matrimoniales. Molina Enríquez reconoce, **“La hacienda como feudalismo rural que tenía entre otras fuentes de crecimiento o desarrollo, el fraude al fisco y el rebajamiento del pago de jornales”**¹⁷

Al respecto del hacendado, Molina Enríquez, dice **“manda, grita, pega, castiga, encarcela, viola mujeres y hasta mata...: en una ranchería cercana, apenas hay mujer libre o casada que el no haya poseído de grado o por fuerza, de varias veces los vecinos indignados lo han acusado ante la autoridad y ésta siempre se ha inclinado ante él; lo han querido matar y entonces los castigados han sido ellos”**.¹⁸

La cúspide del desarrollo de la hacienda y de los ranchos se da de 1876-1893, ya que crecieron a una tasa de 55.6% y 92.8% respectivamente.

Adicionando a estas circunstancias sociales, que en ese momento se vivían; el salario se hundía por dos variables básicas que son:

- El incremento en los precios de los productos de primera necesidad, que fue del orden del 197% (de la Independencia al final de la dictadura).
- El descenso del 46% del salario en su capacidad de compra, por el mismo período antes indicado.

Todo ese marco de concentración de la riqueza que no deja duda alguna, de la acción monopolizadora que se ejercía sobre la propiedad rústica. No podemos pasar por alto que 32004046 hectáreas estaban en manos de extranjeros, principalmente norteamericanos, seguidos de Ingleses, Alemanes, Franceses y otros.

El problema que en México sucedía en esos momentos y de todo lo escrito con anterioridad, se vislumbra que en primer término es la reforma agraria el punto clave de donde emanaban los conflictos; ya que el método, forma, técnica con la que sea orientada, en gran medida depende el desarrollo de un país.

Tema tomado como punto de partida, por caudillos del movimiento revolucionario, dirigentes y científicos sociales; entre otros problemas se encontraba, el monopolio de la tierra y su distribución la pequeña propiedad agrícola y ganadera, las reservas territoriales para servicios públicos, la política tributaria para regular extensiones de tierra.

¹⁷ MEDINA CERVANTES, *Derecho Agrario Op cit pag. 300.*

¹⁸ *Ibidem.*

Una vez explicado las consecuencias que trajo aparejada la ley ya explicada, por lo que continuaremos con el estudio de las legislaciones que rigieron a México en esos días.

El proyecto de la ley sobre la creación de un impuesto indirecto a la propiedad rústica no cultivada, presentada por el Diputado Miguel Andarín el 14 de Octubre de 1914; proyecto que estaba conformado por nueve artículos. Dicha legislación trataba de alertar la producción vía una política tributaria progresiva a los predios ociosos y benignos para los que permanecieran en constante cultivo.

El segundo proyecto de ley versaba sobre las adiciones a la Constitución General respecto de la materia agraria, propuesta por el Diputado Juan Saravia el 14 de Octubre de 1912, a nombre de la Comisión Agraria de la **“extrema izquierda”**. Del partido liberal, que en concreto establecía la creación de Tribunales Federales de Equidad que, operando como jurados civiles, resolvieran con prontitud sobre la posesión de despojo respecto de las restituciones de los pueblos, agrupaciones indígenas, o pequeños propietarios de las tierras o montes que hubieran sido explotados.

Así como además se declaraban de utilidad pública, la explotación de tierras, aguas, y montes cercanos a los pueblos con objeto de dotarlos de ejidos a los que carecieran de ellos, así como además para la creación de nuevos pueblos que se formaran por colonización.

El 13 de Diciembre de 1915 el general Salvador Alvarado, Gobernador del Estado de Yucatán, emitió una reglamentaria de la Ley Agraria que constaba de 88 artículos y que reglamentaba a la ley del 6 de Enero de 1915, la cual en sus puntos mas importantes declaraba; como capacitados para recibir tierras a los mexicanos y a los extranjeros residentes en el Estado, siempre que no recurrieran a la ayuda diplomática de su país de origen, en caso de conflictos relativos a los predios.

Se recurría al principio de expropiación para afectar propiedades privadas y así constituir. Por lo que toca a la categoría política de los pueblos, las congregaciones llamadas rancherías y los pueblos abandonados se consideraban pueblos en general.

Importante función le asignaba a la pequeña propiedad, a la que se le otorgaba

una extensión de 50 hectáreas, con la obligación de cultivarlas. En caso de inactividad de las mismas, era causa suficiente de expropiación.

La desigualdad social, económica, que se vivió durante ese tiempo motivó el descontento por parte del grueso de la población, que en esos momentos se encontraba bajo el yugo o sometimiento de las grandes haciendas. Conforme transcurre el tiempo la situación de la gente se agrava. Situación que propicio el levantamiento de grupos rurales, llamados por el gobierno como insurrectos; tal es el caso de, el dirigido por Manuel Losada, en el Estado de Nayarit, que en 1869 era el comité de Estudio y Deslinde de tierras, movimiento seguido por el general Juan Lerma en el mismo Estado. Poco más importante es el Plan Agrarista de Manuel Orozco que establecía y contenía el mismo sentimiento de los otros movimientos antes citados y la repartición de tierras a los campesinos, para pasar de ser proletarios a propietarios. De igual forma suceden otros levantamientos en los Estados de Zacatecas y San Luis Potosí.

Pregunta oportuna nace al darnos cuenta de que si en esa época, en donde el porfiriato vivió el pináculo de su historia, porque entonces el país se desenvolvía en una forma de vida de condiciones tan paupérrimas, triste, desolada; la respuesta es sencilla; a pesar de que el periodo comprendido de 1895-1910 el producto nacional creció a una tasa del 2.9% y el producto por habitante se mantuvo a una tasa de 1.6% anual, manufacturas 5.0%, transportes 2.5%, dato curioso la agricultura decreció, solo pudo mantener un promedio del 1.6%. En el renglón de las importaciones y exportaciones estas crecieron diez veces y el petróleo se convirtió en uno de los pilares de la economía; se multiplican las industrias y los ingenieros.

En el ámbito financiero, en donde era favorable la relación de deuda nacional en ingresos nacionales. La deuda nacional se redujo tanto (1990) que era la mas baja de la historia. A reserva de todo esto **“el Estado en su papel de alimentador y adecuador social y económico para cumplir las metas de crecimiento económico, que no contemplaba a los amplios sectores sociales, los que en forma progresiva se fueron rezagando en el reparto de la riqueza”**.¹⁹ Añadiendo que en lo político era monopolizado por los científicos - que más adelante explicaremos su papel y función- a lo que no eran ajenos los grupos económicos, además la sistemática conculcación de los más elementales derechos humanos y jurídicos, fueron variables que justifican y multiplican el proceso de revolución.

¹⁹ DE IBARROLA ANTONIO, *El Derecho Agrario Op. Cit* pag. 128.

5.- EPOCA REVOLUCIONARIA Y POST REVOLUCIONARIA

Antes de entrar de lleno al movimiento revolucionario de 1910, mencionaremos que dicha lucha de clases, fue dirigida por hombres que tenían conexión con el gobierno, tal es el caso de Francisco I Madero y Venustiano Carranza. El gobierno porfirista que tenía a su mando a un grupo de profesionistas imbuidos de la ideología positivista y liberal, la adaptaban al mundo capitalista. Ellos conformaban la élite llamada los científicos –que mas tarde se transformaron en un partido con el mismo nombre- y que con su política orientaron y enriquecieron las arcas porfiristas, dejando en segundo plano el factor social, lo que dio como resultado el choque con los intelectuales de clase alta, al entrar en crisis sus empresas, como es el caso de Francisco I Madero.

Aunado a esto, los pensadores (intelectuales de clase baja) que emiten su opinión respecto de la situación y del gobierno porfirista y que parten o se adhieren del movimiento de la revolución francesa así como del socialismo científico que en esos momentos se vivía en toda Europa; figura representativa de este movimiento es Flores Magón.

El verdadero embrión de la revolución Mexicana se da o germina en el sector obrero. En donde se gestaron problemas laboral-sociales y por ser este el sector mas estructurado; así como con las relaciones ideológicas y de solidaridad con otros sindicatos internacionales y otros cuestionamientos de explotación de la fuerza de trabajo; aglutina a los obreros presionando (pacífica y violentamente) el cambio de estatus económico. Los casos más representativos son; la Huelga de Cananea y Río blanco.

A diferencia del sector campesino, que por su confinamiento en las haciendas, sumado al analfabetismo, lo mismo que su interconexión (no individual), ya no digamos social; hacia imposible la articulación revolucionaria. De ahí que su organización haya sido lenta y con un más alto costo social y material.

Conjugando los aspectos expuestos, nos dan la respuesta de la metamorfosis de la Revolución Mexicana. En su arranque, de un movimiento político dominado por los intelectuales de la clase alta, se matiza de lo social y deviene en una revolución agraria.

Una vez iniciado el movimiento revolucionario, los programas y planes tenían una exigencia de reestructuración del sector agrario; es la teoría de la conformación de la propiedad y de la reforma agraria que alimentan al Constituyente del 17, paso inmediato para la génesis del artículo 27.

Tal es el caso del programa del partido liberal dirigido por Ricardo Flores Magón, que bajo el lema de “Reforma, libertad y justicia” es expedido el 1 de julio de 1906 en E.U que fundamentalmente establecía la obligación de los dueños de las tierras de hacerlas productivas y crear un Banco Agrícola para financiar a los agricultores pobres.

El Plan de San Luis Potosí expedido por el Estado del mismo nombre el 5 de Octubre de 1910 por Francisco I. Madero que en si era un programa para combatir el porfiriato. En el aspecto agrario enunciaba que con la ley de terrenos baldíos; los indígenas fueron despojados de sus tierras, bien por la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales, los cuales serian puestos a revisión a efecto de indemnizar y restituir predios a sus antiguos propietarios.

El Plan de Ayala, expedido el 28 de Noviembre de 1911 en Villa Ayala Morelos bajo el lema **“Reforma, Libertad, Justicia”**, al frente de dicho movimiento se encontraba Emiliano Zapata. En materia agraria trata sobre la restitución de terrenos, montes, aguas a los ciudadanos y pueblos, siempre que estos comprueben su calidad de propietarios con títulos correspondientes. También se establece las bases, para lo cual se expropiaron previa indemnización.

El proyecto de la ley que realiza el Diputado Luis Cabrera, personaje clave en la orientación política, financiera y constitucional de la Revolución. El 3 de Diciembre de 1912 en su intervención ante la Cámara de Diputados; hace un análisis socioeconómico del problema agrario de México y presenta como alternativa un proyecto de la ley agraria compuesta de cinco artículos.

Instantes antes de plasmar el sentido de los artículos que conformaban dicho proyecto de ley, citaremos parte de su discurso, el cual lo enfoca a criticar al sistema de haciendas, **“que creció a costa de los ejidos, de las comunidades e incluso de la pequeña propiedad agraria. La hacienda ha contado con el peonismo como aliado para su crecimiento. Estos peones los dividen en acasillados y de libre concierto.**

El peón vive en condiciones de esclavo, producto de severos mecanismos de explotación. El caso más significativo, es el peón acasillado, que recibe un salario de 25 centavos diarios, cuando el salario debía ascender a un peso”

El diputado Cabrera proponía reconstruir ejidos pero no en forma individual, sino a los grupos sociales. Estos se complementaban con la acción de dotación para crear ejidos que permitieran acomodar a los miles de familias. Los ejidos se constituían en poblaciones que no tuvieran otras fuentes de vida, como industria o comercio o bien que su población fuera mayor a mil familias.

Respetando la verdadera propiedad, el licenciado Cabrera proponía arrendar tierras o celebrar contratos de aparcería o en su defecto, expropiar tierras por causa de utilidad pública para formar ejidos bajo la forma comunal.

En una etapa mas avanzada, el Licenciado Cabrera proponía la explotación agrícola fincada en la pequeña propiedad.

El proyecto de ley se resume en los siguientes puntos:

Artículo 1.- Se declara de utilidad pública nacional; la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.

Artículo 2.- Faculta al ejecutivo de la Unión para expropiar terrenos y así reconstruir, dotar o ampliar los ejidos.

Artículo 3.- Participación de los gobiernos de los Estados y de los Municipios en las expropiaciones.

Artículo 4.- La propiedad ejidal pertenecerá al gobierno federal y la posesión y usufructo, al ejido, bajo la supervisión de los ayuntamientos.

Artículo 5.- Toca aspectos reglamentarios de las expropiaciones y medios financieros para cubrirlos.

Con la expedición del Plan de Guadalupe el 25 de Marzo de 1913 en la hacienda de Guadalupe, Coahuila, por el gobernador de la entidad Venustiano Carranza; que repulsa la actitud golpista del general Victoriano Huerta y su consiguiente desconocimiento. **“A partir de esa fecha Carranza queda a cargo de la legitimidad constitucional que ejercería como presidente interno de México y, al mismo tiempo del ejército constitucional”**²⁰

²⁰ MEDINA CERVANTES *Derecho Agrario Op. Cit pag 315.*

Dicho plan que se sustenta en siete artículos, aunque de gran avance democrático, ninguno del articulado enuncia algún planteamiento reivindicatorio de los problemas nacionales como el agrario.

Posteriormente se expide el plan de Veracruz del 12 de Diciembre de 1914 emitido por el presidente Carranza, bajo el lema de **“Constitución y Reforma”**, en el que se amplía el contenido del Plan de Guadalupe, tanto en el aspecto político y social. No logrando vislumbrar el aspecto agrario.

El 6 de Enero de 1915 don Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del ejército Constitucionalista, en el puerto de Veracruz expide la ley que declara **“Nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos otorgadas en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856”**. Dicha ley es emitida con la finalidad de dar una respuesta jurídica al problema agrario.

Respecto a esta ley, Caso manifiesta lo siguiente; dicha ley inicia una nueva etapa en la vida económica de México y es quizá la más importante de la Desamortización.

Al respecto Mendieta y Nuñez, Lucio señala que **“Para nosotros el problema agrario esta todavía sin resolverse. Rebase tiene razón en parte, si consideramos que el infeliz hombre de campo todavía hoy en día es tomado en la mayoría de las ocasiones como simple respaldo político... Estimamos que si en 1915 era indispensable hacer llegar a todos los rincones de nuestro agro la vara de la justicia hoy no lo es menos...”**²¹

Dicha ley fue emitida, al darse cuenta de que aún existía una grave concentración de tierra en manos de compañías deslindadoras o en familias de rancio abolengo. Latifundios creados mediante la amañada interpretación de la ley de 25 de junio de 1856. Por lo que se propone con dicha ley, devolver los bienes a los pueblos de que fueron privados, ya que no existen derechos a favor de los poseedores, ni aún menos operó la prescripción a su favor. Y cuando no pueda restituirse los terrenos a los pueblos por algún motivo, se proponía efectuar las expropiaciones correspondientes.

En otros términos, proporcionar tierras a la población que las necesite, con pleno dominio sobre bienes, pero limitado en el ejercicio de su transmisión y

²¹ DE IBARROLA ANTONIO. *El Derecho Agrario Op. Cit* pag 325.

enajenación para evitar la especulación y concentración con los predios de referencia.

Asimismo, plantea la creación de una Comisión Nacional Agraria, misma que existiría una en cada Estado o entidad federal, en la cual se dirimirían las controversias que se suscitaran y enunciar un procedimiento a seguir para la restitución y dotación de tierras a las comunidades que las necesiten. La ley es puente de Directriz del Constituyente de 1917.

Anterior a la celebración del Constituyente de 1917, emergieron una serie de opiniones filosóficas, así como el planteamiento de la grave situación que vivió el campesino en el territorio mexicano, y que a continuación citaremos algunos de ellos;

El General Domingo Ramírez Garrido, publicó al iniciarse el histórico año de 1915, el folleto **“la esclavitud en Tabasco”**, en el que se relataban las espantosas condiciones de vida del jornalero en el Estado enganchado en las monterías. Hace notar el general **“que el peón ganaba en 1910, mientras pomposamente celebrábamos en la metrópoli las fiestas del centenario, de 5 a 8 pesos mensuales”**²²

El autor y escritor, Francisco Loria, publica varios artículos sobre las causas de la miseria, un segundo sobre la agricultura nacional; en donde refleja la tendencia hacia una modernización del agro mexicano y aumentar la producción del campo, mediante una justa retribución al trabajado. **El trabajo de los esclavos podrá producir riqueza a sus dueños; pero nunca determina el progreso y bienestar de los pueblos”**²³

Rafael Nieto, presenta a Carranza en Veracruz, interesante proyecto de ley sobre pequeñas propiedades de crédito agrícola. Estilo Raiffeson basándose, con sobrada razón en que el crédito agrícola y el hipotecario son indispensables para resolver el problema del agro.

Otros planteamientos son presentados y publicados por Plutarco Elías Calles, gobernador de Sonora , Miguel Angel de Quevedo y Vicente Lombardo Toledano

²² *Ibidem.* IBARROLA.

²³ *Ibidem.* IBARROLA

Entre la expedición del acuerdo del 6 de Enero de 1915 y la promulgación de la Constitución actual, fueron expedidos acuerdos y circulares; como lo son los del 26 de Enero, 24 de Marzo, 22 de Abril, 6 de Mayo, y 3 de Junio, todos ellos del año de 1916, que en realidad solo marcaban cambios en la estructuración administrativa de la Comisión nacional.

Al respecto de estos acuerdos y circulares, Ibarrola señala **“pero notemos que no se resuelve un problema agrario basándose en leyes menos de acuerdos y circulares...”**²⁴

Juiciosamente incluye Caso un párrafo de Andrés Molina Enríquez tomando de la “Revolución Agraria”; que describe como una plena lucha contra zapatistas y villistas, se reunió el Congreso Constituyente en Querétaro: del que emergió la Constitución de 1917.

De donde deriva el artículo 27 que reconoce la propiedad privada plena individual o colectiva; la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y la existencia de posesiones de hecho cualquiera que sea su motivo y condición.

Si bien es cierto que nuestra doctrina, filosofía y teoría agraria, se incuban y desarrollan en el tránsito de las etapas por las que atraviesa nuestra sociedad, sus verdaderos puntos y reactualización social es a partir de 1917. Esto trae aparejado el derecho sustantivo y adjetivo manifiesto en las circulares agrarias, mas el punto de arranque de la sistematización agraria es con la Ley de ejidos de 1920, paso inmediato para la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras de 1927, que es el cimiento de los códigos agrarios de 1934, 1940 y 1942 respectivamente hasta llegar a la ley federal de Reforma Agraria de 1971. Base de la compleja estructura jurídica agraria.

Una vez hecha esta pequeña explicación de las legislaciones que tuvieron vigencia durante esa época, a continuación haremos el análisis de cada una de ellas.

Con la Ley de ejidos de 1920, se inicia la etapa reglamentaria y en materia agraria se señala como requisitos para ejercer las acciones de restitución, o bien de dotación, el relativo a la categoría política de los solicitantes que en forma casuística los clasificaba en: pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población, dentro de dichos supuestos se

²⁴ *Ibidem.* IBARROLA

encontraban o podían adherirse a dichos derechos los asentamiento humanos con un censo de cincuenta vecinos jefes de familia.

Para efectos de dotación, era necesario cubrir ciertos requisitos como lo son:

- Que la familia careciera de terrenos
- Que su utilidad fuera menor al doble del jornal de la localidad.
- Que los solicitantes estuvieran enclavados cerca de un latifundio o cerca de este y,
- Que existiera la necesidad de que la mayoría de la población se dedicara a la agricultura.

Con respecto a la restitución de tierras era necesario, primordialmente, que estas hubiesen sido dadas en propiedad de acuerdo a la ley de Desamortización de 1856 o bien durante el porfiriato

Las autoridades competentes para conocer de dichos asuntos se fincaban en tres niveles que son:

1. **Comisión Nacional Agraria;** su función era la de proponer al Ejecutivo de la Unión las resoluciones definitivas en materia agraria.
2. **Comisión Local Agraria;** que se encargaba de reunir todos los elementos de prueba, así como informar y dictaminar en los asuntos que se substanciaban en su jurisdicción.
3. **Comité Particular Ejecutivo;** Que ejecuta fallos definitivos con que se concluía una acción agraria.

En el año de 1927, precisamente el 27 de abril, se expide y publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Restitución y Dotación de Tierras; misma que es modificada y adicionada en las fechas siguientes; 25 de Mayo y 18 de agosto de 1927, 13 de Febrero y 21 de Marzo de 1929. Centraremos nuestro análisis en la última modificación por parecernos la más trascendental.

Antes de entrar al estudio de la ley en comento, anotaremos en forma sucinta el pensamiento acerca del problema agrario del Licenciado Narciso Bassols, autor intelectual de la ley **“porque la acción ejidal no se desarrolló plenamente de 1915 a 1928; en 1929 ya no hay un minuto que perder, o se implanta la transformación del sistema económico de producción agrícola y se hace eso pronto y cabalmente para que sea en realidad una**

transformación y no una simulación política no más, o caemos antes de cinco años en el extremo opuesto ya conocido de los conquistadores españoles: el peonaje inteligente y ricamente organizado... será la última traición al indio que le jueguen los hombres del siglo XX” ²⁵

De esto se deduce que había de entregarse la tierra a quienes la trabajan, y esto tenía que ser oportuno. Pero pasaron cinco, diez, veinte años y aún no ha podido ser dada la tierra a quienes la trabajan.

En esencia el contenido de la ley versaba, que fundamentalmente, en forma jurídica y técnica la acción de restitución a favor de las corporaciones de población que hubiesen sido privadas de sus tierras, bosques o aguas. En lo que se refiere a la dotación, beneficia a los pueblos que carecieran de tierras o aguas o les fueran insuficientes.

Pero dichas dotaciones y restituciones, eran de acuerdo a ciertos requisitos, es por ello la importancia de la ley analizada.

Se les negaba la capacidad para ser dotados de aguas y tierras a las capitales de la federación y de los Estados; a poblaciones con mas de diez mil habitantes, siempre que no tuvieran menos de doscientos individuos con derecho a recibir tierras de dotación; los puertos de mar dedicados al tráfico de altura.

Por otra parte, para recibir parcelas se conjugaban cuestiones de nacionalidad, edad, estado civil, vecindad y ocupación. Se hacían acreedores a este beneficio los mexicanos varones de 16 años o bien casados sin importar la edad y las mujeres solteras o viudas con familia a la cual sostuvieran. Cubrir con un requisito de vecindad de 6 meses antes de solicitar la dotación y tener por ocupación el cultivo de la tierra.

En el año de 1934, precisamente el 22 de Marzo se expidió el primer Código Agrario. La hipótesis central era la revisión de las leyes agrarias a efecto de agilizar los procedimientos (una instancia), y así los solicitantes de tierra y agua pudieran incorporarse a los trabajos agrícolas.

²⁵ MEDINA CERVANTES, *Derecho Agrario op. Cit pag. 120*

Se superaba la prohibición – peones acasillados -, de convertirse en ejidatarios, y así obtener la oportunidad de librarse económica y socialmente de la hacienda.

A efecto de satisfacer las demandas agrarias, las grandes propiedades rústicas pertenecientes a la Federación o a los Estados, quedaban sujetos a afectaciones ejidales. Se proponía además el fraccionamiento de los latifundios, ya sea en forma voluntaria mediante la expropiación.

Pero el Código en comento iba mas allá del simple reparto de tierras; con apartados de organización ejidal, las relaciones laborales que se generan en el campo, educación rural, legislación sobre aparcería rural, agrícola y pecuaria y arrendamiento de predios rústicos, y otras de apoyo.

Además se proponía la modificación de la magistratura agraria, abrogando la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones locales Agrarias, para dar nacimiento a un Departamento Autónomo (Agrario) y las Comisiones Agrarias Mixtas integrados por representantes del gobierno federal y de las entidades federativas, al igual que de las organizaciones campesinas.

El primer Código Agrario estaba orientado a sistematizar la teoría y doctrina agraria, y en especial las experiencias en este campo a efecto de acelerar el reparto agrario, se estructura las instituciones y sujetos agrarios, y paralelamente suscipiar la organización agraria; se sustentaba en 178 artículos mas siete transitorios, distribuidos en diez títulos

El proyecto del Código Agrario lo presenta el Presidente Lázaro Cárdenas, a la cámara de Diputados el 12 de Agosto de 1940, que en la exposición de motivos asienta; **“De otra manera se hubiera dado la impresión de que la reforma agraria solo se aplicaba en aquellas regiones del país en donde perdiera poco quien fuera afectado y ganara poco quien recibiera la tierra y que la acción del gobierno no se detenía temerosas o claudicante, ante los llamados emporios que se presentan como testimonio de una riqueza nacional en auge”**²⁶

Los puntos centrales de este segundo código eran:

- Se concibe a los ejidos no solo en terrenos de riego y temporal, sino en las

²⁶ *Ibidem. MEDINA*

de cualquier clase.

- Se alienta el desarrollo colectivo del ejido.
- Se precisa el establecimiento de ejidos ganaderos y forestales, del trabajo de las tierras en los ejidos provisionales, que puede ser individual o colectivo; y
- se ratifican las modalidades a la propiedad ejidal.

Con relación a la parcela, se sustituye el nombre por unidad de dotación. Autorizando aumentar la extensión de dichas unidades, en el caso de que los solicitantes sean tribus y que pretendan fundar un nuevo centro de población.

La inafectabilidad ganadera se define como una concesión de carácter temporal y revocable. También la inafectabilidad va mas allá de las tierras de riego y temporal, incluyendo las de cualquier tipo de terrenos.

Se permite el fraccionamiento del ejido y fusión, aclarando **“...se prohíbe terminantemente la división de un ejido o comunidad para constituir varios núcleos”**.

El código en comento se sustentaba en trescientos treinta y cuatro artículos, mas siete transitorios, distribuidos en siete títulos.

A más de dos años de distancia de expedición del Código Agrario de 1940, es abrogado por el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, que se aprueba el 31 de Diciembre de 1942 y se publica en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Abril de 1943, que consta de trescientos sesenta y dos artículos, mas dos transitorios, distribuidos en cinco libros y que a continuación se comentaran las modificaciones más significativas:

Dentro del Libro Segundo de dicho código, el punto más representativo es; la inclusión de los terrenos nacionales para cubrir necesidades agrarias y los servicios públicos; la prohibición de su venta, al igual que la colonización.

El derecho de amparo a favor de propietarios y poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, contra la privación o afectación de sus tierras o aguas.

A continuación se encontraba el aumento de la unidad de dotación a diez hectáreas de riego o humedad y a veinte hectáreas de terrenos de temporal.

En la dotación de aguas se establecían como requisitos; la comprobación de un mejor aprovechamiento del líquido, a cargo de los ejidos, además la entrega de las aguas quedaba sujeta, **“una vez que los ejidos hayan Construido las obras necesarias para utilizarlas debidamente”** (artículo 88).

En el Libro tercero. Que llevaba el Título de **“Régimen de Propiedad de Explotación de Bienes Ejidales y Comunales”**. La organización de los ejidos y nuevos centros de población agrícola, se ubicaba en un marco de planeación a cargo de la Secretaría de Fomento.

Se reiteraba que el patrimonio de los nuevos centros de población agrícola, quedaba sujeto al régimen de los bienes ejidales.

Un punto de conflicto que generó el tráfico con tierras ejidales, fue la aceptación de permuta de terrenos ejidales por terrenos particulares.

Los campesinos en posesión pacífica de parcelas, que las hubieran cultivado personalmente durante dos años o más, se hacían acreedores a la adjudicación del inmueble.

En un capítulo especial se hablaba lo referente al **“Crédito para Bienes Ejidales y Comunales”**. Título que no respondió al objetivo del crédito, que tenía como destinatarios a los ejidos, comunidades y a los sujetos agrarios. Las instituciones responsables eran el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, y en un menor grado las instituciones descentralizadas del estado, de área financiera.

El Libro cuarto, que versaba sobre; **“Procedimientos Agrarios”**, que abarcaba lo relativo a : restitución y dotación de tierras y aguas, dotación de aguas, ampliación de ejidos, nuevos centros de población agrícola, permuta de bienes ejidales, fusión y división de ejidos, expropiación de bienes ejidales, propiedades inafectables, concesiones de inafectabilidad ganadera, nulidad de fraccionamiento, titulación de bienes comunales, conflictos por límites de bienes comunales con el Registro Agrario Nacional.

Los procedimientos sustanciales eran el de restitución y la dotación.

El procedimiento de restitución no se apartaba de los lineamientos del código de 1940.

El procedimiento de dotación continuaba segregado en dos instancias que son: La primera que abarcaba de la solicitud del núcleo de población al mandamiento dictado por el Gobernador de la entidad correspondiente; y la segunda instancia que se desarrollaba en el departamento agrario, resolución presidencial; y en su caso, el acto de posesión de los bienes dotados. Tampoco había variado el procedimiento de dotación de aguas.

Antes de realizar el estudio de la Ley Federal de Reforma Agraria, haremos una pequeña introducción acerca de dicho ordenamiento legal. Las casi tres décadas de vigencia del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 1942, son determinantes en la problemática agraria nacional y en especial en su apartado jurídico. Esto ha conducido a que algunos autores la consideren como "La etapa del estancamiento legislativo".

Más es de resaltar que en el lapso de 1942-1971 se expiden algunas leyes, reglamentos, y circulares que están relacionadas con, y al Código Agrario de 1942 a efecto de cumplir con la reforma agraria. Por lo que haremos mención de las disposiciones más representativas, que en gran medida alimentan y orientan a las que se generaron a partir de las décadas de los sesenta.

Entre estas leyes encontramos; la Vitivinícola del 25 de Marzo de 1943, de Educación Agrícola de 31 de Diciembre de 1945, de Conservación de Suelo y Agua del 6 de julio de 1946, la de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías del 7 de Febrero de 1951, de Crédito Agrícola del 30 de Diciembre de 1955, entre otras.

Dentro de los reglamentos que en ese período se expiden, citaremos la de: División Ejidal del 9 de Noviembre de 1929, de inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 9 de Octubre de 1949, de las zonas de Urbanización de los Ejidos del 25 de Marzo de 1954, para el Trámite de las Solicitudes de Compensación por la Afectación de pequeñas propiedades del 24 de junio de 1954, de la Procuraduría de asuntos agrarios del 3 de Agosto de 1954, del Fondo de Garantías y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura del 16 de Mayo de 1955, entre otras.

El proyecto de la Ley Federal de la Reforma Agraria enviada a la Cámara de Diputados, el 29 de Diciembre de 1970, justifica su denominación en los siguientes apartados: **"No es Código por que no se limita a recoger**

disposiciones preexistentes, es federal por mandato del artículo 27 constitucional y se refiere a la reforma agraria que es una institución política de la Revolución Mexicana”²⁷

A continuación plasmaremos los puntos medulares de la ley en comento y que en nuestro concepto nos parecen ser los mas importantes, resaltando uno de los mas importantes y que es el de reconocer y otorgarle personalidad jurídica al ejido. Que apoya su acción productiva social en un patrimonio compuesto de tierras, bosques, aguas, recursos naturales y otros, para ser explotados en forma lícita e integral, en un contexto de democracia política y económica. Aun mas, el ejido **“... que es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer necesidades agrarias del núcleo de población, tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos”**.²⁸

Se toma como puntales de la Reforma agraria al ejido, comunidad, y auténtica pequeña propiedad. Ampliando la protección jurídica de esta última con los certificados de inafectabilidad agropecuaria, sumados a los agrícolas y ganaderos. Con lo que llegaba a su fin los decretos de concesión de inafectabilidad ganadera.

Las actividades productivas de los ejidos y comunidades se proyectan a planos superiores, como las de comercialización, industrialización, turística, forestales, servicios y otras. Para cumplir estos propósitos se establecen prerrogativas y estímulos, lo mismo que mayores recursos de los sectores publico y privado.

Se crea un nuevo procedimiento para los problemas que se susciten dentro de los ejidos o de las comunidades. El desahogo de esos problemas se contempla en dos instancias:

Conciliación, que se lleva a cabo ante el Comisariado Ejidal.

Contencioso, ante la Comisión Agraria Mixta.

Creemos importante hacer mención de la segunda comparecencia del licenciado Augusto Gómez Villanueva, jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, ante la cámara de Diputados y Senadores los días 2

²⁷ *Ibidem*. MEDINA

²⁸ *Ibidem*

de Febrero y 8 de Marzo de 1971 respectivamente, y que en suma manifestó: **“En la nueva ley confluyen teoría y práctica, historia y meditación de la historia, ciencia social y circunstancias inmediatas, todo ello considerado en el cuadro de la Revolución Mexicana, para despojar los obstáculos que aún frenan la vida rural de México por la supervivencia de antiguos e indeseables privilegios y por el nacimiento de los problemas nuevos generados en el propio desarrollo del sistema social”**²⁹

Para terminar el estudio del presente tema; podríamos decir que, en los tres lustros de vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria (se aprueba el 22 de Marzo de 1971 y se publica en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Abril de 1971). Se le introducen diversas modificaciones y adiciones que en total son cinco.

Como ya se mencionó anteriormente, la Ley Federa de la Reforma Agraria de 1971 fue el punto de partida de una innumerable legislación acerca del agro mexicano, que detiene su paso hasta llegar a la Ley Agraria expedida durante el mandato del Presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari y que es la que actualmente nos rige.

²⁹ *Ibidem.* MEDINA

CAPITULO II

SUJETOS DEL DERECHO AGRARIO PREVISTOS EN LA LEY AGRARIA.

A) PERSONAS FÍSICAS

1. EJIDATARIO
2. COMUNERO.
3. AVECINDADO.
4. JORNALERO AGRÍCOLA
5. PEQUEÑO PROPIETARIO AGRÍCOLA,
GANADERO O FORESTAL.

B) PERSONAS MORALES.

1. EJIDOS
2. COMUNIDADES.

A) PERSONAS FÍSICAS

Los atributos de las personas físicas o seres humanos, son los siguientes:

1. **Estado Civil.**- Generalmente se considera que el estado civil o político de una persona consiste en la situación jurídica concreta que guarda en relación con la familia, el Estado o la Nación. En el primer caso, lleva el nombre de estado civil o de familia y se descompone en las distintas calidades de hijo, padre, esposo, o pariente por consanguinidad, por afinidad o por adopción. En el segundo caso, el estado se denomina político y precisa la situación del individuo o de la persona moral respecto a la Nación o al Estado a que pertenezca, para determinar la calidad de nacional o extranjero. Así mismo, el nacional puede llegar a ser ciudadano cumpliendo ciertos requisitos que son: el ser mayor de edad y tener un modo honesto de vivir, lo anterior nos lleva a definirlo como **“La relación en que se halle el individuo, primero con su familia y después con el agrupamiento social”**. El estado civil de las personas tiene importancia por que mediante él, se determinan los derechos y obligaciones que corresponden a las personas. La forma de comprobarlo ha sido establecida por el derecho, con las actas que provienen del registro civil, institución de carácter público que tiene por objeto registrar los hechos y acontecimientos más importantes de la vida de una persona.
2. **Patrimonio.**- Lo podemos considerar como la suma de bienes y riquezas que pertenecen a una persona.
3. **Nombre.**- Es el signo que distingue a una persona de las demás en sus relaciones jurídicas y sociales. Consta del nombre propio (Maribel, Natalia etc.) y del nombre de familia (Hurtado, Velázquez).
4. **Domicilio.**- De conformidad con el texto del artículo 29 del Código Civil para el Distrito Federal Vigente en materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, **“El domicilio de las personas físicas en el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de éstos, el lugar donde simplemente residen y, en su defecto, el lugar donde se**

encontraren. Se presume que una persona reside habitualmente en un lugar, cuando permanezca en él por mas de seis meses.”

5. **Capacidad.-** Que es el atributo más importante de las personas. Todo sujeto de derecho, por el solo hecho de serlo, debe tener capacidad jurídica; esta pueda ser total o parcial. Encontramos que es la capacidad de goce el atributo esencial e imprescindible de toda persona, ya que la capacidad de ejercicio que se refiere a las personas físicas, puede faltar en ellas y, sin embargo, existirá la personalidad. En otras palabras, la capacidad se divide en capacidad de goce y de ejercicio, esta supone la posibilidad jurídica en el sujeto de hacer valer directamente sus derechos de celebrar en nombre propio actos jurídicos, de contraer y cumplir sus obligaciones y de ejercitar las acciones conducentes ante los tribunales.

Basándonos en los atributos de las personas físicas que regula el Código Civil Vigente para el Distrito Federal, consideramos que las personas físicas enumeradas en la Ley Agraria Vigente son:

- El ejidatario
- El comunero
- El avecindado
- Los sucesores de ejidatarios o de comuneros
- Los jornaleros agrícolas y;
- Los pequeños propietarios ya sean agrícolas, ganaderos o forestales.

Confirmando nuestras palabras, la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación, nos permitimos citar:

“SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA O DE LA DEFENSA EN MATERIA AGRARIA ES APLICABLE A TODO SUJETO AGRARIO INDIVIDUAL O COLECTIVO QUE PARTICIPE EN EL JUICIO DE GARANTIAS COMO PARTE QUEJOSA O TERCERO PERJUDICADO.- Tratándose de un amparo en materia agraria, entendido como tal el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros, o núcleos de población ejidal o comunal, en sus derechos agrarios, se modifican algunos de los principios reguladores del tradicional juicio constitucional, como lo constituye el contenido normativo de la Fracción

II del Artículo 107 Constitucional y el 227 de la Ley de Amparo, estas disposiciones tienen como finalidad suplir la deficiencia de la queja, en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria, es decir, de los ejidatarios, comuneros y los respectivos núcleos de población tratándose de sus derechos agrarios respectivos, De acuerdo con el contenido de estos preceptos, en materia agraria, la suplencia de la deficiencia de la queja (que se podría también llamar suplencia de la defensa), consiste en un conjunto de atribuciones que se le confieren al juzgador para: A) corregir errores o deficiencias en que incurran los sujetos agrarios individuales o colectivos en las exposiciones, comparecencias, en el ofrecimiento y desahogo de pruebas, y alegatos formulados en el procedimiento constitucional, ya sea como quejoso o como tercero perjudicado; y B) esclarecer y precisar los derechos agrarios de dichos sujetos, así como la naturaleza y los efectos de los actos reclamados, partiendo de la base de que el órgano jurisdiccional conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes (sujetos agrarios) no lo invoquen, bien sea en su beneficio o como justificación de sus actos. Lo anterior, porque en el amparo social agrario se procura emitir un fallo justo, allegándose de todos los elementos posibles para conocer la verdad de los actos reclamado, sin que sea obstáculo que las partes no aduzcan determinadas cuestiones, toda vez que el juzgador debe tener presente en todo momento que puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto que demuestra la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos combatidos, siempre en beneficio de los sujetos agrarios que en el juicio de garantías intervengan ya sea como quejosos o terceros perjudicados. En tal virtud el juzgador debe resolver conforme a la verdad real de los hechos que aparezcan probados en autos y no apegarse de manera estricta a la verdad formal declarada en la resolución agraria impugnada, porque de no ser así resultaría ocioso que se le facultara para recabar las pruebas necesarias para esclarecer debidamente los derechos agrarios de las partes; y asimismo, que se le confiera suplir la queja a favor de los núcleos de población que guardan estado Ejidal o comunal, ejidatarios o comuneros en lo particular, cuando estos figuren como quejosos o terceros perjudicados en la contienda constitucional; y este último por que los fines tutelares del juicio de garantías en materia agraria, no miran únicamente a resguardar los derechos de la parte quejosa, sino también a evitar que el tercero perjudicado , cuando sea sujeto agrario individual o colectivo de aquellos a que se refiere el artículo 212 de la Ley de Amparo, resulte injustamente lesionado en sus intereses.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN, MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1693/93.- Comisariado Ejidal de San Nicolás Totolapan.- 9 de Septiembre de 1993.- Unanimidad de votos.- Ponente; Fernando Lanz Cárdenas.- Secretaria. Margarita García Galicia”³⁰

Analizando la Tesis citada textualmente, se puede observar que se habla de sujetos individuales y colectivos en materia agraria. Los primeros son: los ejidatarios y comuneros; y los segundos, son los núcleos de población ejidal o comunal. Aunque cabe señalar que los Magistrados hablan de personas colectivas, para nosotros son: personas físicas y personas morales, pues, reúnen todas las atribuciones de cada una de estas.

³⁰“Tesis jurisprudenciales en Materia Agraria” Editada por la Procuraduría Agraria. México.

1.- EJIDATARIO

Actualmente el artículo 12 de la Ley Agraria Vigente señala que “**Son ejidatarios los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales**”. Y esta misma ley en comento en su artículo 15 establece que para obtener la calidad de ejidatario se requiere:

I.- ser mexicano mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario; y

II.- Ser avecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero, o cumplir con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento interno.

Siguiendo los lineamientos del artículo 16 de la Ley en Cita, observamos que los medios con los cuales se acredita la calidad de ejidatario son:

I.- El certificado de derechos agrarios expedidos por la autoridad competente (Secretaria de la Reforma Agraria, El Registro Agrario Nacional).

II.- Con el certificado parcelario o de derechos comunes; o

III.- Con la sentencia o resolución relativa del tribunal agrario.

Una vez que se acredita la calidad de ejidatario, este se convierte en sujeto de derecho agrario, y por consiguiente puede ser parte actora en un juicio agrario cuando reclame otros actos de cualquier sujeto de derecho agrario o con la Procuraduría Agraria, o que caigan en un litigio por la tenencia de tierras ejidales.

Confirmamos lo anterior, con la Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación citamos:

“CERTIFICADO DE DERECHOS AGRARIOS, EFICACIA Y VALOR PROBATORIO DEL.- Los certificados de derechos agrarios son aptos para demostrar, en juicio, que el titular de los mismos tiene el carácter, como en el caso del ejidatario legalmente conocido; sin embargo, no es suficiente para acreditar la posesión de una unidad de dotación, porque conforme a la jurisprudencia número 1359, consultable en la página dos mil ciento noventa y uno, de la Segunda Parte del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, con el rubro: **POSESION, LA PRUEBA IDONEA”**

PARA ACREDITARLA ES LA PRUEBA TESTIMONIAL; dicha posesión es susceptible de acreditarse en forma idónea a través de la prueba testimonial correspondiente. En tal virtud, si el Tribunal Agrario, al valorar el certificado aportado por el quejoso solo estimó que con él acreditó ser ejidatario, mas no poseedor, tal estimación se encuentra ajustada a derecho, conforme a las disposiciones adjetivas que de la valoración son aplicables al respecto.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO

Amparo directo 112/94.- Demetria Ambrosio Morales.- 21 de abril de 1994. Unanimidad de votos.- Ponente: Martiniano Bautista Espinoza.- Secretario: Eusebio Avila López”³¹

³¹ *Ibidem* 28-29

2.- COMUNERO

Para tratar lo referente al comunero, consideramos que es necesario citar la fracción IV, del artículo 99 y 101 de la Ley Agraria Vigente, los cuales a la letra dicen:

“ARTICULO 99.- Los efectos jurídicos del reconocimiento de una comunidad son:

IV.- Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal”

“ARTICULO 101.-La comunidad implica el estado individual de comuneros y, en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma a favor de sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. El beneficiado por la cesión de derechos de un comunero adquirirá la calidad de comunero.

Cuando no exista litigio, se presume como legítima la asignación de parcelas existentes de hecho en la comunidad”³²

Siguiendo los textos transcritos, deducimos que el comunero es el miembro de la comunidad, cuyos derechos y obligaciones derivan de la nueva legislación Agraria. Una vez adquirida la calidad de sujeto de derecho agrario, el comunero podrá participaren un juicio agrario en donde podrá reclamar actos de otros sujetos de derechos agrarios en general.

Confirma lo anteriormente descrito la siguiente Tesis Jurisprudencial que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³²“Ley Agraria” Ed. Porrúa. 2004, México.

“PRESCRIPCIÓN POSITIVA EN MATERIA AGRARIA, SOLO PUEDE TOMARSE EN CUENTA PARA SU COMPUTO LA POSESION QUE SE DETENTA A PARTIR DE LA VIGENCIA DE LA LEY AGRARIA, SI EXISTEN EJIDATARIOS O COMUNEROS CON DERECHOS AGRARIOS RECONOCIDOS SOBRE LA MISMA UNIDAD DE DOTACION.- Del texto del artículo 48 de la Ley Agraria, vigente a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, se advierte que bajo la nueva legislación de la materia, es posible adquirir derechos agrarios por prescripción positiva, pero la interpretación legal de dicho precepto, se advierte que solo rige hacia el futuro, resultando aplicables exclusivamente a la posesión que se tenga con los requisitos y bajo las condiciones que el citado artículo previene, que a partir del inicio de la vigencia de la Ley Agraria, y no a la posesión que se tenía con anterioridad ella, respecto de predios sobre los que existen derechos agrarios reconocidos a favor de un ejidatario o comunero, pues de lo contrario, se estaría aplicando la Ley Agraria en forma retroactiva en perjuicio de estos últimos, lo que sería violatorio de garantías.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO TERCER CIRCUITO

Amparo directo 11-93.- Domingo Lira Méndez.- 29 de abril de 1993.- Unanimidad de votos.- Ponente: María del Carmen Arroyo Moreno.- Secretario: Agustín Arroyo Torres”³³

Analizando la Tesis transcrita, podemos decir que se está considerando como sujetos de derechos agrarios a ejidatarios y comuneros, esto es como personas físicas (o individuales como prefiere llamarle el legislador que elaboró la ley de Amparo)

³³ “Tesis Jurisprudenciales” Op Cit. págs. 111-112

3.- AVECINDADO

El artículo 13 de la Ley Agraria vigente establece que se considera como avecindados a aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o mas en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente. Gozando así de los derechos que la propia ley en comento les confiere.

La Ley Agraria concede a los avecindados ciertos derechos, les otorga la posibilidad de ejercitar la acción de reconocimiento de tal carácter ante el Tribunal Agrario, además de las acciones procesales que impliquen materia agraria. Mas aún, ratifica los derechos de los avecindados al señalar que la Procuraduría Agraria asumirá su defensa, y de los Tribunales Unitarios Agrarios su competencia para conocer sobre controversias de avecindados entre si o con ejidatarios, comuneros y posesionarios. Por ello, el avecindado que reúne los requisitos y es reconocido por la Asamblea, goza de los siguientes derechos:

- Que el carácter de avecindado es requisito para adquirir la calidad de ejidatario;
- La preferencia que junto con los ejidatarios tienen para comprar derechos agrarios provenientes de un titular fallecido sin que existan sucesores;
- Derecho a participar en la junta de pobladores del núcleo de población, así como en la elaboración de su reglamento;
- Ubicación en el tercer y quinto lugar del orden de preferencia para recibir tierras de uso común del núcleo de población, en el caso de que la Asamblea hubiera acordado su parcelamiento;
- Derecho a participar en la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud que se establezca en el núcleo de población;
- Derecho de adquirir un solar de los excedentes en la zona de urbanización del poblado.”

La calidad de avecindado como sujeto de derecho agrario, se confirma con la siguiente Tesis Jurisprudencial.

“PRESCRIPCION AGRARIA. EL AVECINDADO NO ES TITULAR DE.- como el avecindado no es poseedor en concepto de titular de derechos agrarios, carece de acción para pedir la prescripción de una parcela ejidal.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.
Amparo directo 901/93.- Miguel Lucio Obregón.- 8 de febrero de 1994.-
Unanimidad de votos.- Ponente Enrique Pérez González.- Secretaria:
Vianey Gutiérrez Velázquez”.**³⁴

De acuerdo al texto citado, podemos decir que el avecindado ejerció su acción como sujeto de derecho Agrario.

³⁴ “Tesis Jurisprudenciales” Op. Cit. Pág. 109

4.- JORNALEROS AGRICOLAS

Los jornaleros agrícolas son los trabajadores asalariados que emplea cualquier otro sujeto de derecho agrario y que no tienen el carácter de pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros trabajando sus propias tierras. El artículo 448, fracción II, de la anterior Ley Federal de la Reforma Agraria dispuso que los jornaleros agrícolas se inscribieran en el Registro Agrario Nacional.

Es importante mencionar que, en el Título sexto de la Ley Federal del Trabajo acerca de los **“Trabajadores Especiales”**, el Capítulo VIII se destina a los **“Trabajadores del Campo”**, que son los que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de ganadería y forestales, al servicio de un patrón. **“Así lo establece el artículo 279, primer párrafo de la Ley Federal del Trabajo”**³⁵

Tenemos la firme idea que el Legislador que redactó la Vigente Ley Agraria se equivocó al establecer que el jornalero agrícola es un sujeto de derecho y como tal, la Procuraduría Agraria estará obligada a brindarle asesoría para resolver su controversia ante los Tribunales Agrarios, situación que no es correcta, pues, los conflictos entre los jornaleros agrícolas y sus patrones deberán ser resueltos por las autoridades del trabajo. Confirma nuestras palabras, La siguiente Tesis de Jurisprudencia.

“TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. INCOMPETENCIA DEL, CONFLICTOS QUE NO SE RELACIONAN CON LA TENENCIA DE LA TIERRA.- De lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional en su fracción XIX y 18 fracción VI de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se desprende que esta clase de Tribunales fueron creados para la impartición de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, es decir, que dichos tribunales fueron creados para dirimir controversias relacionadas con la tenencia de la tierra, suscitadas entre

³⁵ “Ley Federal del Trabajo” Ed. SISTA, México 2004.

dos núcleos de población, entre ejidatarios, comuneros, avocindados, o bien entre éstos y los órganos internos del ejido, pero siempre y cuando se trate de dilucidar derechos intrínsecamente relacionados con la tenencias de la tierra ejidal. Por lo tanto, si una asociación de trabajadores de extracción de piedra y yeso, promueve juicio en contra del Comisariado ejidal y consejo de vigilancia de un poblado, en relación con la explotación de una mina de la cual es concesionario el ejido, alegando el incumplimiento de un acta convenio que denominan contrato de arrendamiento, resulta incompetente el Tribunal Agrario responsable para conocer de ese asunto, puesto que los derechos de los asociados de la actora, se hacen depender de un contrato de arrendamiento y no del hecho de la posesión que genere derechos agrarios, además de que tal contrato se encuentra regido por el Código Civil y no por la Ley Agraria.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO

Amparo directo 444/94.- Asociación de Trabajadores de la Extracción de yeso de Escape Lagunillas, A.C.- 7 de diciembre de 1994.- Unanimidad de votos.- Ponente: Gustavo Calvillo Rangel.- Secretario: José Mario Machorro Castillo.

“SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, OCTAVA EPOCA, TOMO XV, FEBRERO DE 1995”³⁶

Como podemos observar, en todos aquellos casos en que se alegue incumplimiento de un contrato de arrendamiento por parte de una asociación de trabajadores que celebren contrato de arrendamiento del cual es concesionario el ejido, será competencia de la materia Civil. Establecen los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que los derechos de los asociados de la actora, se hacen depender de un contrato de arrendamiento y no del hecho de la posesión que genere derechos en materia agraria, además de que tal contrato se encuentra regido por el Código Civil y no por la Ley Agraria.

³⁶ MUÑOZ LOPEZ ALDO SAUL “El proceso Agrario y Garantías Individuales”. Editorial Pac. México 1996. Pag. 56

Tomando en consideración los puntos resolutivos de los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, se puede decir que los jornaleros agrícolas por el hecho de poder celebrar un contrato de trabajo con su respectivo patrón, se encontraran regidos por la Ley Federal del Trabajo y no por la Ley en materia agraria, razón por la que los Tribunales Agrarios son incompetentes para conocer los conflictos entre ellos.

5.- PEQUEÑO PROPIETARIO AGRICOLA, GANADERO O FORESTAL

En la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria, encontramos la clasificación del pequeño propietario en: pequeño propietario agrícola, ganadero y forestal.

En la Ley Agraria, en su artículo 116 define a las tierras agrícolas como los suelos utilizados para el cultivo de los vegetales. Asimismo, establece que cuando se trate de tierras destinadas a la agricultura, el límite máximo de superficie que podrá obtener en propiedad un individuo, en una misma entidad federativa, será de 100 hectáreas si las tierras son de riego o humedad de primera, 200 si las tierras son de temporal, 400 si son de agostadero de buena calidad y 800 si son de monte o agostadero en terrenos áridos.

De conformidad a lo establecido en la fracción XV, del precepto 27 de la Constitución Federal y el artículo 117 de la Ley Agraria, por pequeña propiedad agrícola, entienden a la tierra que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. Se computara una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos árido; 150 hectáreas si se dedican al cultivo del algodón y 300 hectáreas se destina al cultivo del plátano, caña de azúcar, café henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o arboles frutales.

Por lo que hace a la pequeña propiedad ganadera, el artículo 116 de la Ley Agraria menciona que son suelos utilizados para la reproducción de cría de animales mediante el uso de su vegetación.

El artículo 120 de la ley en comento, manda que la superficie de la pequeña propiedad ganadera será la superficie de acuerdo al coeficiente de agostadero ponderado en la región de que se trate, no exceda de la necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, conforme a las equivalencias que determine y publique la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La pequeña propiedad forestal, se encuentra regulada por el artículo 27 constitucional y la Ley Agraria las cuales establecen los límites a este tipo de propiedad, al efecto, citaremos los artículos relativos.

“ARTICULO 115.- Para los efectos de l párrafo tercero y la fracción XV del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideran latifundios las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad”

“ARTICULO 116.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

III.- Tierras forestales: los suelos utilizados para el mejoramiento productivo de bosques y selvas.”

“ARTICULO 119.- Se considera pequeña propiedad forestal. La superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas”³⁷

Todos los propietarios de pequeña propiedad (agrícola, ganadera, o forestal), son sujetos de derecho agrario y como tales, pueden acudir en juicio ante los Tribunales Agrarios. Esto lo confirma la Tesis que a continuación citaremos:

“TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO, ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA DEMANDA PRESENTADA POR PEQUEÑOS PROPIETARIOS.- Con las nuevas reformas introducidas el seis de enero de mil novecientos noventa y dos al artículo 27 Constitucional, se derogó la fracción XIV, que en su primera parte establecía que esta vedada la promoción de juicio de amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado a favor de los pueblo, así como también su último párrafo que prescribía que “ los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas” . En la exposición de motivos de estas reformas, se establece como uno de los puntos medulares, el mejoramiento de la administración de justicia agraria y para lograr ese propósito se agregó un segundo

³⁷ “Ley Agraria Vigente”, op. Cit.

párrafo a la fracción XIX del citado artículo, que contempla la creación de los Tribunales Federales Agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, fundamentándose su competencia para ejercer “en general, la administración de justicia agraria”, y de esa forma, se sustituye el procedimiento mixto administrativo que se ventilaba ante la Comisión Agraria Mixta. Por lo tanto, en el actual sistema agrario constitucional se establece una función jurisdiccional, tanto formal como material, cuya tutela se extiende, conforme a la mencionada fracción XIX, a toda cuestión agraria, con el objeto de salvaguardar la seguridad jurídica no solo de los ejidatarios o comuneros, sino también de los pequeños propietarios. De lo anterior se corrige entonces que la justicia agraria es extensiva a todas las fuerzas productivas que integran el campo mexicano, y resultaría absurdo e inconstitucional estimar que la justicia agraria, en el nuevo marco Constitucional, solo se imparta a los ejidatarios y comuneros y no a los pequeños propietarios, pues estos también tienen sus derechos agrarios que precisan ser garantizados y respetados por cualquier acto que los vulnere, y en tales condiciones están facultados para producir su defensa ante los Tribunales Agrarios.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 662/94.- Sergio Alvaro Suárez Robles.- 26 de enero de 1995.- Unanimidad de votos.- Relator: Germán Tena Campero.- Secretario: Gregorio Moisés Álvarez.

**SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. OCTAVA EPOCA.
TOMO XV-II FEBRERO DE 1995”³⁸**

³⁸ MUÑOZ LOPEZ, ALDO SAUL. *Op. Cit.* Págs. 73-74

B) PERSONAS MORALES

Respecto de las personas morales cabe mencionar que estas tienen los siguientes atributos:

1.-Patrimonio.- Cualquiera que sea su objetivo y finalidad las personas morales deben tener posibilidad económica de adquirir bienes, derechos u obligaciones relacionados con sus fines. Las sociedades civiles y mercantiles por su naturaleza misma requieren para constituirse un patrimonio, es decir, un capital social que es indispensable formar desde el nacimiento de la sociedad y a través de las aportaciones que lleven a cabo los socios, en dinero, bienes, trabajo o servicios.

2.- Denominación o razón social.- equivale al nombre de las personas físicas, pues constituye un medio de identificación de la sociedad absolutamente necesario para que pueda entrar en relación jurídica con los demás sujetos. El artículo 2693 del Código Civil Vigente para el Distrito Federal requiere que el contrato de sociedad contenga la razón social y el 2699 estatuye; **“después de la razón social, se deberán agregar estas palabras: sociedad civil”**.³⁹

3.- Domicilio.- por lo que hace al domicilio de las personas morales, este se determina en el artículo 33 del Código Civil Vigente que a la letra dice:

“ARTICULO 33.- Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración.

Las que tengan su administración fuera del Distrito Federal, pero que ejecuten actos jurídicos dentro de su circunscripción, se considerarán domiciliados en el lugar donde los hayan ejecutado, en todo lo que a esos actos se refiere.

Las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales”.

³⁹ “Código Civil Vigente para el Distrito Federal”. Ed. SISTA. Edición. México. 2004.

4.- Nacionalidad.- la nacionalidad de las personas morales, se define de acuerdo con el artículo 5ª de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, tomando en cuenta dos factores: Que se hayan constituido conforme a las leyes mexicanas y que, además, establezcan su domicilio en el territorio de la República. Cumplidos estos requisitos tendrá la Nacionalidad Mexicana.

5.- Capacidad.- Su capacidad de goce esta limitada en razón de su objeto, naturaleza y fines. Tiene capacidad de ejercicio.

Tomando en consideración lo mencionado, decimos que las personas morales en derecho agrario son:

- LOS EJIDOS;
- LAS COMUNIDADES Y ;
- LAS ASOCIACIONES O SOCIEDADES QUE SE FORMAN.

1.- EJIDOS

El ejido es una sociedad de interés social integrada por mexicanos con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituido por las tierras, bosques y aguas que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título, sujetando su aprovechamiento, explotación y disposición a las modalidades establecidas por la Legislación Agraria, cuya organización y administración interna se basa en la igualdad económica y en el respeto a los derechos individuales.

Su principal objetivo es la satisfacción de las demandas de sus integrantes, mediante el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras que se cultivan.

Es importante señalar que de conformidad con el artículo 90 de la Vigente Ley Agraria que señala que, para que se constituya un ejido, es necesario:

- I. Que un grupo de veinte o más individuos participen en su constitución;
- II. Que cada individuo aporte una superficie de tierra;
- III. Que el núcleo cuente con un proyecto de reglamento interno que se ajuste a lo dispuesto en esta ley; y
- IV. Que tanto la aportación como el reglamento interno conste en escritura pública y se solicite su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Existen ejidos parcelarios o de explotación individual. Son aquellos que por resolución presidencial o por acuerdo de asamblea mantienen una explotación individualizada, parcelación de las tierras dotadas. Se organizan sobre el reparto interno de la tierra del núcleo a cada uno de los miembros, con la finalidad de definir y separa porciones de terreno llamadas unidades individuales de dotación o parcelas.

Ejidos colectivos.- se hallan constituidos de tal manera, por resolución presidencial o por acuerdo de Asamblea, la explotación y aprovechamiento de las tierras se efectúa mediante participación colectiva de los integrantes del núcleo, correspondiéndole a cada ejidatario la proporcionalidad de los frutos que al efecto se decida.

Los ejidos tienen personalidad jurídica propia cuando son de carácter colectivo, y concurrirán a un procedimiento agrario por medio de su órgano representativo, que es el Comisariado Ejidal. Así, lo ha establecido también la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación citamos

“COMISARIADO EJIDAL FACULTADES DEL.- El numeral 33, fracción I de la ley agraria vigente, determina que son facultades del comisariado ejidal, representar al grupo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la Asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración, pleitos y cobranzas; por tanto, si la referida autoridad agraria no es quien comparece ante el Tribunal Agrario, ejerciendo la acción agraria correspondiente, si no es un ejidatario en particular, la responsable debe aclarar la falta de legitimación de este último.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO

Amparo directo 1063/93.- Hilario Segundo Cruz.- 11 de Enero de 1993.- Unanimidad de votos.- Ponente: Raúl Díaz Aranda.- Secretario: Rigoberto González Torres”⁴⁰

“COMISARIADO EJIDAL REPRESENTA LOS DERECHOS COLECTIVOS DEL NUCLEO EJIDAL Y CARECE DE INTERES JURIDICO RESPECTO DE LOS ACTOS QUE AFECTAN LOS ACTOS PARTICULARES DE CADA EJIDATARIO.- El juicio de garantías que se endereza en contra de actos que afectan los derechos individuales de los ejidatarios, debe ser planteado por los mismos ejidatarios que se vean perjudicados con acto que se reclama, pues de hacer el planteamiento en juicio constitucional el Comisariado Ejidal acerca de esas cuestiones, carece de legitimación por tener solo la representatividad para reclamar actos de naturaleza colectiva, mas no individuales, lo que trae como consecuencia que al no afectarse intereses jurídicos del núcleo ejidal, sino de los ejidatarios se decreta el sobreseimiento del juicio, con apoyo en lo dispuesto con los artículos 73, fracción V y 72 fracción II, de la Ley de Amparo.

⁴⁰ “Tesis Jurisprudenciales” Op. Cit. Pág 29.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo en revisión 480/93.- Ejido “los Ochoa”, municipio de Poanas, Durango.- 21de enero de 1994.- Unanimidad de votos.- Ponente.- José Antonio Gracia Guillen.- Secretario Marco Antonio Arredondo Torres.

Procedente

Amparo en revisión 274/73.- Lulio Bocanegra Rodríguez y Congraciado.- 6 de septiembre de 1993.- Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretaria: Susana García Martínez”⁴¹

⁴¹ *Ibidem.*

2.- COMUNIDADES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, fracción VII, en conjunto con el artículo 99 de su Ley Reglamentaria, establece lo relativo a las comunidades y que dicen:

“Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas...”⁴²

“ARTICULO 99.- Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

- I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;
- II. La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;
- III. La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles, e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de la presente Ley; y
- IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la Ley y al estado comunitario.”

La propiedad comunal de un núcleo de población asentado en un territorio delimitado previamente y lo que se hace es recurrir a la autoridad para que este le realice el lugar donde se encuentra asentado. El núcleo de población comunal es el propietario, es decir, no existen propietarios individuales ya que la comunidad trabaja la tierra en común.

⁴² “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Editorial SISTA. Edición. México 2004

El comunero es aquella persona que tiene una parcela indivisa con otro u otros comuneros sobre un bien inmueble rústico y sobre los derechos que se deriven de este. Las comunidades que tienen personalidad jurídica, por el hecho de ser sujeto de derechos agrarios, podrán concurrir a un juicio agrario ya sea como parte actora o como parte demandante, por medio de su órgano representativo que es el Comisariado de Bienes Comunales.

Lo antes mencionado se corrobora con la jurisprudencia siguiente:

“COMUNIDADES AGRARIAS DE HECHO. SU REPRESENTACION PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO.- Tratándose de comunidades agrarias donde no existen Comisariado de Bienes Comunales, para promover el juicio de amparo debe considerarse legitima la representación conferida por la Asamblea General de Comuneros, cuya celebración se haya acreditado en forma fehaciente.- en caso de duda de si fue celebrada con sus formalidades esenciales, procede reponer el procedimiento para recabar la información al respecto.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO

Procedentes.

Amparo en revisión 504/90.- Comuneros de Tepeyoltepec, Guerrero.- 22 de agosto de 1990.

CAPÍTULO III

EL MINISTERIO PÚBLICO Y SU NATURALEZA JURIDICA

1. SU ORIGEN, FUNDAMENTO LEGAL, CONCEPTO Y FUNCIÓN.
2. LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.
3. PROBLEMÁTICA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

A) SU ORIGEN, FUNDAMENTO LEGAL, CONCEPTO Y FUNCIÓN

El estudio sobre el origen del Ministerio Público que en nuestros días actúa como una Institución de Representación Social, formalmente tiene su origen en Francia, surgiendo como una necesidad colectiva, ante las injusticias que reinaban en esa época, tal y como concuerdan los autores: CENICEROS, PIÑA Y PALACIOS, JUVENTINO V. CASTRO, así como CESAR OBED FLORES MARTINEZ, sin embargo cabe señalar que nuestra Institución se ha formado por tres elementos que son: La Promotoria Fiscal Española, El Ministerio Público Francés, y elementos propios Mexicanos que a continuación describiremos:

De la Promotoria Fiscal Española nuestra Institución tomo como característica, que dentro del procedimiento Penal se formulan conclusiones.

Del Ministerio Público Francés la Unidad de Indivisibilidad al hablar en nombre de toda la Institución y en cuanto a los elementos propios se toma que solo compete al Representante Social, el ejercicio de la acción penal como jefe Inmediato de la Policía Judicial.

A continuación haremos una breve remembranza histórica sobre los antecedentes históricos del Ministerio Público.

El Ministerio Público de la Federación surge formalmente en Francia, en la época en que el liberalismo imperaba como ideología en ese país europeo. Las necesidades sociales que reclamaba el pueblo francés exigía un órgano que representara a éste y no a la clase noble. Es así que en 1789, se pone fin con la Ordenanza Francesa de 1670, la cual se caracterizó por la violación sistemática de los derechos del hombre, siendo en esa época que regía un sistema procesal anárquico ⁴³

El sistema jurídico Penal Francés, fue influenciado por el Procedimiento Penal Inglés, de tal suerte que no es el Estado el órgano acusador, sino que éste se elegía mediante el voto popular, en la cual la sociedad y las mayorías tienen la facultad de ejercer y sostener la acusación, en esa forma se creo el Jurado

⁴³ *Diccionario de Derecho Procesal Penal*. Marco Antonio Díaz Págs. 1144 a 1147. Tomo II. Editorial Porrúa Ed. 1989.

Popular de acusación y conjuntamente nace el Jurado de Juicio, Órgano Colegiado encargado de administrar justicia observando que se cumpliera con las formalidades del procedimiento y se resolviera en consecuencia.

En el año de 1808 el Código Napoleónico desaparece el Jurado Popular de Acusación, creándose en su lugar una cámara de consejo, compuesta por un representante del Ministerio Fiscal que paso a ser un integrante dependiente del Poder Ejecutivo, el cual sostenía y llevaba a cabo la acusación penal y el ejercicio de la acción civil; era la única atribución que podía ejercer el ofendido.

Queda claro que la acusación a lo que nosotros conocemos actualmente como el ejercicio de la acción penal, era facultad no delegable al ofendido, la cual realizaba un representante del Ministerio Fiscal, que dependía del poder Ejecutivo .

En el año de 1810 se Promulga la Ley de Organización de los Tribunales que se incorpora al criterio transcrito anteriormente.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MINISTERIO PUBLICO EN MÉXICO

Por Nuestra parte añadiremos que es también nacional el desarrollo del Ministerio Público Federal mas que como un persecutor de los delitos, como factor determinante en la vigilancia de la constitucionalidad, muy especialmente en nuestro proceso de amparo instituido para anular los abusos de las autoridades que integran el Poder Publico.

El nacimiento del Ministerio Público en nuestro país, data de la Constitución de Apatzingan de 1824, concibiéndolo jerárquicamente, en donde se incluía dentro del Supremo Tribunal de Justicia a dos fiscales letrados de la rama penal y civil, pasando por las constituciones de 1836, de las bases orgánicas de 1843, así como las bases de 1853 de Santa Anna, conocida como la Ley Lares la cual establece el Ministerio Fiscal como Institución creada por el Poder Ejecutivo, posteriormente el 23 de Noviembre de 1855, Don Juan Álvarez crea una iniciativa de Ley, aprobada después por Comofort en donde se estableció la intervención de los promotores fiscales y que estos no podían ser recusables.

Grandes cambios significativos surgieron para la evolución de nuestra Institución dentro de las constituciones de 1857 a 1917, donde en 1857 dentro del proyecto de dicha Constitución, precisamente en su artículo 27 que establecía ; **“para todo procedimiento del orden criminal debería preceder de acusación o querrela por parte del ofendido o a instancia de parte de nuestra institución”**, que defendiera los derechos de la Sociedad y que de acuerdo al debate cgresional de esa época solo quedo en una pretensión que sin duda fue un gran avance para nuestra vida jurídica. Posteriormente el 15 de Junio de 1869 se promulga la ley de Jurados en la que se establecen tres procuradores a los que por primera vez se les denomina Representantes del Ministerio Público, aunque no era precisamente una organización, eran autónomos independientes entre sí, y estaban desvinculados de la parte civil. El 15 de Septiembre de 1880 se promulga el primer Código de Procedimientos Penales en el que se innova una organización completa del Ministerio Público, facultándole la función de promover y auxiliar a la administración de justicia en las diversas ramas del Derecho, Siguiendo el mismo sistema el Código de 1894 que se conoce como el segundo código y que tiene como característica principal el de ampliar las atribuciones y estableciendo las facultades del Ministerio Público. Pero lo mejor para nuestra institución estaba por llegar, y es que, en la Ley Orgánica Distrital de 1903 quedó establecido que el Ministerio Público debería ser independiente del Poder Judicial, ya que su función en las anteriores leyes era solo un auxiliar y que su propia naturaleza lo hacia ser parte procesal, a esta ley antes citada le precedieron la Federal de 1908, posteriormente nuestra Ley Suprema de 1917.

En la Constitución de 1917 es significativo el interés que ocupó nuestra Institución Social, al sostener Carranza en su discurso que el juzgador absorbía atribuciones que no le competían, quedando como órgano de inquisición; resultando que el Ministerio Público sería toda una Institución Autónoma. Una vez cimentada las bases del artículo 21 Constitucional, figuraron los ordenamientos posteriores que fueron dando nuevo sentimiento al Ministerio Público.

Es importante hacer notar que dentro del Constituyente de 1917 que Carranza presento, se iniciaron sesiones que discutían en cuanto a la duración de la imposición del arresto que en ningún caso debería de exceder de quince días, otro punto fue la imposición de la multa a pagar que en ningún momento tratándose de obrero excediera de la mitad de su salario en quince días, así como los nombramientos de los Ministerios Públicos serían hechos por el Ejecutivo, y la diferencia de facultades de la Policía Judicial Preventiva, y a quien debería estar sujeto o bajo las ordenes de quien si ya sea del Ministerio

Público o del Juzgador.

La reforma mas importante al artículo 21 Constitucional , quedó de manifiesto en 1982 y, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en Enero de 1983 presentado por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados, después de su discusión y posterior a su aprobación quedó de esta manera **“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornada o salario de un día, tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de ingreso”**.⁴⁴

De lo anteriormente citado podemos decir que en consecuencia, que el Ministerio Público de acuerdo a lo establecido por el artículo 21 Constitucional que entre otras cosas, el ejercicio de la acción penal solo compete a nuestra Institución de Representación Social, y que conforme a la evolución histórico-jurídica se ha empapado de diversas características muy propias, como lo son:

1. Constituye un cuerpo orgánico
2. Actúa bajo la dirección.
3. Depende del Ejecutivo.
4. Representa a la Sociedad.
5. Posee pluralidad de miembros, posee individualidad de funciones.
6. Es parte en los Procesos.
7. Tiene a sus órdenes a la Policía Judicial.
8. Tiene la potestad el ejercicio de la acción Penal.
9. Es una Institución Federal.

Durante la evolución histórico-jurídica de nuestra Institución que hemos señalado anteriormente, en nuestros días el Ministerio Público y sus atribuciones derivan de los mandatos contenidos en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Vigente, quedando este último restringido a la materia federal y que a continuación enunciamos:

⁴⁴ SERGIO GARCIA RAMIREZ. *Derecho Procesal Mexicano Ed. Porrúa Mx. 1994* pàg. 240

“ARTICULO 21.-La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de un trabajador no asalariado, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por la vía en los términos que establezca la ley...”

ARTICULO 102, apartado A.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente...

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta constitución.

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

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión y violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto establezca la ley”

Siguiendo con la evolución histórica de lo que es el Ministerio Público de la Federación cabe señalar que en 1919 se promulga la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público que lo considera como una verdadera institución que detenta el ejercicio de la acción penal y que ha tenido sus diversas modificaciones en las siguientes fechas:

En 1929 se fortifica al Ministerio Público, se le otorga mayor importancia a la Institución y crea el departamento de Investigaciones con agentes adscritos a la delegación sustituyendo a los comisarios, presidiéndola el Procurador de justicia. En 1934 la ley en comento especifica las funciones del Ministerio Público en la averiguación previa y en el proceso y esta es modificada en 1979 en donde concibe el nombre con el que actualmente la conocemos que es “Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”

. Finalmente el 10 de Mayo de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y que es la que actualmente nos rige.

Dentro de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, el Ministerio Público tiene su fundamento en lo que disponen los artículos 81, 82, y 83, así como en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, ésta ultima rige la función del Ministerio Público como Institución.

CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO.

Una vez analizado el origen de lo que es el Ministerio Público de la Federación, nos parece adecuado establecer un concepto de lo que es en si el Ministerio Público.

Por su parte SERGIO GARCIA RAMIREZ, señala que es “La pieza fundamental del proceso penal moderno, en los más de los países, a raíz de la entronación del sistema mixto, es el Ministerio Público acusador del Estado cuya aparición en el panorama del enjuiciamiento apareja uno de los caracteres relevantes del sistema mixto. Hoy día el Ministerio Público constituye, particularmente en México un instrumento toral del procedimiento, así en la importantísima fase de Averiguación Previa, verdadera instrucción parajudicial o administrativa, como en el curso de proceso judicial, donde el Ministerio Público asume, monopolísticamente o no, el ejercicio de la acción penal en nombre del Estado.⁴⁵

EL Ministerio Público para el maestro Niceto Alcalá- Zamora y Castillo, quien considera “De todos los sujetos procesales el Ministerio Público es, sin duda, el que despliega la actividad mas variada. Desde el punto de vista procesal, la mas relevante esta constituida por la de índole accionante o requirente, merced a la que se conduce, (al menos en sentido formal) como parte en el juicio y se realiza, en igualdad de plano con los litigantes particulares, los actos y promociones expeditos a éstos (presentación de escritos polémicos, intervención en prueba y el debate final, interposición de recursos etc.)”⁴⁶

Siguiendo con la misma línea tenemos que por su parte Guillermo Colín Sánchez, nos dice “El Ministerio Público es una función de estado, que se ejerce por conducto del procurador de Justicia, y busca la aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado para la persecución de los presuntos delincuentes y en los demás previstos en aquellas en las que expresamente se determina su intervención a los casos concretos.”⁴⁷

⁴⁵ SERGIO GARCIA RAMIREZ, *Derecho Procesal Penal*, Paginas 251, Editorial PORRUA, México, D.F.

⁴⁶ NICETO ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, *Derecho Procesal Mexicano*, Tomo I, pag. 505 Ed. Porrúa 1985

⁴⁷ GUILLERMO COLIN SANCHEZ, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Pag. 103 Editorial Porrúa 2002.

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, nos indican que “El Ministerio Público es un cuerpo de funcionarios que tienen como actividad característica, aunque no la única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción, en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de esta función estatal. Al Ministerio Público, como institución procesal, le están conferidas en las leyes orgánicas relativas muchas atribuciones que desvirtúan su verdadera naturaleza y que pudieran ser confiadas al abogado del Estado.

En realidad, la única función de la que no se le podría privar sin destruir la institución es la del ejercicio de la acción penal.

El Ministerio Público es una organización judicial, pero no jurisdiccional.”⁴⁸

Todos estos conceptos aquí expuestos ponen de relieve y actualizan la actividad del Ministerio Público como ya lo hemos señalado, es el vigilante de que el orden jurídico prevalezca ante todo, ya que quierase o no el Ministerio Público es la autoridad dependiente del Poder Ejecutivo, que desempeña una actividad, con el objeto de prevenir y perseguir los delitos, es decir integrar la Averiguación Previa, para esclarecer los hechos probablemente ilícitos y determinar quien o quienes fueron los transgresores de la ley, y en consecuencia, si existen los medios de prueba suficientes, para ejercitar la acción penal ante el juzgado competente.

Podemos añadir además que el Ministerio Público es una Institución de buena fe, única, indivisible y se puede excusar en aquellos supuestos en que la ley así lo permite.

FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

En cuanto a las funciones del Ministerio Público, las cuales emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecidas específicamente en los artículos 21 y 102 apartado “A”, la más suya característica y de naturaleza netamente procedimental, consiste en perseguir

⁴⁸ RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARA. *Diccionario de Derecho*. Pág. 372. Editorial. Porrúa 1997.

los delitos a lo que es lo mismo, en buscar y reunir los elementos necesarios y hacer las gestiones pertinentes para procurar que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley. De esta manera, en la función persecutoria se vislumbra un contenido y una finalidad íntimamente entrelazados. La función persecutora impone dos clases de actividades a saber:

Actividad Investigadora, y
El ejercicio de la acción penal.

Otra segunda función es tener la participación que las leyes acuerden en cuestiones civiles y familiares; la tercera promover cuanto sea necesario para la buena administración de la justicia, es decir que se imparta con eficiencia y rectitud, cosa que incluye la facultad y el deber de denunciar las irregularidades en que incurren los juzgadores. La cuarta ser parte dentro del proceso penal aun cuando los tratadistas tanto nacionales como extranjeros han discutido a cerca de tal posición, como lo son; Massari, Beling, Manzini, Florian, Niceto Zamora Castillo, pero nosotros estamos de acuerdo con lo señalado por Fernández Martín- Granizo al manifestar que **“El Ministerio Público es una autoridad que va a un proceso no por que tenga un interés personal en él, sino porque la Ley lo instituye para ello con una especial función”**

Nosotros estamos de acuerdo con lo señalado por Fernández Martín-Granizo, ya que el Ministerio Público tiene como función primordial la persecución de los delitos, tanto como autoridad, ya como parte, tal situación se encuentra estipulada en nuestra Ley Suprema.

Como resumen en cuanto a la función del Ministerio Público, contaremos lo que señala José Franco Villa, **“en el sentido jurídico, la institución del Ministerio Público, es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la Ley y de la causa del bien público, que esta atribuida al Fiscal (Ministerio Público) ante los Tribunales de justicia”**⁴⁹

Por último y como una referencia mencionaremos algunas de las funciones del Ministerio público Federal, que derivan del artículo 102 antes citado aunque no es tema de nuestro estudio, es necesario hacerlo y las cuales son; la consejería jurídica del gobierno, la participación sobre el acuerdo para la

⁴⁹ FERNANDEZ MARTIN-GRANIZO "El Ministerio Fiscal en España". Ed. Madrid. 1995. Pág. 175

hipótesis sobre la sucesión de garantías individuales a que se refiere el artículo 29 Constitucional, ser parte de los juicios de amparo, la de nacionalización de bienes (ser actor en el procedimiento de nacionalización de bienes)

B) LA INTEGRACION DE LA AVERIGUACION PREVIA

La Averiguación Previa es la primera etapa del procedimiento penal desarrollado por el Ministerio Público, durante el cual práctica diligencias legalmente necesarias para comprobar la existencia de los delitos y la probable responsabilidad de quienes en ellos participan, a fin de proceder al ejercicio de la acción penal correspondiente ante los tribunales competentes.

La fase o parte del procedimiento penal que en este momento se estudia, ha recibido el nombre de preparación de la Acción Procesal, tanto por los autores Rivera Silva y Franco Villa, al señalar que junto con el período de preparación del proceso y período del proceso, forman el procedimiento penal y que a diferencia de nuestro código Federal de Procedimientos Penales señala otra división; que más adelante explicaremos.

El órgano investigador como también se le denomina al Ministerio Público realiza diligencias que tienen a la preparación del ejercicio de la Acción Penal y su desarrollo dentro del Proceso. Dicha actividad investigadora es de suma importancia, ya que tanto el Ministerio Público como la Policía Judicial que estará bajo el mando de aquella, se darán a la tarea de investigar los delitos, buscar pruebas, así como a los participantes. La actividad investigadora antecede como ya se dijo, al ejercicio de la Acción Penal, la que una vez hecha, el Ministerio Público se apoyará en esta para solicitar al juez la apertura del proceso, es importante hacer mención que la actuación del Ministerio Público debe estar sustentada en criterios legales previamente establecidos, por los cuales deberá regirse tal y como quedó de manifiesto en la parte dedicada a la Averiguación Previa en nuestro Código de Procedimientos Penales Vigente en la entidad, así como en la ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, y sin los cuales no podrá reclamar la apertura del proceso.

La actividad investigadora está constituida por el conjunto de facultades legales ejercidos por el Estado, a través de sus órganos que tiene por objeto el rápido y expedito ejercicio del derecho; es el medio que prepara y lleva a su término el ejercicio de la Acción Penal.

Se desarrolla antes y dentro del proceso; el conjunto de facultades legales de que se compone, se deja en manos del Ministerio Público y la Policía Judicial. La función persecutora precisamente ante nuestra Institución Social inicia con el periodo en que se tiene Conocimiento de algún hecho delictuoso

previamente establecido y sancionado por nuestra Ley Penal Vigente.

Al tratar las generalidades de la función persecutora ésta no ha quedado al arbitrio del órgano investigador, sino que es necesario para iniciar la investigación, el cumplimiento de los requisitos legales o de iniciación, estos son: la presentación de la denuncia o querella, lo anterior previamente señalado en la parte segunda del artículo 16 Constitucional, el cual señala que “ Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de ...

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querella de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y que existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indicado. . .”

Los autores como Rivera Silva han señalado que el legislador ha tomado como sinónimo acusación y querella. Una vez establecido esto, enunciaremos tanto de denuncia y de querella:

Denuncia.- Noticia que de palabra o por escrito se le hace saber al Ministerio Público de la Federación o al auxiliar de este (Policía Judicial Federal), solamente en los casos que la ley señala (arts. 113,123 y 126 del CFPP) de haberse cometido un delito perseguible de oficio

Querella.- Es el derecho o facultad que tiene una persona a la que se le designa querellante, víctima de un hecho ilícito penal, para hacerlo del conocimiento al Procurador de justicia o del agente del Ministerio Público, y con ello dar su anuencia para que se investigue la conducta o hecho. (arts. 118, 119, 119 y 120 del CFPP).

Una Vez establecido lo que significa tanto la denuncia como la querella se enunciarán sus diferencias que se desprenden de los conceptos antes mencionados:

Denuncia.

1. No procede el perdón por que el delito es de oficio.
2. Puede presentar la denuncia cualquier persona.
3. Se presenta en contra de quien resulte responsable.

Querella.

1. Si procede perdón, por que el delito es de oficio.
2. Unicamente la querella la puede interponer la parte interesada u el ofendido.
3. Debe realizarse en contra de determinada persona o personas.

Asimismo, es importante señalar que dentro de las diligencias de Averiguación Previa, la Institución de Representación Social puede, además determinar:

El no-ejercicio de la acción Penal, o puede decretarse también la reserva de la Averiguación Previa por no contar con las pruebas suficientes para realizar la consignación ante el juez competente; o se remite por incompetencia por razón de territorio, materia, o grado a otra autoridad ministerial; o se decreta la acumulación.

c) PROBLEMÁTICA PARA LA INTEGRACION DE LA AVERIGUACION PREVIA.

Una vez conceptualizado lo que significa Averiguación Previa, es necesario señalar, como el mismo título lo enuncia, la problemática tanto legal como práctica para la integración del tipo penal. Hasta antes de las reformas a los textos legales de los que hemos venido abordando, ningún precepto legal señalaba el tiempo que debe durar la integración de la Averiguación Previa para su consignación ante los tribunales o dicho de otro modo como lo señala Rivera Silva, cuanto debe durar el periodo de preparación de la Acción Procesal; de tal manera que se encontraba al arbitrio del Ministerio Público determinarlo. En ocasiones cuando se encontraba algún detenido, éste pasaba hasta ocho días a disposición de la autoridad antes de ser consignado al juez.

La regulación de las Averiguaciones Previas no está prevista en la Constitución de 1917, considerando esta omisión, como una de los mas grandes defectos de nuestra Carta Magna; pues los Constituyentes no alcanzaron a comprender, en toda su amplitud la trascendencia y los alcances que implicaba la separación entre función jurisdiccional y persecutoria del delito, establecido en el artículo 21 Constitucional. Era evidente que si se dejaba fuera del procedimiento jurisdiccional la persecución de los delitos; sería necesario concederle facultades constitucionales para iniciar la Averiguación Previa y un tiempo para la comprobación de los elementos del tipo penal (delito), término para la consignación con detenido, sin embargo no se pensó en ello y el resultado de esta omisión se sufrió durante años, ya que el Ministerio Público se daba tiempo tranquilamente para consignar.

Pero en el año de 1995, se dan las reformas, en las cuales se establece que el Ministerio Público en caso de iniciar una Averiguación Previa con detenido, contará con un termino de 48 horas para determinar la situación jurídica del probable responsable, y en casos en que existiere configurado el delito de delincuencia organizada, dicho termino podrá duplicarse, lo anterior se encuentra previsto en el artículo 153 A del Código de Procedimientos Penales Vigente, término que ahora se encuentra contemplado en el artículo 142 fracción I de dicho ordenamiento y en el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

Aún así, varios autores señalan que; “ **la Averiguación Previa en si, tal y como esta concebida actualmente, tiene todas las características del procedimiento Inquisitorial, pues es escrito, secreto, unilateral no contradictorio, sin derecho real a la defensa, ni la intervención efectiva del defensor en las diligencias que practique el funcionario encargado de ella, incomunicación parcial de los detenidos, hacia el exterior, sus métodos de investigación siguen siendo pretéritos, ya que las ciencias de la criminología no han podido descubrir otros nuevos**”⁵⁰

Nosotros creemos que lo señalado por el jurista Franco Villa, es erróneo; ya que dicha Averiguación Previa es secreta toda vez de que si ésta fuese o tuviera total acceso a cualquier persona como el indiciado, se caería en una completa inseguridad para el denunciante, y daría elementos a aquel para poder así defenderse, y no logrando la aplicación de la Ley en cuanto hace a que no existe un derecho real a defenderse; no se practica ninguna detención si no existe flagrancia, así como además no se realiza alguna consignación a los tribunales no sin antes haber comprobado la posible responsabilidad del indiciado, así como además si algún detenido fuere dejado tener una comunicación antes de su declaración con persona alguna, esto representaría, como ya lo manifestamos anteriormente, que el detenido falseara su declaración y la hiciera de un modo que el quedará sin responsabilidad alguna, además dicha persona si cuenta con el derecho de comunicarse tal y como lo señala el artículo 20 Constitucional con persona alguna para dar aviso de su situación y estar presente en su declaración.

Pero aún con las reformas hechas, ya antes mencionadas, el Código de Procedimientos Penales no prevé la duración de la Averiguación Previa, lo cual ha propiciado, en asuntos sin detenido, su prolongación por varios años. Es evidente que la función investigadora de los delitos y de sus posibles autores no está sujeta a ningún termino, pues el Ministerio Público o la Policía Judicial bajo su mando directo disponen de un tiempo indefinido para preparar debidamente la consignación judicial de una persona, sin que dicha institución le sea dable restringir ni afectar la libertad de nadie aunque se trate del probable responsable.

Tanto que la Ley no ha señalado un término para la consignación, y sumado de que las agencias del Ministerio Público, no cuentan, como nosotros nos hemos percatado directamente y que no es un secreto, con papelería

⁵⁰ *Ibidem.*

necesaria, el material mecánico es deficiente, en algunas agencias no existen mesas de trámite, y dichas diligencias son practicadas por el personal que inicio la Indagatoria, por lo que a causa de ello aumenta el tiempo para la debida integración de la Averiguación Previa, asimismo se crea una desesperación tanto de los abogados litigantes como del mismo personal del Ministerio Público, así como de los denunciantes es comprensible, siendo este problema que conforme transcurre el tiempo se agrava mas; y como el tema de esta investigación es en cuanto a la comunidad campesina, ellos al no tener ningún conocimiento del procedimiento tanto legal como práctico, llegan a dejar los hechos como están sin denunciar nada, llegando a ser como otras clases de la sociedad de las mas desprotegidas, marginadas, orilladas sin ningún apoyo.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

CAPITULO IV

ANALISIS GENERAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL MEXICANO

A) CONCEPTO Y ELEMENTOS DEL PROCEDIMIENTO PENAL.

B) LOS PERIODOS COMPRENDIDOS DENTRO DEL
PROCEDIMIENTO PENAL.

- DE ACUERDO A LOS TRATADOS DOCTRINALES
- DE ACUERDO A NUESTRA LEY POSITIVA.

C) LÍMITES Y FINALIDADES DEL PROCEDIMIENTO PENAL.

1. CONCEPTO Y ELEMENTOS DEL PROCEDIMIENTO PENAL

Ante de comenzar con el presente capítulo, es necesario mencionar lo que es el Procedimiento, así como su diferencia con Proceso y juicio, por así exigirlo el tema de estudio, ya que tanto legisladores, como en la vida jurídica dichos términos han sido utilizados como sinónimos, conduciéndonos esto, a diversos errores.

El término Proceso, deriva de *procèdere*, cuya traducción es “**caminar adelante**” por ende, primeramente, Proceso y Procedimiento son formas derivadas de proceder o caminar adelante.

En una excepción, el Procedimiento, puede señalar o ser la forma, el método, de cuya aplicación al objeto, dependerá la mutación de un estudio a otro (proceso).

El juicio no debe ser sinónimo de lo anterior; es la etapa procedimental, en la cual mediante un enlace conceptual, se determina desde un punto de vista adecuado, el objeto del proceso.

Partiendo de esta etimología, antes mencionada, explicaremos su contenido dentro del Derecho de Procedimientos Penales, siguiendo la línea del Jurista Colín Sánchez, iniciando un aspecto histórico doctrinado, y después en la Ley Vigente.

Desde los primeros tiempos en que el hombre trato de castigar los hechos lesivos en contra de la sociedad; se observaron métodos, instrumentos arbitrarios y en ocasiones, despóticos, que solo lograron dar vida a una anarquía jurídica total de aplicar castigo a algún delito.

Pero es, en el movimiento ideológico del siglo XVII, cuando pensadores en los que sobresalen;

Voltaire, Montesquieu, y Rosseau, quienes criticaron fuertemente a los métodos de sanción, aunque no llegaron a dar una distinción entre proceso y procedimiento; si fue base para la evolución y ejecución de la Ley.

Becaria, en su obra, de los Delitos y las Penas, Pretendió establecer **“principios y límites para la aplicación humana y justa de las penas e indicó; que deberían estar descritas en las Leyes”**⁵¹

Dicho pensamiento cobró gran influencia, en que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se instituyó que “nadie puede ser acusado o arrestado y puesto en prisión, sino en los casos determinados por la Ley y con arreglo a las formas en ella descritas.

En la escuela Clásica, Francisco Carrara, no precisó distinción entre proceso y procedimiento, utilizando dichos vocablos como sinónimos. La escuela positiva, tuvo una actitud similar; ya que no llegó a precisar dicha distinción ni preciso el uso de su terminología.

Durante el siglo XIX, el Decreto Procesal, siguió reducido a un aspecto práctico, en donde no existía uniformidad en la aplicación de la Ley, mas tarde los trabajos realizados por Windcheid sobre la acción, Oscar Von Bulow sobre la teoría de la relación procesal en el Proceso Civil, transplantada al Derecho Procesal Penal por Von Kries, y que con dichos elementos, el Derecho Procesal Penal conforme al paso del tiempo adquirió, el carácter técnico científico que ahora en nuestros días se le conoce.

En la actualidad y aún después de la evolución de nuestro tema de estudio, acerca del Derecho Procesal Penal, existen diversos cuestionamientos acerca de lo que es el Procedimiento y Proceso, a lo que diversos autores han dado o tratado de explicar.

De lo anteriormente citado expondremos algunas definiciones de los preceptos en comento y que a continuación citaremos; tal es el caso de los juristas; Tomas Jofre, que define el procedimiento Penal, como; **“ una serie de actos solemnes, mediante los cuales, el juez natural, observando formas establecidas por la ley, conoce el delito y de sus autores, a fin de que la pena se aplique a los culpables”**⁵²

⁵¹ CESAR BECCARIA. *De los Delitos y las Penas*. Ed. Altaya, Méx. 1997. Pág. 38.

⁵² TOMAS JOFRE. *Manual Procedimental (Civil y Penal)* ED. Porrúa. México 1997. Pág. 265.

Víctor Riquelme, al distinguir entre Derecho Procesal Penal, Proceso y Procedimiento, indica que el primero constituye; **“El conjunto de normas y reglas, para la realización de la justicia penal...”**⁵³

El Proceso a juicio de Jimenez Asenjo es, **“el desarrollo que evolutiva y resolutivamente ha de seguir la actividad judicial para lograr una sentencia”**⁵⁴

Manuel Rivera Silva; el proceso es **“El conjunto de actividades debidamente reglamentadas y en virtud de las cuales, los órganos jurisdiccionales resuelven sobre una relación jurídica que se les plantea”**⁵⁵

Colín Sánchez, expone que el procedimiento penal, **“es el conjunto de actos, formas y formalidades, que se observan por los intervinientes en una relación jurídica material de Derecho Penal, susceptible de generar una relación jurídica procesal que en su caso o momento defina a la anterior y de esa manera, se aplica la Ley a un caso concreto”**⁵⁶

El autor antes mencionado concluye diciendo que el procedimiento será el método empleado para que el proceso pueda llevarse a cabo; por ende, el primero es un concepto general, que normalmente incluye al proceso y este al juicio.

Por lo tanto, puede nacer el procedimiento, sin que ello, implique siempre el proceso, independientemente de que, nunca tendrá vida sin aquel, por ser un presupuesto indispensable para la existencia del proceso.

La distinción hecha por el jurista Colín Sánchez, sobre lo que es procedimiento y proceso, es muy clara para el mejor entendimiento y así mismo evitar errores en la práctica jurídica, por lo que nos adherimos a dicho concepto, el cual creemos que a diferencia de otros tratadistas, lo hace de manera concisa.

Nuestra legislación Vigente, para ser más exactos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente en sus artículos 14, 16, 19, 20, 33, y 107. Alude y utiliza como sinónimos, juicio, Proceso, Procedimiento e Instancia, ésta referencia se hace mención con el afán de desorientar, sino con

⁵³ RIQUELME, VÍCTOR, *Inst. de Derecho Procesal Penal*. Ed. Altaya. Argentina. 1994. Pág. 204.

⁵⁴ JIMENEZ ASENJO. *Derecho Procesal Penal*. Ed. Porrúa. México 1993. Pág. 115.

⁵⁵ RIVERA SILVA. *Procedimiento Penal* Ed. Porrúa. México. 1994. Pág. 78.

⁵⁶ COLIN SANCHEZ. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. Ed. Porrúa. México. 2002. Pág. 72

la intención de explicar como nuestra propia Ley Suprema crea dichos errores.

Pero una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dice que: Equivale necesariamente a un procedimiento ante la autoridad Judicial, entendiendo por este último; **“El conjunto de actos autorizados por la Ley, en forma expresa, se llevan a cabo, contra persona determinada, por orden de la Autoridad Judicial; es decir, los actos estarán motivados, en todos sus aspectos, por un precepto jurídico que obedezca a las condiciones o requisitos que ésta señala”**

Una vez establecido, el concepto de Procedimiento Penal continuaremos con los elementos que éste encierra: pero antes de comenzar de lleno con el tema, iniciaremos diciendo que al realizar el estudio de alguna ciencia, dicha investigación debe comenzar sobre el contenido de aquella ciencia que se pretende estudiar. Por lo que primeramente, fue hacer y establecer, que materia abarca nuestro procedimiento penal; lógicamente pertenece al Derecho Penal, ¿pero que parte del derecho penal esta adherida?, es la interrogante que nace. Nosotros iniciaremos para poder contestar dicha interrogante, analizando la evolución histórica del derecho; ya que dicha fuente, puede darnos una visión clara de lo que es el Procedimiento Penal y en consecuencia sus elementos que de esta dependen.

De acuerdo a la escuela contractual, que establece que el Estado debe señalar los límites de los procederes del ser humano para cristalizar la idea de una vida gregaria social, ante tal situación el Estado como tutor de la organización de la sociedad; se rige bajo el principio de prohibición, la cual señala cuales son los actos que constituyen delito, pero no solo deberá desempeñar un papel enunciativo, sino que además deberá aplicar una sanción o pena. De esto se traduce que al realizar dicho trabajo por parte del Estado, también creará la prevención del delito, ya que al quedar señalada la pena de los individuos optarán por no delinquir.

Asimismo, dichos delitos y penas enunciadas por el Estado deberán procurar tengan trascendencia en la vida jurídica.

De lo anteriormente señalado, deducimos que el Estado para mantener la armonía social establece; en primer lugar y de manera abstracta, definida o enunciativa, que actos son delitos y cuales son las sanciones correspondientes.

El primer trabajo del Estado, es decir, el enunciativo, constituye al Derecho Penal Material. El segundo informa el procedimiento, es importante mencionar que dicho procedimiento no se realiza de manera amorfa o caprichosa, sino que se lleva de acuerdo a una reglamentación de normas.

Tomando como punto de partida la definición de Rivera Silva, acerca de lo que es el Procedimiento Penal, **“como el conjunto de actividades reglamentadas por preceptos previamente establecidos que tiene por objeto determinar que hechos, pueden ser clasificados como delitos, para en su caso aplicar la sanción correspondiente”**.⁵⁷

La definición citada, nos entrega los elementos siguientes, que tanto el autor como los juristas Franco Villa y Orozco Santana comparten la misma idea.

1. Un conjunto de actividades
2. Un conjunto de preceptos
3. Una finalidad

A. **El conjunto de actividades;** se informa de todas las acciones realizadas por las personas; que en concreto intervienen para determinar la aplicación de la Ley Penal a un caso particular.

B. **El conjunto de preceptos;** se integra con las Reglas que dicta el Estado, para regular las actividades anteriores y que en su totalidad constituyen lo que puede llamarse el Derecho de Procedimientos Penales abarcando estos preceptos la reglamentación no solo de los actos que se realizan en el llamado Proceso, pues también comprende la de aquellos que se llevan a cabo por o ante el Organó Jurisdiccional y que no están dentro de los que técnicamente puede llamarse proceso e igualmente los actos que no son realizados por o ante la autoridad Judicial, son los que bien podrían llamarse actos parajurisdiccionales, por estar encaminados a que el juez pueda posteriormente dictar el derecho. En este orden de ideas se puede concluir que el Derecho de Procedimientos Penales regula todas las actividades; las parajurisdiccionales y las jurisdiccionales.

C. **Por último, la finalidad buscada se ubica,** en reglamentar las actividades a que nos hemos referido, a efecto de lograr la aplicación de la Ley al caso concreto, es decir, declarar la vinculación del **“ser”** y el **“deber ser”**.

⁵⁷ *Ibidem*.

contenido en la ley material.

2. LOS PERIODOS COMPRENDIDOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PENAL

1.- De acuerdo a los tratados doctrinales:

Franco Villa y otros autores mas del Derecho Penal, hacen una división de periodos del procedimiento Penal, el cual consiste en tres momentos específicos pero antes de iniciar dicha exposición, es necesario manifestar el por qué de esta división, y los puntos en los que difieren los tratadistas antes mencionados, con legisladores tanto mexicanos como extranjeros.

EL primero.- **“Es que nuestra legislación vigente, precisamente el Código Federal de Procedimientos Penales, deja dentro del procedimiento penal la ejecución de la sentencia. Es necesario saber que dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, existen tres momentos esenciales que son; el de hacer, aplicar y ejecutar la Ley, por lo que con esta explicación breve, entendemos que el organismo o autoridad que aplique la Ley no puede tener la función de ejecutarla”.**

El segundo.-**“En el que difieren, que es el período que comprende del auto de radicación al Auto de Formal Prisión, sujeción a proceso, no le dan la autonomía que debería tener, dejando al aire la importancia de dicho período dentro del procedimiento mismo”**

Una vez hecha esta anotación, en cuanto a los puntos en los que difieren, continuaremos mencionando los períodos en los cuales se divide el Procedimiento Penal de acuerdo a los Juristas.

Primero.- En que la Autoridad Investigadora reúne los elementos necesarios para acudir al Organismo Jurisdiccional;

Segundo.- En que la autoridad judicial, antes de abrir un proceso busca la base del mismo mediante la comprobación de los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, y

Tercero.- En el que habiendo base para un proceso se abre éste y las partes

aportan medios probatorios fijando sus posiciones, tomando en consideración esos medios probatorios y el juez resuelve.

Para una mejor explicación de los supuestos antes mencionados, haremos un análisis del Código Federal de Procedimientos Penales, ya que en este Código en su artículo primero se fijan los períodos que abarca el Procedimiento Penal Federal; señalándose uno de Averiguación Previa, otro de Instrucción, el tercero de juicio y el último de ejecución.

El primer período coincide en todas sus partes, con el que los tratadistas señalan, al cual denominan PREPARACIÓN DE LA ACCIÓN PROCESAL, y en el cual se afirma (artículo 1º inciso I del Código Federal de Procedimientos Penales) que el contenido de este período está en un conjunto de actividades, para establecer si el Ministerio Público ejercita acción penal.

En el segundo período, el de la Instrucción, comprende según el Código Federal de Procedimientos Penales **“las diligencias practicadas por los tribunales, con el fin de averiguar la existencia de los delitos, las circunstancias en que hubieren sido cometidos y la responsabilidad de los inculcados”**. Este período principia desde el momento en que el detenido queda a disposición de la autoridad judicial y termina cuando el Ministerio Público va a formular conclusiones.

En este período propiamente queda involucrado el período de preparación de proceso y el de instrucción de proceso aunque desgraciadamente no se separa el período primeramente señalado, que tiende a averiguar las circunstancias de comisión y la responsabilidad de los inculcados, sino como ya lo hemos reiterado, busca la base del proceso.

El tercer período, el de juicio, abarca, según el Código en cita, desde que el Ministerio Público formula conclusiones, hasta la sentencia y comprende lo que según nuestra definición es una parte del proceso.

Por último, el Código en cita fija el período de ejecución sobre el que sobra hacer cualquier comentario, ya que hemos dado las razones por las que estimamos que no pertenece y por lo cual no debe ser incluido.

2.- De acuerdo a nuestra ley positiva:

Una vez enunciado en el inciso que antecede, lo concerniente a la división del procedimiento penal de acuerdo a los tratadistas doctrinales y a nuestra ley positiva, precisamente en el Código Federal de Procedimientos Penales vigente establece como ya lo hemos citado, los periodos en los que se divide el procedimiento penal; y los cuales quedan plasmados en el artículo primero y que a continuación transcribiremos:

El presente Código comprende los siguientes Procedimientos:

- I. El de Averiguación Previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias practicadas para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal.
- II. El de preinstrucción, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos, materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculpado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar.
- III. El de instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de Averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese cometido y las peculiaridades del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste.
- IV. El de primera instancia, durante el cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el tribunal, y este valorará las pruebas y pronuncia sentencia definitiva.
- V. El de segunda instancia ante el tribunal de apelación, en que se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos.
- VI. El de ejecución, que comprende desde el momento en que cause ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas.
- VII. Los relativos a inimputables, a menores y a quienes tiene el hábito o la

necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.

De lo antes transcrito, se puede observar, los períodos en que se divide el Procedimiento Penal, una vez enunciado esto, nos trasladaremos al Código de Procedimientos Penales vigente para el Estado de México, en donde citaremos la duración de cada uno de los períodos citados y que son:

El de Averiguación Previa que compete al Ministerio Público, y que como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, no cuenta con un término para el ejercicio de la acción penal en lo que se refiere a una consignación sin detenido, pudiendo el Ministerio Público girar “orden de aprehensión” si se trata de delitos que se sancionan con pena corporal. Si el delito es de los que se sancionan con pena alternativa, se realiza únicamente con pedimento de orden de citación o en su caso, “orden de comparecencia”

Tratándose de consignación con detenido, en este caso el Ministerio Público contará con un término de 48 horas para ponerlo a disposición del juez competente. Si embargo o este plazo podrá duplicarse en los casos en que la ley prevea como delincuencia organizada; una vez hecha la consignación ante los tribunales competentes, el juez que conozca del asunto contará con un término de 72 horas para resolver su situación jurídica a través de:

1.-Un auto de formal prisión.- “es la resolución judicial que determina la situación jurídica del procesado al vencer el término de setenta y dos horas, o en su caso de 144 horas, por estar comprobados los elementos integrantes del cuerpo del delito y los datos suficientes para presumir la responsabilidad, y así señalar la conducta o hecho por la que ha de continuarse el proceso”.

El auto de formal prisión, se dictará cuando de lo actuado aparezcan los siguientes requisitos:

I.- Que se haya tomado la declaración Preparatoria del inculpado, en la forma y con los requisitos que establece la Ley, o bien que conste en el expediente que aquél se rehusó a declarar.

II.- Que este comprobado el cuerpo del delito. Que tenga señalado sanción

privativa de la libertad.

III.- Que esté comprobada la probable responsabilidad del inculpado.

IV.- Que no esté plenamente comprobada a favor del inculpado, alguna circunstancia eximente de responsabilidad o que extinga la acción penal.

El plazo constitucional se puede duplicar cuando lo pida el inculpado por sí o por su defensor al rendir su declaración preparatoria o dentro de las 3 horas siguientes, siempre que dicha ampliación sea con el objeto y finalidad de aportar y valorar las pruebas en el término constitucional.

2.- Un auto de sujeción a proceso.- Es la resolución dictada por el juez, para los delitos que se sancionan con pena no corporal o alternativa, en el que se determina el o los hechos por los que habrá de seguirse el proceso, previa comprobación del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad.

3.- Un auto de libertad por falta de elementos para procesar.- Es la resolución dictada por el juez al vencer el término de 72 horas, por no estar acreditados los elementos del tipo penal ni la probable responsabilidad, o habiéndose dado lo primero, no existe lo segundo y cuya consecuencia se da la orden para que el procesado sea restituido en el goce de su libertad.

Una vez dictado el Auto de Formal Prisión o de Sujeción a Proceso. El juez citará a las partes para la audiencia de ofrecimiento de pruebas para después de cinco días y antes de quince las pruebas que podrán presentarse serán las señaladas por el propio Código, posteriormente y una vez recibidas dichas pruebas, se procederá al desahogo de las mismas, después de haberse hecho el desahogo de las pruebas, el juez citará a una audiencia para que después de diez días y antes de quince para que las partes presenten sus conclusiones por escrito, concluida la audiencia de presentación de los escritos, el juez dictará la sentencia dentro de los quince días siguientes.

C) LÍMITES Y FINALIDADES DEL PROCEDIMIENTO PENAL

Para la explicación de este apartado, acerca de los límites y finalidades del Proceso Penal, diversos autores han tratado de dar una definición de acuerdo a su propio criterio jurídico, algunos de ellos llamándoles fines generales dentro de los cuales se encuentran los mediatos e inmediatos y los particulares propios de cada período del mismo procedimiento; nosotros citaremos a diversos autores que por su forma de analizarlos creemos que hacen referencia a una fórmula clara, pura y entendible.

Sergio García Ramírez divide en tres finalidades el Procedimiento Penal y que son: las generalidades del orden jurídico, las generalidades del Proceso Penal mismo y las específicas del propio Proceso Criminal.

FINES DEL DERECHO

”Tiende a procurar seguridad, valor fundamental de lo jurídico, motivo radical o razón de ser del derecho, como señala Recansès Siches procura además el Proceso Penal, la realización de la justicia, supremo propósito en el marco de la estimativa jurídica. Tiende el proceso, asimismo, a la realización del bien común o bienestar general que consiste, afirma Recansès Siches, tanto en “la mayor suma de bienes para los individuos” como en “un repertorio de condiciones sociales que facilitan beneficios para aquellos.

FINES GENERALES DEL DERECHO.

Como es natural, y como otras instituciones del Proceso Penal, persigue metas y valores, pero para la justicia cita lo que señala Florián al manifestar que el fin general mediato del Proceso Penal es idéntico al del Derecho Penal mismo, es decir, la defensa social al paso que el fin general inmediato consiste en la aplicación de la Ley a un caso concreto; por ende se arriba igualmente a la conclusión instrumental que dejamos ya

anotada.

FINES ESPECIFICOS DEL PROCESO PENAL.

Siguiendo la línea de Florián que establece que dos son los fines específicos del Procedimiento Penal y que son:

1.- Investigar la verdad llamada efectiva, material o histórica, esto es la verdad verdadera, según la gráfica expresión redundante por contrastar con otra verdad, la formal, la convencional, arbitraria, verdad que acaso no siempre sea verdadera paradójicamente cuyo dominio radica en el Procedimiento Civil.

2.- El segundo fin y en consecuencia de la herencia del código Francés del Procedimiento Penal es el estudio de la personalidad del inculpado.⁵⁸

Las finalidades del Procedimiento Penal Mexicano, las enunciaremos de acuerdo a la división hecha por los juristas Franco Villa, Rivera Silva y otros más y estos son:

Dentro del primer período (preparación de la acción procesal). **“el fin de este periodo reside en la reunión de datos que son necesarios, para que el Ministerio Público pueda excitar al órgano jurisdiccional a que cumpla su función”**

Segundo período (preparación del proceso), la finalidad perseguida es **“reunir los datos que van a servir de base al Procedimiento, o sea, comprobar la comisión de un delito y la probable responsabilidad de un inculpado. Sin la comprobación de la comisión de un delito sería inútil seguir un proceso y sin acreditar cuando menos, datos de lo que se pueda inferir la responsabilidad de un sujeto, sería también ineficaz la iniciación del proceso.”⁵⁹**

Tercer período (Proceso), los autores lo dividen en las partes siguientes: Instrucción, discusión, fallo y cumplimiento de lo juzgado. Atentos a la

⁵⁸ GARCIA RAMIREZ SERGIO “Derecho Procesal Mexicano” Op Cit. Pág. 67.

⁵⁹ RIVERA SILVA. “El Procedimiento Penal” Op. Cit. Pág. 68

exposición que hemos tomado, respecto a los límites del procedimiento , por supuesto que podemos manifestar que el cumplimiento de lo juzgado queda fuera, tanto del proceso, como del procedimiento razón por la cual no se tomó en cuenta.

CAPITULO V

LA PENA Y MEDIDAS DE SEGURIDAD

A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

B) CONCEPTO DE LA PENA Y SU ANALISIS DOCTRINAL.

C) FINES DE LA PENA.

D) FUNDAMENTACION Y NATURALEZA DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD.

B) QUE SON LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD Y CARACTERÍSTICAS.

C) DIFERENCIA ENTRE PENA Y MEDIDAS DE SEGURIDAD.

Desde los primeros tiempos, que el hombre al tratar de integrarse en sociedad, pudo darse cuenta, que se desenvolvía dentro de un entorno donde reinaba, la anarquía total, ya que en cuanto al castigo de algún delito, esto se hacía al propio entender del mas fuerte, resultando de esta forma una vida llena de incertidumbre para su familia, propiedad y ellos mismos; por lo que ante tal situación tuvieron que sacrificar parte de su libertad para depositarla en un administrador o soberano; y este a su vez procurar su libertad social.

Una vez cedida parte de su libertad, por los hombres como una necesidad a un soberano, este tendría la obligación de velar por dicha libertad social; que como resultado sería el derecho a castigar. Asimismo, hecho dicho depósito al soberano es necesario que el citado derecho a castigar las acciones contrarias a la sociedad deben estar plasmadas, dentro de un ley para que así, el juzgador no pueda condenar a un hombre inocente de manera arbitraria y a juicio de aquel es importante mencionar la observancia de dichas normas por parte de los individuos, para una mejor convivencia social; la violación de los referidos ordenamientos crearía un caos.

El punto de gran valor, es el hecho de que tomando en consideración la atrocidad y crueldad con que se castigaba los delitos, estos conforme al paso del tiempo fueron tomando un sentido más humano; y que la Ley en su interpretación no sería a juicio del Juzgador, sino en el efecto tácito o expreso, por la voluntad de los integrantes de la sociedad como fuente de la soberanía antes mencionada.

Cuestión tal vez, sin trascendencia para el lector, pero creemos que como todo texto lleva consigo un sentido de antecedente, por lo que es necesario señalar que dichas leyes, deberán estar escritas en la lengua que se hablare en dicha región, ciudad o país, ya que al tener conocimiento de la normatividad y penas, los individuos optaran por no delinquir.

Haciendo una reflexión, acerca de todo lo anotado, mencionaremos que las penas estipuladas a los delitos serán de acuerdo al daño ocasionado a la

sociedad y no a una persona, clase social o persona determinada; error en el cual han caído los legisladores, dando pauta a la promulgación de una diversidad de leyes, como si la intención fuere de emitir una legislación por cada persona.

A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Para el mejor entendimiento del presente apartado, consideramos necesario transcribir los artículos 30 y 31 del Código Penal para el Distrito Federal Vigente, el cual señala y enumera las penas y medidas de seguridad; y que a la letra dice:

“Artículo 30. Las penas que se pueden imponer por los delitos son:

- I. Prisión**
- II. Tratamiento en libertad de imputables;**
- III. Semilibertad;**
- IV. Trabajo en beneficio de la víctima del delito o a favor de la comunidad;**
- V. Sanciones pecuniarias;**
- VI. Decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito;**
- VII. Suspensión o privación de derechos; y**
- VIII. Destitución e inhabilitación de cargos, comisiones o empleos públicos.”**

“Artículo 31.- Las medidas de seguridad que se pueden imponer son:

- I. Supervisión de la autoridad;**
- II. Prohibición de ir a un lugar determinado u obligación de residir en él;**
- III. Tratamiento de inimputables o imputables disminuidos; y**
- IV. Tratamiento de deshabitación o desintoxicación.”**

“Consecuencia de la conducta típica, antijurídica y punible (delito), son la pena estatal y la responsabilidad que de él se deriva. Titular de la pena, de cualquier naturaleza que ella sea, es el estado que no puede renunciar a ella. La pena asume así un carácter estatal, público, irreflejante e intransigible. De tal suerte que la pena es siempre pues, consecuencia

obligada del delito y consiste en la suspensión o limitación forzosa de bienes jurídicos impuesta por el Estado”⁶⁰

Nuestra Ley Suprema, es fuente del derecho penal por que los principios en ella contenidos constituyen directivas generales, a las que el Legislador tiene que señirse; muchas de sus normas poseen un valor normativo, concreto y está destinada a la generalidad de los habitantes del país.

Así pues los principios fundamentales que se encuentran en la teoría de la Pena, se delimitan a la punibilidad del Estado y son:

DE LEGALIDAD “Principio de legalidad que se encuentra establecido en el artículo 14 Constitucional, específicamente en el párrafo tercero, que expresamente refiere: “... en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate”⁶¹

PRINCIPIO DE NULLUM DELICTU, NULLA POENA, SINE LEGE, y que ha quedado plasmado en el artículo 17 Constitucional, que prohíbe la justicia por propia mano al establecer que “los tribunales estarán expeditos para la administración de la justicia en los plazos y términos que fije la Ley”; su servicio será gratuito quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales”.

DE LA NECESIDAD DE LA PENA. “Ultima RATIO”. La cual se encuentra muy ligada con los principios de proporcionalidad y la extrema ratio, ya que ligando los tres principios nos dan una pena justa, concreta y a un delito específico y solo cuando sea indispensable y no se encuentre otra forma de poner orden jurídico. Ya que no se debe jugar con esta alternativa; si existen mejores opciones para solucionar el conflicto, ejercitarlas por esa vía.

Sin embargo en la actualidad, este principio se ha ido perdiendo porque no lo dejamos como última opción, sino que la dejamos como la primera: haciendo un problema de esto.

⁶⁰ NAVARRETE RODRIGUEZ. “Comentarios Doctrinales, legislativos y Jurisprudencias al Código Penal del Estado de México. Ed. AG-PANAJUE. Pág. 265. 1997

⁶¹ MALO CAMACHO, GUSTAVO “Derecho Penal Mexicano”. Ed. Porrúa. pag. 586. México 1997

DE LA READAPTACION SOCIAL. Se encuentra apoyado en el artículo 18 Constitucional. Este principio se ve dirigido a procurar fines correctivos, objeto de la reincorporación social del individuo que delinquiró. Que dice: **“Solo por los delitos que merezcan pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán, completamente separados...”**. Parte que se ha mantenido hasta nuestros días sin modificación alguna.

DE LA INCOLUMNIDAD DE LA PERSONA O DE HUMANIDAD. El artículo 22 Constitucional contempla que no se puede afectar al individuo en su dignidad; prohibiendo así los tormentos, mutilaciones, azotes etc. Queda también encuadrado el alcance de la Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura. También en este principio se contempla que no debe existir pena de muerte, a su vez menciona que deben de suprimirse las penas de privación de libertad excesiva; de igual manera contempla las desventajas de aplicar penas excesivamente cortas.

B) CONCEPTO DE LA PENA Y SU ANALISIS DOCTRINAL

Son numerosas las definiciones que ha elaborado la doctrina jurídica penal sobre la pena, por consiguiente; citaremos las que a nuestro parecer son las más importantes:

Según Constantino Quiroz, **“la pena es la realización social jurídica organizada contra el delito”**⁶²

Para Ignacio Villalobos, **“la pena es un castigo impuesto por el poder público al delincuente, con base en la Ley, para mantener el orden jurídico”**⁶³

Marco Antonio Díaz de León, establece que, **“la pena es la sanción jurídica que se impone al declarado culpable de delito, en sentencia firme y que tiene la particularidad de vulnerar de la manera más violenta los bienes de la vida. Es decir, dentro del derecho la sanción que más daña a quien la sufre, es la pena; se le considera como justa retribución del mal del delito proporcionada a la culpabilidad del reo, esta idea de retribución exige que al mal del delito sobrevenga la aficción de la pena, para la integración del orden jurídico violado”**⁶⁴

“La pena es el castigo impuesto por el Estado al delincuente para conservar el orden jurídico”.⁶⁵ Según Fernando Castellanos Tena.

Para Navarrete Rodríguez, **“La pena es el castigo que se impone a una persona (delincuente) mediante resolución judicial que emite el Juez competente en una sentencia, por haber cometido un acto típico,**

⁶² CONSTANTINO QUIROZ, *Derecho Penal Mexicano*. Ed. Porrúa. México. Pág. 136

⁶³ IGNACIO VILLALOBOS, *Derecho Penal Mexicano*. Ed. Porrúa. Pág. 245.

⁶⁴ MARCO ANTONIO DIAZ DE LEON, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*. Tomo I Ed. Porrúa. México. Pág. 267

⁶⁵ CASTELLANOS TENA “Lineamientos Elementales de Derecho Penal”. Ed. Porrúa México. Pág. 124.

antijurídico y culpable, y que por consecuencia es la conservación del orden jurídico establecido y que deberá traer como consecuencia la paz social”.⁶⁶

Para nosotros la pena es la consecuencia jurídica de la violación a un tipo penal (antijurídico, culpable, punible), previamente señalado en la Ley (tomando en consideración que dicho tipo penal será de acuerdo al daño ocasionado a la sociedad), emitido por un juez competente.

Además y como agregado a dicho concepto, señalaremos lo que establece Cesar Beccaria, al referirse a la pena; **“no se puede llamar precisamente justa (vale tanto decir necesaria) la pena de un delito cuando la Ley no ha procurado con diligencia el mejor medio posible de evitarlo. Perfeccionar la educación, constituye el medio más seguro al mismo tiempo que el más difícil de evitar los detalles”**⁶⁷

Existen 3 Teorías en las que se pueden fundamentar las penas y son:

TEORIA ABSOLUTA:

La cual nos dice que la pena es la retribución o reparación del daño causado por el delito, por la culpabilidad del acto. Contempla la pena como causa de un mal, por un mal ocasionado; es decir, la pena halla su justificación en la misma.

TEORIA RELATIVA:

La que va encaminada a la prevención, de allí que se divida la prevención en: general, cuando la amenaza de la pena persigue la ejemplaridad y la intimidación para que los individuos se abstengan de cometer delitos, o bien especial, como la sostiene Grolmann, cuando la pena tiene como finalidad evitar que el delincuente cometa nuevos hechos delictuosos. Nos dice además que no va dirigida a un castigo NE PECCATUR, es decir, que se dirige a impedir delitos futuros; la pena se concibe como un medio para la obtención de ulteriores objetivos.

⁶⁶ NAVARRETE RODRIGUEZ “Comentarios Doctrinales Legislativos y Jurisprudenciales al Código Penal del estado de México op. Cit. Pág. 67

⁶⁷ BECCARIA CESAR “De los Delitos y las Penas” Op Cit. Pág 87

TEORIA MIXTA:

Como su nombre lo indica, toma las ideas de las teorías mencionadas anteriormente; estos es, que toma las ideas de la retribución de la pena y la prevención del delito.

B) FINES DE LA PENA

Para el mejor entendimiento de los fines de la pena, citaremos lo que señala el jurista Cuello Calòn, que “la pena debe aspirar a los siguientes fines; obrar en el delincuente, creando en él, por el sufrimiento, motivos que le aparten del delito en lo porvenir y reformarlo para readaptarse a la vida social. Tratándose de inadaptables, entonces la pena tiene como finalidad la eliminación del sujeto. Además, debe perseguir la ejemplaridad, patentizando a los ciudadanos pacíficos la necesidad de representar la Ley. Indudablemente el fin ultimo de la pena es salvaguardar a la sociedad”.⁶⁸

En este orden de ideas, la Doctrina Penal Mexicana se ha manifestado en forma generalizada que los fines de la pena son los siguientes:

- A) INTIMIDATORIA.- Pues lo son las verdaderas penas, pero con exclusividad de las multas y las prisiones de breve duración.
- C) EJEMPLAR.- Toda vez que para que no solo exista una combinación de teorías en los Códigos Penales, sino que todo sujeto calificado de delincuente, sepa y sienta que la amenaza estatal es de tipo efectiva y real.
- D) CORRECTIVA.- No solo siendo una pena debe hacerse reflexionar sobre el delito o delitos que ocasionan, de constituir una experiencia educativa y saludable, sino que cuando efectúe la libertad debe de aprovecharse el tiempo de su duración para llevar a efecto los tratamientos de enseñanza curativos y reformadores que en cada sujeto resulten los indicados para prevenir la reincidencia.

⁶⁸ NAVARRETE RODRIGUEZ “Comentarios Doctrinales Legislativos y Jurisprudenciales al Código Penal del Estado de México” Op. Cit. Pág. 80.

E) ELIMINATORIA.- Esto es temporalmente, mientras se crea lograr la legislación de la pena y de suprimir su peligrosidad; o perpetuamente si se trata de sujetos incorregibles, quizá esta clase de sanciones, desde que se ha suprimido todo agregado con que antes quería darles mayor carácter aflictivo, corresponde mas bien a las medidas de seguridad, y aun cuando muy respetables opiniones rechazan la exclusividad de éste carácter por no tener visto el efecto intimatorio que no se desprende de ellas.

F) JUSTAS.- Pues el orden social debe tratar de mantener el equilibrio, por lo tanto debe la justicia ser justa, no tratando de sobrepasar los límites que se encuentran fijados en la misma Ley penal, dando a cada cual lo que corresponde para poder de esta manera evitar las venganzas.

Dentro de la clasificación de las penas, un grupo de juristas entre los cuales destacan; Ignacio Villalobos, Sergio Vela Treviño y Raúl Carranca y Trujillo, se han inclinado en establecer la siguiente clasificación:

a) POR SU FORMA DE APLICACIÓN PUEDEN SER:

1.- PRINCIPALES.- Ya que son las que la Ley señala para el delito y el juzgador de imponer en sus sentencias.

2.- COMPLEMENTARIAS.- Que aunque señaladas en la Ley Penal su imposición puede tomarse como potestativa, toda vez que se trata de penas agregadas a otras de mayor importancia y que por esto, por su naturaleza y su fin se consideran secundarias.

b) POR SU FIN PUEDEN SER:

1.- INTIMIDATORIAS.- Son aquellas que con exclusividad de la multa y la prisión de corta duración son tomadas como tales.

2.- CORRECTIVAS.- Con el carácter que debe suponerse también en toda pena, excepto en las que recurren a una eliminación definitiva.

c) POR EL BIEN JURIDICO ATACADO, PUEDEN SER:

1.-PENA CAPITAL.- que privan de la vida al delincuente.

2.- CORPORALES.- Que son aquellas que se aplicaban directamente a la persona como las marcas, los azotes etc.

3.- CONTRA LA LIBERTAD.- Que pueden ser solo las restrictivas de este derecho, como es el confinamiento, o bien, las privativas de libertad, la prisión.

4.- PECUNIARIAS O ECONOMICAS.- imponen la entrega o la privación de algunos bienes valuados en dinero.

5.-CONTRA OTROS DERECHOS.- Como la suspensión, o destitución de funciones públicas o empleos de la misma naturaleza.

Las características que entornan a la pena se desprenden de la propia legislación penal, éstas son:

- ES JURIDICA, ya que trata en efecto, de un poder autorregulatorio y controlado, de un poder político-jurídico.
- ES PÚBLICA, ya que el ejercicio de este poder es un monopolio ejercido por el Estado y regulado por el Derecho Público y Penitenciario.
- ES AFLICTIVA, bien puede de ella pensarse como una característica que genera dolor o sufrimiento, pero que es imprescindible la falta de esta en la pena, y que obviamente no puede ser el fin de esta.
- ES COSTOSA, desde múltiples puntos de vista, la pena implica un costo social muy elevado, claro está en proporción de su gravedad. Su costo se traduce en el sostenimiento de un poderoso y amplio aparato de fuerza estatal para su imposición si bien pensamos en los salarios devengados por el Ministerio Público, Policía Judicial, Juzgadores, y el personal de una penitenciaria.
- ES UTIL, pues nada mas irracional que una pena inútil, entendiéndose por tal la que no admite de antemano la posibilidad de servirle al reo, para algo positivo o bueno porque recae sobre un incapaz o sobre el que no requiere, así como la que se impone sin que pueda surtir el beneficio social de la prevención de la delincuencia.
- ES PROPORCIONAL, ya que no todos los delitos pueden tener una misma pena, cayendo así en la inutilidad de la misma.

A) FUNDAMENTACION Y NATURALEZA DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD.

Una vez analizados en la parte inicial de este capítulo, los supuestos en los que un sujeto, puede ser acreedor a una pena jurídica, y que como también ya se señaló. Dicha pena deberá estar previamente establecida en una ley. De esto se desprende como resultado lógico, las consideraciones acerca de los sujetos infractores, a los cuales no se puede aplicar una sanción o pena por las propias características del hecho delictivo y de quien lo realiza, como lo son los menores de edad y los enfermos mentales denominados inimputables.

Considerando lo anterior nacen las medidas de seguridad que, según la doctrina Penal, se agrupan en cuatro categorías principales, que son:

1. LA RECLUSION, de los habituales.
2. EDUCATIVAS, concernientes a los menores de edad.
3. CURATIVAS, concernientes a sujetos con algún vicio o adicción.
4. DE VIGILANCIA, referentes a personas que frecuentan algún lugar determinado de mal vivir.

Es importante exponer que la imposición de las medidas de seguridad por ser múltiples, como ya ha quedado de manifiesto en los artículo 31 del Código Penal que las enumera, es lógico pensar que el criterio para la aplicación de alguna de ellas. Será diferente para cada caso concreto.

La aplicación de dichas medidas de seguridad, obviamente debe tener un criterio jurídico, ya que para el caso de los inimputables, será de acuerdo a la peligrosidad del hecho punible y antijurídico, así como la atribución, solo se tomará en consideración, la peligrosidad del delincuente y que de esto resulte la responsabilidad del mismo.

Podemos citar, para un mejor entendimiento del tema al Jurista Rocco, según síntesis de Ceniceros y Garrido, quienes mencionan que al hablar de la pena y las medidas de seguridad. **“Medidas de Seguridad: aplicadas al igual que las penas. Tomadas por la autoridad Judicial. Accesorias y sustitutivas de la pena o alternadas a ella. Constituyen una defensa contra el peligro de nuevos delitos de parte del delincuente. Prevención especial por medio de la eliminación o de la corrección. Son únicamente medidas preventivas en la lucha contra el delito. De hecho, medidas administrativas aplicadas judicialmente, con las características de indeterminación, discreción y revocabilidad. Es decir, las medidas de seguridad constituyen una defensa contra el peligro de nuevos delitos, por parte del infractor (prevención especial, eliminación, corrección); y las penas son una defensa contra el peligro de nuevos delitos, pero no únicamente por parte del delincuente, sino también por parte de la víctima, sus próximos o aún parte de la colectividad (prevención general)”**⁶⁹

De lo anteriormente expuesto, podríamos decir que el fundamento legal de las Medidas de Seguridad, ha quedado analizado en la primera parte. Pero que estas son el resultado de las providencias tomadas acerca de los sujetos que no pueden ser juzgados de igual manera que un delincuente común, por las razones ya explicadas, ya que traen aparejada consigo un procedimiento especial, para los inimputables.

⁶⁹ FRANCISCO GONZALEZ DE LA VEGA “El código penal comentado” Editorial Porrúa. México. 2002.

E) CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD

Primeramente, citaremos a algunos autores, los cuales de manera muy particular han dado su concepto sobre lo que son las Medidas de Seguridad, para que finalmente plasmemos lo que a nuestra consideración son las Medidas de Seguridad.

Dice el profesor Ignacio Villalobos, que **“las medidas de seguridad, son aquellas que, sin valerse de la intimidación y por tanto sin tener carácter definido, buscan el mismo fin de prevenir futuros atentados de parte de un sujeto que se ha manifestado propenso a incurrir en ellos; así. En tanto que la multa y la prisión son verdaderas penas, todas las demás que menciona... nuestro Código Penal pueden tomarse como simples medidas de seguridad”**

El tratadista Santiago Mir Puig, señala que **“las medidas de seguridad, se imponen como medios para prevenir el delito y supone que a menudo la privación de derechos básicos de la persona en un grado menor que la pena”**⁷⁰

El diccionario jurídico Espasa, dice que **“las medidas de seguridad o penales, referido al término complejo a su significado propio son sanciones, general aunque no necesariamente, según algunos autores, males impuestos a una persona determinada por su peligrosidad delictiva o criminal antes de que realice una acción típicamente antijurídica o con posterioridad a su ejecución para conseguir un fin de prevención especial, es decir, evitar la comisión de un delito en el sentido en el cual ya se haya utilizado el vocablo (acción típicamente antijurídica) logrando su inoquización (medidas de seguridad en sentido estricto) y/o su reeducación y reinserción o reforma (medidas de corrección)”**⁷¹

Para el jurista Navarrete Rodríguez, **“las medidas de seguridad son los medios legales o los instrumentos jurídicos idóneos por medio de los cuales el Estado en forma individualizada y singular sanciona a los**

⁷⁰ SANTIAGO MIR PUIG. “Derecho Penal”, Ed. Porrúa. México. Pág. 80

⁷¹ Diccionario Jurídico Espasa, Tomo II

delincuentes con el fin de evitar la comisión de nuevos delitos, sin que dicha sanción tenga carácter aflictivo o retributivo”⁷²

Para nosotros, las medidas de seguridad son: los medios jurídicos con lo que se sanciona una infracción a la Ley Penal, tomando en consideración el propio hecho delictivo y al sujeto activo, y que tiene como fin la prevención de los delitos, así como reeducación y curación, según sea el caso concreto.

En cuanto hace a las características de las medidas de seguridad, las citaremos de acuerdo a lo señalado por el Tratadista Esteban Righi, por considerar que son las más claras y éstas son:

Son medidas coactivas, ya que la conformidad del destinatario no es presupuesto de su imposición.

Su efecto es una privación o restricción de derechos, con lo cual resulta inevitable admitir que se traducen en padecimientos para quienes lo soportan.

Tiene fin exclusivamente preventivo o tutelar.

⁷² *Op. Cit. Pág. 207*

DIFERENCIA ENTRE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD

Como ya se mencionó que las Medidas de seguridad son “Providencias tendientes a readaptar al delincuente para la vida libre en sociedad, es decir, para promover su educación o curación.”

A su vez el maestro Antolisei, Francesco, comenta que las diferencias entre penas y medidas de seguridad, “son que las primeras son aplicables a imputables y son fijas; en tanto que las medidas de seguridad son aplicables a los inimputables y son indeterminadas porque desaparecen cuando la persona deje de ser peligrosa”; esto se daba anteriormente, ya que en la actualidad las medidas de seguridad son al igual que las penas determinadas, porque se prestaba a que a los individuos que eran recluidos en centros médicos para su rehabilitación, no salían nunca de esos lugares.

Las penas se aplican a personas con capacidad de autodeterminación, “Normales”; las medidas de seguridad a las personas que carecen de capacidad para autodeterminarse.

Otras diferencias que encontramos son:

- Las penas son retributivas; las medidas de seguridad, no.
- Las penas se fundamentan en la imputabilidad, las medidas de seguridad se aplican a inimputables, es decir, desde el punto de vista jurídico se fundamenta en la atribución de una acción antijurídica, no culpable, en general, en la peligrosidad del individuo.
- La pena en sus distintas etapas se considera una amenaza y sufrimiento; en Las medidas de seguridad, no pueden constituir siempre una amenaza, ya que algunas se aplican a individuos incapaces la coacción que se atribuye a la pena
- Las penas son determinadas, en cambio las medidas de seguridad son indeterminadas, ya que mientras la peligrosidad del individuo perdure, continuará la medida de seguridad.

- Las penas siempre van encaminadas a los mismos tratamientos, aunque varíen en su cumplimiento por su gravedad; en cambio las medidas de seguridad persiguen fines distintos, y por ello suponen tratamientos diferentes también.

CAPITULO VI

“CREACIÓN DE UNA AGENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADA EN MATERIA AGRARIA”

- A. SU FUNDAMENTO LEGAL.
- B. LA NECESIDAD DE SU CREACIÓN.
- C. SU FUNCIONAMIENTO Y APLICACIÓN.

A) FUNDAMENTO LEGAL

La base legal de la creación de una Agencia del Ministerio Público especializada en materia Agraria, ésta, como ya se ha citado en capítulos anteriores; consolidado en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice **“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel...”** Así como también se encontrará previamente estipulado en el artículo 81 de la Constitución Política para el Estado de México, que dice: **“Corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la Acción Penal. La Policía Judicial estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público”**.

En el fundamento antes citado, también se encontrará dentro de los artículos 3 y 97 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, el cual dice: **“El ejercicio de la Acción Penal corresponde exclusivamente al Ministerio Público”**; y **“los funcionarios del Ministerio Público están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos del orden común de que tenga noticia por alguno de los medios señalados en el artículo 16 de la Constitución Federal, excepto en los casos siguientes...”** respectivamente.

De igual manera encontramos su base legal, en lo que se refiere a la función o desempeño interno como oficina de Representación Social en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México en sus artículos:

Artículo 1º.- **“lo dispuesto en esta Ley, tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y el ejercicio de las atribuciones que corresponden a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México”**.

Artículo 2º.- **“La procuraduría General de Justicia es la dependencia del Ejecutivo, en la que se integra la institución del Ministerio Público, para el ejercicio de las atribuciones que se le otorgan en la Constitución**

Política del Estado Libre y Soberano de México, la que determina en la presente Ley y demás disposiciones legales”.

Artículo 3º.- “la aplicación de esta Ley corresponde en el ámbito de sus respectivas atribuciones al Procurador General de Justicia, sub-Procuradores, Agentes del Ministerio Público, Policía Judicial, Directores Generales, a los Servidores Públicos que laboran en ella”.

Artículo 5 incisos A fracción I.- “Investigar los delitos del fuero común, dentro del territorio del Estado a fin de acreditar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado”.

fracción II.- **“Ejercitar la Acción Penal”**

fracción III.- **“ poner a las personas aseguradas a disposición de la autoridad competente”**

fracción X.- **“ejercer el mando directo e inmediato de la policía Judicial; las demás fracciones disponen atribuciones como parte en los Procesos Penales y civiles”.**

Artículo 17.- “Son atribuciones de los Agentes del Ministerio Público: Investigar los delitos del fuero común, a fin de acreditar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado”.

Es oportuno señalar, que dentro de la Ley Agraria, precisamente en su artículo 136 fracción X, que señala:

Artículo 136.- “Que son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

fracción X.- Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurrirá el comisariado ejidal y que deberá presentar el comité de vigilancia”

B) LA NECESIDAD DE SU CREACIÓN

El tan sonado progreso y desarrollo de un país; en particular el nuestro ha traído aparejado la marginación y empobrecimiento de diversos sectores que conforman nuestro país; particularmente el sector campesino, junto con otros sectores de la sociedad han sido de los más azotados. Hoy día dicha comunidad ha quedado rezagada tanto en el ámbito social, cultural, económico y por supuesto en el Jurídico.

Es claro, que dicha comunidad campesina, por sus razonables y propias condiciones de vida, encauzada solo a la manutención de sus familias por parte de los jefes de las mismas, y que en muchos casos también son los hijos los que con su trabajo aportan dinero para el sostenimiento de la economía familiar. Desconociendo el entorno social en el que se desenvuelven, concretamente el ejercicio de algún derecho. Como lo es el de denunciar algún hecho ilícito, cometido en menoscabo de su esfera jurídica ante la autoridad correspondiente, que en este caso es el Ministerio Público. En donde se enfrentará la propia naturaleza del procedimiento a seguir y a los términos a los que hay que sujetarse, esto aunado con la falta de personal tanto humano como mecánico, este último en ocasiones precario e inexistente; así como también a la inmensa carga de trabajo que existe en las Agencias del Ministerio Público y a que en las averiguaciones sin detenido no existe término alguno para consignar ante los tribunales competente.

Por lo anteriormente señalado y por un sin fin de trabas que se presentan, en algunos denunciante, en este caso los campesinos que han optado por dejar de dar trámite a la denuncia, llegando con ello a que los delitos queden impunes y sin castigo.

Otro punto de gran importancia, lo es el hecho de que las Agencias del Ministerio Público se encuentren ubicadas por lo general en lugares lejanos de las poblaciones campesinas, dando como resultado, que el problema del individuo se agrave más, siendo esto un verdadero peregrinaje para acudir a las oficinas de la Representación Social. No tomando en consideración que algunas oficinas del Ministerio Público, solo laboran doce horas, siendo los denunciante remitidos a otras agencias, logrando crear en el campesinado un sentimiento de total incertidumbre.

Dentro del desarrollo de nuestra vida cotidiana, podemos darnos cuenta y enunciar, la marginación hecha por nosotros mismos, a los campesinos o gentes dedicadas al campo y en muchos casos la denigración de los mismos, Siendo su llegada al denunciar algún hecho delictivo ante el Ministerio Público y mostrando su inseguridad, esto sumado al mal trato que en ocasiones sufren estas gentes.

La vida diaria que lleva un acelerado ritmo, no permite que nos demos cuenta, de que aún en nuestro país, existe un gran porcentaje de campesinos que trabajan sus tierras y que el producto de este trabajo, es para sostener a sus familias, quedando su suerte al aire, sin poder vislumbrar nosotros que el verdadero desarrollo de un Estado, es el sector campesino; por supuesto, sin restar importancia que se merecen otras áreas o ramas de producción.

Como ejemplo, podemos mencionar el período en que fuera presidente de la República Mexicana el General Lázaro Cárdenas del Río, donde el campo fue la estructura económica, que impulsó el crecimiento de México, denominado a dicho período como **“EL MILAGRO MEXICANO”**.

Siguiendo las ideas de Marx (1850): Tratamos a los campesinos como bárbaros de la civilización, como una clase amorfa, como se trataría a un costal de papas. “Todavía en Marzo de 1975 la ejidatarista Ursula Mondragón Vargas del nuevo centro de población de la Ley Federal de la Reforma Agraria, hubo que recorrer 1,100 kilómetros para ser operada del brazo después de haber sido dada de alta en varias capitales estatales en donde no pudieron atenderla, y cuando sanó de su dolencia, el médico familiarmente le dio unas palmaditas en la espalda y le dijo en nuestra presencia “¡Ahora sí, Doña Ursulita, a regresar al ejido... y a comer muy bien!”.⁷³

Lo ante mencionado, pudiera parecer fuera de contexto, pero creemos, es un ejemplo claro del poco entendimiento, marginación del campesino, es decir, de la grave problemática que se vive en nuestro país.

Podemos aludir finalmente que nunca dejará de existir el campesinado o gente que labora en el campo, que claro está, será de acuerdo a nuestro desarrollo y época.

Ante tal situación y con lo expuesto, es necesario la creación de una Agencia del Ministerio Público Especializada en Materia Agraria, esto con la finalidad

⁷³ Op. Cit. Pág. 211.

de dar una celeridad a los asuntos de la comunidad agraria, orientar a los individuos acerca del procedimiento a seguir y en su defecto canalizarlos a autoridades competentes; al ser una Agencia Especializada en Materia Agraria se concretará al conocimiento de denuncias de los campesinos, dando como resultado una atención más eficaz y particular a los sujetos agrarios, por último, que dichas oficinas de representación social, estén ubicadas en forma geográficamente cercanas a las comunidades campesinas para lograr una justicia pronta y expedita.

C) SU FUNCIONAMIENTO Y APLICACIÓN

La creación de una Agencia del Ministerio Público especializada en Materia Agraria; no busca encontrar el hilo negro o la panacea jurídica a una problemática social-jurídica-cultural, que se ha venido arrastrando desde hace mucho tiempo, como nuestro propio acontecer histórico-jurídico nos lo demuestra, sino como un apoyo, agradecimiento y reconocimiento de aquel sector campesino, de donde emergió el crecimiento de México; y a lo que no se le ha dado el verdadero valor que se merece.

A pesar de diversas opiniones que se han generado en torno al desarrollo y desempeño de nuestra institución de representación social, como la del jurista Castro Juventino V., al referirse a dicha institución: “La Institución del Ministerio Público sufre en México una especie de hipertrofia en sus funciones, para usar el lenguaje de la Biología, Hipertrofia o disfunción que peca al mismo tiempo contra la Constitución y doctrina. El excesivo poder que ha traído aparejado este desarrollo inmoderado de las funciones del Ministerio Público, no solo pone en peligro las libertades públicas, sino que ha provocado un malestar que llega a clamor nacional, por los frecuentes casos en que el Ministerio Público arrogándose atribuciones jurisdiccionales que no le corresponden, ha sido el vehículo y el instrumento con los cuales se ha hecho nugatoria la debida impartición de justicia.

Es así como el Ministerio Público ha llegado a ser en ocasiones despreciable; a pesar del papel que la historia, la doctrina y nuestra propia Constitución le señalan, no solo de enorme importancia, sino de imprescindible necesidad.

El Ministerio Público está desnaturalizado funcionalmente en México, ya que puede abandonar o desistirse de la acción penal, abandono o desistimiento que tiene el carácter de una falsa resolución absolutoria. . .”

Alude además a otros autores, tal es el caso de Musio, que al referirse al Ministerio Público, lo llama, **Instrumento fatalísimo de despótico gobierno, y lo considera como instituto tiránico al que compara con el Caballo de Troya que el ejecutivo ha introducido en el Poder Judicial, y en el ente mas monstruoso y contradictorio, inmortal e inconstitucional, que se mueve como autómatas a la voluntad del Poder Ejecutivo**”; Cercano en 1868, dice “que es un invento de la monarquía francesa, únicamente para

tener de la mano a la magistratura⁷⁴ Lo atacan y piden su abolición, Henrrion de Pansey, Bonasi, Ludovico Mortara, Landocfi, Bartolucci, etc.

Nosotros tenemos la firme convicción de que el Misterio Público, no es el engendro que los juristas antes anotados han hecho en sus aseveraciones, nos parecen extremas e imparciales, ya que si bien es cierto que dicha institución adolece de una diversidad de situaciones adversas, como lo es su finalidad corrompida y degradada, que son resultado de nuestro acontecer y entorno social-económico-jurídico. Y aún de estos embates y sus propias necesidades creemos que el Ministerio Público es un ente del Ejecutivo necesario en nuestra vida social, apoyando nuestro dicho en lo que se refieren los siguientes juristas defensores del Ministerio Público.

Pues como lo hace notar Siracusa, **“Solo podría sustituir la Institución del Ministerio Público con uno de los dos sistemas; el proceso de tipo inquisitorio, en el cual el juez asume la función de acusador, o el ejercicio privado de la acción penal, sistemas ambos despreciables”**. Asimismo, Manduca expresa; **“la abolición del Ministerio Público en los juicios penales---Así como autoridad que solo puede ejercer la acción penal--- es una teoría condenada por la historia del derecho, por la ciencia, por la moderna sociología y por la legislación comparada. El modo de desenvolver la cuestión por los furiosos abolicionistas, demuestra que son impulsados por la pasión, por la ira, por el rencor, por el odio”**. Y mas adelante concluye; **“ LO REPETIMOS, EL MINISTERIO PÚBLICO REPRESENTANTE, ENCARNACION VIVIENTE DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO, NO PUEDE, NO DEBE SER DEL TODO EXTRAÑO, NO PUEDE ESTAR AUSENTE EN CUALQUIER PARTE DONDE SE ADMINISTRE JUSTICIA”**.

Por eso, al crear una Agencia del Ministerio Público especializada en Materia Agraria que conozca de asuntos concernientes al campesinado como sujetos del derecho agrario, sería un pequeño paso para llegar a un marco de legalidad, dando seguridad a ese sector campesino tan olvidado, tratando de construir un verdadero estado de derecho en donde pudiera ser aplicable, lo señalado por Justiniano, al referirse a la justicia, **“dar a cada quien lo que le corresponde”**

⁷⁴ CASTRO JUVENTINO V. *El Ministerio Público en México*. Ed. Porrúa. México. 1995. Pág. 93

CONCLUSIONES

PRIMERA.- - A lo largo de la presente investigación encontramos serios problemas que se ha acarreado a través de la historia en lo que se refiere al sector agrario de nuestro país, Durante la época prehispánica, precisamente dentro de la civilización Azteca-la más representativa por su gran desarrollo político, económico, social y cultural-, como otras en el mundo tuvo como fuente de crecimiento y poder la división de clases sociales, dando como resultado la opresión obviamente de las clases bajas, en especial la población que trabajaba la tierra.

SEGUNDA.- A raíz de la llegada de los españoles a nuestro país, y en consecuencia a la conquista del mismo, nace la colonia, que se vivió durante un periodo de tres siglos, teniendo como resultado para los pobladores de México, solo seguir bajo el yugo de los más poderosos los conquistadores españoles, bajo un régimen jurídico diferente que se basaba en instrumentos romanos, que nada tenía que ver con nuestra cultura.

Con la llegada de la cultura española a nuestra tierra, seguida por la conquista inevitable, la fusión de estas dos razas que dio como resultado el mestizaje; denominándoles castas a dichas uniones; y por su propia condición quedaron al margen de la vida social, política y económica, por lo que ante tal marginación-es una opinión personal-ya no ser por ellos, claro esta aunado a otras circunstancias sociales no menos importantes, nace la lucha de independencia , la cual se consumó en el año de 1821; aquellos que quedaron al frente del nuevo gobierno se olvidaron de la población en general, saliendo a la luz los intereses personales de los españoles-mestizos, entrando a una vida de condiciones deplorables para la población, situación que conforme transcurrió el tiempo logro darle vida al embrión de la Revolución Mexicana.

TERCERA.- El Desarrollo de la Revolución Mexicana fue el punto de partida , para el Constituyente de 1917 donde precisamente en su artículo 27 quedan plasmados los derechos agrarios, dicho artículo sufrió una serie de reformas durante el periodo de 1920 y posterior a 1934 siguieron legislaciones

reguladoras del citado artículo, hasta llegar a la Ley Agraria de 1992 que actualmente nos rige.

CUARTA.- La Ley Agraria, que en la actualidad nos rige trata de democratizar la vida del campesino, dándole prerrogativas, pero aún de la buena intención de dicha Ley y en consecuencia la Procuraduría Agraria no ha llegado a cristalizar los propios sentidos de la Ley, llegando a ser conocidos como **“El elefante blanco”**.

QUINTA.- El artículo 21 de nuestra Carta Magna, señala que el Ministerio Público es la única autoridad que tendrá la facultad de perseguir los delitos con la ayuda de la Policía Judicial. Siendo en consecuencia a quien deberán recurrir los campesinos a denunciar algún hecho delictuoso, pero que a causa de la gran carga de trabajo que existe en las Agencias del Ministerio Público, la falta de material tanto humano como mecánico, la existente corrupción, resultado de nuestro entorno social, y aunado a que no existe término alguno para que el Ministerio Público ejercite acción penal en cuanto hace a alguna consignación sin detenido, a no ser de que exista algún detenido, tendrá la institución un término de 48 horas para consignar, término que podrá ser duplicado en caso de delincuencia organizada. El denunciante en este caso el campesino, ante la demora de atención desiste de seguir con el procedimiento, quedando como consecuencia algunos casos impunes por la falta de seguimiento.

SEXTA.- El presente trabajo contiene un breve análisis acerca del Procedimiento Penal Mexicano, teniendo en cuenta la exposición que hacen algunos tratadistas, así con nuestra Ley positiva vigente, teniendo como objetivo ; un señalamiento más sobre los términos de duración de un procedimiento penal, resultando de esto el sentimiento de incertidumbre por parte del campesino al no conocerlos.

SEPTIMA.- Uno de nuestros capítulos contiene el tema referido a lo que es la pena y en consecuencia las medidas de seguridad; por lo que de acuerdo a nuestra investigación pudimos percatarnos, apoyándonos en las reflexiones de algunos juristas, que aquellas en su aplicación como sanción en la comisión u omisión de algún delito, no son proporcionados, ya que pareciera que dichas penalidades fueron emitidas por nuestros legisladores, tomando en consideración el daño ocasionado a una persona o clase determinada. Siendo que lo idóneo es aplicar una pena en la inteligencia del daño hecho a la sociedad en general.

OCTAVA.- Es de gran importancia la creación de una Agencia del Ministerio Público especializada en Materia Agraria. Aunque dicha Institución no busca encontrar la tan grande problemática, que con nuestro acontecer histórico nos ha demostrado que la comunidad campesina es una de las más marginadas y como consecuencia han quedado en el olvido. Pero tratará de aminorar tal situación tan grave, máxime en una de las partes claves que es la Procuración de Justicia.

NOVENA.- A pesar de los grandes esfuerzos, apoyos desinteresados y tal vez nacionalistas, que grandes personajes en el pasado y en la actualidad han hecho en pro del agro, estos ideales no han podido llegar a cristalizarse, gracias a intereses personales y ambiciones enfermas, megalomanías que solo dan paso al orillamiento, marginación e injusticia de la comunidad campesina; quedando al margen del marco de legalidad. Levando consigo el retroceso de otras áreas.

DECIMA.- Más que exponer leyes, como si se tratare de la fabricación de algún objeto, ya que esto da como resultado una total anarquía legislativa. Así como una total incomprensión por parte de la población y en particular por la comunidad campesina sin saber a que ley acogerse. Lo que se ha dado tanto en materia agraria como en otras. Bastaría solamente con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una Ley Reglamentaria suficiente para la debida aplicación de la Ley.

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

1. BECARIA CESAR, "De los Delitos y las Penas" - Editorial Altaya-México - 1997.
2. CARRANCA Y TRUJILLO, RAUL "Derecho Penal Mexicano" – Editorial Porrúa – México - 1994.
3. CASTELLANO TENA "Lineamientos Elementales del Derecho Penal" – Editorial Porrúa – México - 1994.
4. CASTRO JUVENTINO V. "El Ministerio Público en México" – Editorial Porrúa – México – 1995.
5. CESAR OBED MARTINEZ FLORES, "La Actuación del Ministerio Público de la Federación en El Procedimiento Penal Mexicano" – Editorial O.G.S - México – 2000.
6. COLIN SANCHEZ, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales" – Editorial Porrúa – México – 2002.
7. CONSTANTINO QUIROZ, "Derecho Penal Mexicano" – Editorial Porrúa – México – 1995.
8. DE IBARROLA, ANTONIO, "El Derecho Agrario" – Editorial Porrúa – México – 1995.
9. FABILA MANUEL, "Cinco Siglos de Legislación" - Editorial CEHA – México- 1994.
- 10.FERNANDEZ MARTIN-GRANIZO, "El Ministerio Fiscal en España" – Editorial Madrid - España - 1995.
- 11.FRANCO VILLA JOSE, " El Ministerio Público Federal" – Editorial Porrúa- 2000.
- 12.GONZALEZ DE LA VEGA, FRANCISCO, "El Código Penal Comentado" – Editorial Porrúa - México - 2002.

13. JIMENEZ DE ASENJO, "Derecho Procesal Penal" – Editorial Porrúa – México – 1993.
14. JOFRE TOMAS, "Manual Procedimental (Civil y Penal)" – Editorial Porrúa – México – 1997.
15. MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO, "El Derecho Precolonial" – Editorial Porrúa – México – 1994.
16. MEDINA CERVANTES, "Derecho Agrario" – Editorial Harla – México – 1994.
17. MIR PUIG, SANTIAGO "Derecho Penal" – Editorial Porrúa – México – 1995.
18. MUÑOS LOPEZ, ALDO SAUL, "El Proceso Agrario y Garantías Individuales" – Editorial Pac – México – 1996.
19. NAVARRETE RODRIGUEZ, "Comentarios Doctrinales Legislativos y Jurisprudenciales al Código Penal del Estado de México" – Editorial AG-PANAUJE – México – 1997.
20. OROZCO WISTANO, LUIS, "Legislación y jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos" (Tomo I) – Editorial El Tiempo – México – 1995.
21. PAVON VASCONCELOS, "Manual de Derecho Penal Mexicano" – Editorial Porrúa- 1997.
22. GARCIA RAMIREZ, SERGIO, "Derecho Procesal Mexicano" – Editorial Porrúa - México – 1994.
23. RIQUELME VICTOR, "Instituciones de Derecho Procesal Penal" – Editorial Altaya – Argentina – 1994.
24. RIVERA SILVA. "El Procedimiento Penal" – Editorial Porrúa – México – 1994.
25. ROGINA VILLEGAS, RAFAEL, "Compendio de Derecho Civil" – Editorial Porrúa – México – 1995.

26. TENA RAMIREZ, FELIPE, "Leyes Fundamentales de México" – Editorial Porrúa – México - 1994.
27. VILLALOBOS, IGNACIO, "Derecho Penal Mexicano" – Editorial Porrúa – México – 1997.
28. WEBER, MAX, "Historia Agraria Romana" – Editorial Porrúa – México – 1993.

OTRAS FUENTES BIBLIOGRAFICAS

29. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS – Editorial SISTA – México – 2004.
30. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE México – Editorial SISTA – México – 2004.
31. CODIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MEXICO – Editorial Porrúa – México – 2002
32. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE México – Editorial Porrúa – México – 2002.
33. CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL – Editorial ISEF – México - 2004.
34. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES -Editorial ISEF – México- 2004.
35. CODIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE MEXICO – Editorial Porrúa – México – 2002.
36. LEY AGRARIA- Editorial Pac –México 2004.

- 37.LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA PARA EL ESTADO DE MEXICO – Editorial Pac – México 2002.
- 38.LEY FEDERAL DEL TRABAJO – Editorial SISTA – México 2002.
- 39.DICCIONARIO JURIDICO ESPASA – México – 1997.
- 40.TESIS JURISPRUDENCIALES EN MATERIA AGRARIA, Editada por la Procuraduría Agraria- México.