



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

BASES PARA LA REGLAMENTACION DE
LOS ACTOS U OMISIONES DE LAS
AUTORIDADES AGRARIAS CON
FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 473 DE
LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA
AGRARIA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

SILVANO ABARCA MACKLIS



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

"BASES PARA LA REGLAMENTACION DE LOS ACTOS U OMISIONES DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 473 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA".

	Pag.
INTRODUCCION	10
CAPITULO I	
EL REGLAMENTO.	
a).- Concepto y definición del Reglamento	13
b).- Elementos que integran el Reglamento	13
c).- El Reglamento en la Doctrina Extranjera.....	14
d).- El Reglamento en la Doctrina Mexicana.....	16
e).- Lugar que ocupa el Reglamento en la jerarquía de Leyes.	17
f).- El Reglamento aconstitucional, anticonstitucional y - constitucional.....	19
g).- El Reglamento administrativo y judicial.....	20
CAPITULO II	
LA FACULTAD CONSTITUCIONAL REGLAMENTARIA.	
a).- En el artículo 89 fracción I de la Constitución. Su in- terpretación.....	23
b).- En la Ley Organica de la administración pública federal.	27
c).- El Reglamento en lo dispuesto en el artículo 476 de la - la Ley Federal de la Reforma Agraria.....	28
d).- En lo dispuesto en el artículo 2o. transitorio de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Su interpretación.....	28
e).- Jurisprudencia.....	29
CAPITULO III	
LA FALTA Y SU SANCION EN EL DERECHO.	
a).- Concepto de falta.....	32
1.- En la teoría.....	32
2.- Su diferencia con el ilícito penal.....	34
b).- La falta en el Derecho Administrativo.....	35
1.- En la sanción administrativa.....	37
2.- En la sanción económica.....	38
3.- En la sanción penal.....	40

CAPITULO IV

LA FALTA U OMISION POR INAPLICACION DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA (EN EL PROCEDIMIENTO)

a).- Por no dar curso a una solicitud de tierras.....	44
b).- Por omitir trabajos técnicos y administrativos en los expedientes agrarios.....	48
c).- La no ejecución de trabajos técnicos y administrativos en un expediente agrario.....	51
d).- Al dejar de considerar las pruebas que se presentan en el procedimiento.....	52
e).- Al no dictaminar el expediente respectivo.....	53
f).- Por omitir dar vista a las partes en el procedimiento.....	55
g).- Al no respetar los términos en el procedimiento agrario-respectivo.....	56
h).- La no ejecución de la resolución presidencial agraria una vez publicada.....	59
i).- Por no formular el plano de ejecución de acuerdo con la resolución presidencial agraria.....	61
j).- Por defecto de ejecución.....	62

CAPITULO V

FALTAS U OMISIONES EN LA ORGANIZACION DEL EJIDO.

a).- Por no acatar los acuerdos de asambleas de ejidos y comunidades.....	64
b).- Por no respetar los derechos individuales y colectivos agrarios.....	67
c).- Por no aplicar preceptos sobre organización de ejidos y comunidades.....	68
d).- Por no dar asesoramiento técnico a ejidos y comunidades....	69

CAPITULO VI

ENTIDADES QUE PUEDEN INCURRIR EN FALTAS U OMISIONES.

a).- Gobernadores de los Estados. Titular del Departamento del Distrito Federal.....	73
b).- Funcionarios y Empleados de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.....	76
c).- Funcionarios y Empleados de la Secretaría de la Reforma Agraria.....	77
d).- Funcionarios y Empleados de la Comisión Agraria Mixta.....	79
e).- Funcionarios y Empleados del Cuerpo Consultivo Agrario.....	80

CAPITULO VII

SANCIONES POR LA COMISION DE FALTAS U OMISIONES.

a).- Suspensión temporal del empleo	83
b).- Cambio de plaza o empleo.....	90
c).- Sanción de carácter pecuniario.....	91
d).- Consignación en su caso, ante el Ministerio Público.....	94
e).- Suspensión definitiva del empleo.....	95
f).- Jurisprudencia.....	96

CAPITULO VIII

BASES PARA UN REGLAMENTO DE LOS ACTOS U OMISIONES A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 473 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

1 .- Exposición de motivos.....	100
a) De las Faltas.....	100
b) De las omisiones.....	102
c) De los empleados.....	111
d) De los funcionarios.....	111
e) De las sanciones.....	122

CONCLUSIONES..... Páginas Subsecuentes

T E M A D E T E S I S

" BASES PARA LA REGLAMENTACION DE LOS ACTOS U OMISIONES DE
LAS AUTORIDADES AGRARIAS CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO -
473 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA."

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

Concebimos el problema agrario en México, como la reunión de elementos económicos, sociales y jurídicos que motivan la injusticia social en el agro Mexicano.

La irresponsabilidad de funcionarios y empleados públicos coadyuva a la gravedad del problema de la tierra. En tanto los funcionarios y empleados públicos a quienes compete dirigir y aplicar los programas de la Reforma Agraria no respondan a la confianza en ellos depositada y realicen actos u omisiones que desvíen el espíritu de la Ley, la Reforma Agraria no pasará de ser un excelente cúmulo de preceptos.

En relación al capítulo séptimo, referente a la responsabilidad en materia agraria cabe hacer dos observaciones de carácter general; El sistema de delitos faltas y sanciones, está elaborado pensando fundamentalmente en el trámite de los expedientes agrarios y la Ley Federal de la Reforma Agraria no establece las sanciones que corresponden a las faltas u omisiones sino que deja la solución de este problema a un reglamento que no ha llegado a dictarse.

La experiencia ha demostrado que después de haberse tramitado los expedientes agrarios y constituido los ejidos, pueden cometerse no solo faltas u omisiones de carácter administrativo sino delitos graves que no están previstos expresamente y sancionados.

En ocasiones, empleados hasta de muy baja categoría, aprovechando la ignorancia de los campesinos, se atribuyen una autoridad que no tienen, siembran la desorientación y la discordia en los ejidos, ocultan abusos de Comisariados irresponsables, extorsionan a los campesinos, amenazan a pequeños propietarios, provocando además actividades verdaderamente funestas para la debi

da organización económica ejidal que ha de lograrse sobre bases de justo -
respeto de los derechos de los ejidatarios.

Es por ello la necesidad de establecer un reglamento o mecanismo que -
permita lograr una enérgica depuración y moralización en el manejo de los -
asuntos agrarios, lo cual constituye una necesidad nacional y un vehemente -
anhelo de la clase campesina.

C A P I T U L O I

- A) .- CONCEPTO Y DEFINICION DEL REGLAMENTO.
- B) .- ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL REGLAMENTO.
- C) .- EL REGLAMENTO EN LA DOCTRINA EXTRANJERA.
- D) .- EL REGLAMENTO EN LA DOCTRINA MEXICANA.
- E) .- LUGAR QUE OCUPA EL REGLAMENTO EN LA JERARQUIA DE LEYES.
- F) .- EL REGLAMENTO ACONSTITUCIONAL, ANTICONSTITUCIONAL Y -
CONSTITUCIONAL.
- G) .- EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL.

C A P I T U L O I

EL REGLAMENTO.-

A) CONCEPTO Y DEFINICION DEL REGLAMENTO.

Refiriéndose a las fuentes del Derecho Administrativo cabe señalar que son la Ley, el Reglamento, la Costumbre, y la Jurisprudencia. Por lo tanto podemos definir al Reglamento como "El conjunto de Normas Administrativas subordinadas a la Ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo." (1)

Con el propósito de ampliar el concepto del tema que nos ocupa mencionaremos la definición del Maestro Gabino Praga y dice que el reglamento "Es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo." (2)

B) ELEMENTOS QUE INTEGRAN AL REGLAMENTO.

Los elementos generales del Reglamento como fuentes del Derecho Administrativo son:

- 1.- Es un conjunto de Normas de Derecho Administrativo que emanan unilateralmente del Poder Ejecutivo Federal, es decir, de la máxima Autoridad Administrativa.
- 2.- Esas normas tienen por objeto ejecutar las Leyes Administrativas que expida el Congreso de la Unión. En México los reglamentos son aquellos que la Doctrina Administrativa denomina Reglamentos Ejecutivos, que desarrollan los propósitos contenidos en la Ley.
- 3.- El Reglamento es de carácter impersonal y general que asume caracteres semejantes al de la Ley.

(1) Derecho Administrativo- Andrés Serra Rojas
Editorial Porrúa- 1962 Pag. 195

(2) Derecho Administrativo- Gabino Praga
Editorial Porrúa- 1982 Pags. 99- 104

4.- El reglamento no puede invadir el dominio reservado por la Constitución al Legislador por lo que debe mantenerse el principio de superioridad de la Ley, de la Constitución. El Reglamento está subordinado a la Ley, en ningún caso puede prevalecer sobre aquella.

5.- El Reglamento debe ser Promulgado y Publicado para que tenga fuerza legal obligatoria.

6.- El Reglamento no debe tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades que las establecidas en la Ley y de conformidad con la Constitución. El Reglamento tiene como límite el texto de la Ley.

Formalmente el Reglamento se distingue de la Ley por que ésta por regla general emana del Poder Legislativo y el Reglamento emana del Poder Ejecutivo.

Materialmente la Ley y el Reglamento, por su contenido no difieren entre sí. (3)

C) EL REGLAMENTO EN LA DOCTRINA EXTRANJERA.

En la Constitución Francesa de 1958 se han implantado nuevas reformas en cuanto al tema que nos ocupa y puede servirnos de base para las siguientes reflexiones sobre la naturaleza de la Ley y el Reglamento.

El artículo 20 de dicha Constitución dice lo siguiente:

"El gobierno determina y dirige la política de la Nación. Dispone de los Servicios Administrativos y de la Fuerza Armada".

El artículo 21 párrafo I dice: "El primer Ministro dirige la acción del gobierno. Es responsable de la Defensa Nacional, cuida de la ejecución de las Leyes.

Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 13. Ordenanzas y decretos EJERCE LA POTESTAD REGLAMENTARIA y efectúa los nombramientos para los empleos civiles y militares. Este precepto claramente establece la distinción entre ejecución de la Ley y Facultad Reglamentaria, que en principio ya no es ejercida por el Presidente de la República.

El artículo 22 de la Constitución Francesa de 1958 expresa "las decisiones del Primer Ministro serán refrendadas por Ministros encargados de su ejecución en caso necesario. Este precepto varía el principio de refrendo de los Actos Presidenciales. Son los actos del Primer Ministro los que deben ser refrendados.

El artículo 37 señala "Todas las materias distintas de las pertenecientes al dominio de la Ley, tendrán carácter reglamentario.

Los textos de forma Legislativa referente a dichas materias podrán ser modificadas por decretos expedidos previo dictamen del Consejo de Estado. Aquellos de dichos textos que intervengan después de la entrada en vigor de la presente Constitución solo podrán ser modificados por decreto si el Consejo Constitucional ha declarado que tienen carácter reglamentario en virtud el párrafo precedente.

El artículo 34 de la misma Constitución formula una amplia enumeración del contenido de las Leyes, fijando la competencia del Parlamento.

La distinción entre Ley y Reglamento ha sido considerado en el anterior artículo que establece una distinción fundamental entre la materia Legislativa y la Reglamentaria.

La Ley y el Reglamento son soberanos cada uno en su propio dominio que les es asignado por la Constitución. La preeminencia sigue en la Ley y los Reglamentos, no pueden restringir aún incidentalmente las libertades de los ciudadanos y de aquellas que están colocadas bajo la protección expresa en la Ley.(4)

Por otra parte, la Constitución de 1948 de la República Italiana en su artículo 87 señala " El Presidente de la República es el Jefe de Estado y representa la unidad nacional. Promulgará las Leyes y emanará decretos con fuerza de Ley y Reglamentos".

(4) Derecho Administrativo- Andrés Serra Rojas .

La Constitución Brasileña de 1967 establece en su artículo 83 "Compete privativamente al Presidente,.... II - Sancionar, Promulgar y hacer Publicar las Leyes, expedir decretos y reglamentos para su fiel ejecución.(5)

D) EL REGLAMENTO EN LA DOCTRINA MEXICANA.

" La tradición Constitucional Mexicana ha sido en el sentido de que la facultad reglamentaria corresponde al Ejecutivo. La interpretación uniforme de los Juristas Mexicanos del siglo pasado, comentando un texto literalmente igual al artículo 89 fracción I de la Constitución de 1917 es que en el se contiene la Facultad Reglamentaria en forma expresa, sin que se pueda confundir con las otras facultades que consigna.

Por otra parte, en la Doctrina y Legislación Universal del Derecho Constitucional y Administrativo es uniforme atribuir esa facultad a los Organos Ejecutivos, según el sistema de que se trate.

La Constitución de Cádiz, de 18 de marzo de 1812, Española, publicada en México en septiembre del mismo año tuvo una vigencia muy limitada.

El artículo 171 fracción II, señala las prerrogativas del Monarca y le otorga la de expedir reglamentos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las Leyes.

La Constitución de Apatzingan de 22 de octubre de 1814, fué tambien una legislación que no estuvo vigente por las condiciones mismas de los acontecimientos históricos. Este proyecto faculta el Congreso General para aprobar ciertos reglamentos. El artículo 170 establece: Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptará o sancionará el Congreso.

El acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, dispone en el artículo 16 Fracción XIV "Son atribuciones del Ejecutivo,....dar decretos y ordenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales.

El proyecto de Constitución de 1856, elaborado por la Comisión presidida - - por Don Ponciano Arriaga estableció en el artículo 86 Fracción II entre las facultades del Presidente las siguientes: Promulgar y Ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su -- exacta observancia".

El artículo 85 fracción I de la Constitución de 1857, es igual al artículo 86 fracción II del proyecto de la Comisión de Constitución y también es igual al artículo 89 fracción I de la Constitución de 1917". (6)

E) LUGAR QUE OCUPA EL REGLAMENTO EN LA JERARQUIA DE LEYES.

En nuestro Sistema Nacional de Derecho podemos distinguir los siguientes grados en el orden jerárquico normativo.

En primer lugar tenemos:

- 1.- Las normas fundamentales contenidas en la Ley Primaria, es decir, la Constitución de la Nación.
- 2.- Normas secundarias contenidas en las Leyes aprobadas por el Congreso.
- 3.- Normas reglamentarias contenidas en los reglamentos, decretos, ordenes y acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo y en sus casos por las Secretarías y Departamentos de Estado.
- 4.- Normas individualizadas contenidas en las decisiones del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo, o en los convenios celebrados entre particulares.(7)

El Maestro Recasens Siches, manifiesta que las normas integrantes de un orden jurídico son diferentes desde muy variados puntos de vista como los orígenes, grados de generalidad, categorías y rangos diversos, así la Constitución tiene un rango superior a la Ley, la Ley tiene un rango superior a los reglamentos; la Constitución, las Leyes y los Reglamentos tienen rangos superiores a las normas establecidas en los contratos. (8)

(6) Derecho Administrativo. A.Serra Rojas- P.321-322-326-Edit.Porrúa-1962

(7) Introduc.al Estudio de Derecho-M.Villoro Toranzo-P.301-304-Edit.Porrúa 1982

(8) IDEM- Luis Recasens Siches-Pag. 175- Edit. Porrúa - 1982

Por otra parte el Maestro García Mainez, nos dice que los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de diverso rango. En la primera hipótesis hay entre ellos una relación de coordinación, en la segunda un nexo de supra o subordinación.

El orden jerárquico normativo de cada sistema de Derecho se compone de los siguientes grados:

- 1.- Normas Constitucionales.
- 2.- Normas Ordinarias.
- 3.- Normas Reglamentarias.
- 4.- Normas Individualizadas.

Tanto los preceptos Constitucionales como los Ordinarios y Reglamentarios son normas de carácter general, las Individualizadas, refiérense a situaciones jurídicas concretas. Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos Constitucionales, entendiéndose como aplicación al proceso merced al cual una situación jurídica abstracta transformase en concreta y una norma general se individualiza. De igual manera, las reglamentarias están condicionadas por las Ordinarias y las Individualizadas por normas de índole general.

El precepto fundamental del orden jerárquico normativo del Derecho Mexicano lo formula el artículo 133 que dice "En esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ello y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados". (Principio de Supremacía de la Constitución.)

Posteriormente el autor antes mencionado, basándose en los artículos 42 , 43, 44 y 48 Constitucionales, separa las normas según su ámbito espacial de vigencia y las clasifica de la siguiente manera: En el Derecho Federal y Leyes Federales, Tratados Internacionales, con la misma igualdad. Luego las Leyes Ordinarias, posteriormente las Leyes Reglamentarias y Normas Individualizadas.

En el Derecho Local encontramos Supremacía de la Constitución Federal, Leyes Federales y Tratados. Posteriormente encontramos las Constituciones Locales, las Leyes Ordinarias y en el quinto peldaño de la escala jerárquica encontramos las Leyes Reglamentarias. Luego le siguen las Leyes Municipales y las Normas Individualizadas .

De lo anteriormente expuesto se concluye y determina el lugar que ocupa el Reglamento en la escala jerárquica normativa nacional. (9)

F) EL REGLAMENTO ACONSTITUCIONAL, ANTICONSTITUCIONAL Y CONSTITUCIONAL.

"El Reglamento Aconstitucional o Inconstitucional es aquél que contraría algún mandato de la Constitución o que en general, no se apoya en un texto legal.

El Reglamento debe subordinarse a la Constitución y la Ley.

El problema de la Inconstitucionalidad de los Reglamentos es de difícil solución, por que nos encontramos en la transición de un sistema liberal que viene de 1857 y un sistema estatista que contradice las afirmaciones liberales y extiende ampliamente el campo de acción del Poder Público con menoscabo de los derechos individuales. El sistema estatista es el predominante en la interpretación oficial, esto quiere decir que la afectación a intereses particulares es más directa y frecuente. Los reglamentos en materia de Salubridad Pública establecen numerosas restricciones, limitaciones, cargas, modalidades y aún perjuicios a los derechos del particular. Vrb. Acuerdo por el cual se fijan las re-

(9) INT. AL ESTUDIO DEL DER. Eduardo García Mainez
EDIT. FOROEA 1962 Pags. 83-85

glas a que deberá sujetarse la celebración de manifestaciones. D.O. de 11 de noviembre de 1929. Otro ejemplo son las licencias, permisos y autorizaciones, son actos que condicionan el ejercicio de los derechos particulares.

Si esas restricciones se apoyan en la Constitución y en la Ley, el Reglamento está en lo justo al establecerlas, pero si no tienen ese apoyo son francamente Inconstitucionales. (10)

G) EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL.

Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter Legislativo en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto Constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición desde un punto de vista legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un Reglamento sobre la misma materia, por que no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley, se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen Constitucional, solo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la Facultad Reglamentaria, que unicamente puede ser ejercida por el Titular de este Poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía la materia de monopolios, y que esa Ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquella, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos

que la repetida ley subvierta los principios Constitucionales, dando a las Secretarías de Estado facultades que, conforme a la Constitución solo corresponden al Titular del Poder Ejecutivo; decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen facultades Ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la undad del Poder; es olvidar que dentro del régimen Constitucional el Presidente - de la República es el Único Titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las Facultades Ejecutivas; es, finalmente desconocer el alcance que el referendo tiene de acuerdo con el artículo 92 Constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los Secretarios de Estado - mayores facultades Ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente - de la República corresponden". (11)

EL REGLAMENTO JUDICIAL.

No nos referimos propiamente a un reglamento judicial, es decir, como éste, debemos entender a aquella ley dictada por las autoridades correspondientes cuya única finalidad es la de impartir justicia. Aquellas leyes que señalan las formas de promover, términos judiciales, ofrecimiento de pruebas, es decir, que se refieran al procedimiento en sí y que rijan los actos jurídicos de las autoridades. (12)

(11) Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas
Pags. 333-334

(12) Definición del Maestro Alvaro Morales Jurado.
CATEDRA DE DERECHO AGRARIO

CAPITULO II

LA FACULTAD CONSTITUCIONAL REGLAMENTARIA.

- A). EN EL ARTICULO 89 FRACCION I DE LA CONSTITUCION. SU INTERPRETACION.
- B). EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- C). EL REGLAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 476 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.
- D). EN LO DISPUESTO EN EL ARTICULO SEGUNDO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA. SU INTERPRETACION.
- E). JURISPRUDENCIA.

LA FACULTAD CONSTITUCIONAL REGLAMENTARIA.

A).- EL ARTICULO 89 FRACCION I DE LA CONSTITUCION. SU INTERPRETACION.

Dicha facultad está concebida en la fórmula que emplea la fracción I del -- Artículo 89 Constitucional y dice: "Proveer en la Esfera Administrativa a la exacta observancia de las Leyes que expida el Congreso de la Unión". Proveer significa hacer acopio de medios para obtener ó conseguir un fin. Este consiste, conforme a la disposición invocada en lograr "La exacta Observancia" o sea el puntual y cabal cumplimiento de las Leyes que dicte dicho Congreso. Esta facultad solo la debe ejercer el Presidente de la República en la Esfera Administrativa, ésto es, en todos los ramos distintos del Legislativo y Jurisdiccional, es decir, no puede desempeñarse en relación con Leyes que no sean de contenido material Administrativo y reiterando, que no se refieran a las diferentes ramas de la Administración Pública estrictamente considerada. (1)

Hay varias razones por que la Constitución confía en la Facultad Reglamentaria al Poder Ejecutivo. Politicamente por la composición misma del Poder Legislativo que no puede descender al detalle de la Ley.

La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores se integran con numerosas personas, la mayor parte de las cuales, por su emanación popular, carecen de competencia técnica en el conocimiento detallado de diversas materias. El Poder Ejecutivo está en contacto directo con la realidad y es apremiado constantemente por los problemas del Estado.

Si la Ley ha establecido un principio general , el Reglamento cuida todos sus aspectos mínimos.

El Poder Legislativo se reúne una vez al año, del 1o. de septiembre al 31 de diciembre. Durante ese tiempo tiene que tratar numerosos asuntos graves para

(1) Derecho Constitucional Mexicano
Ignacio Burgoa Pag. 751
Edit. Porrúa. 1982

el país. NO PODRIA ENFRENTARSE A LA TAREA DE UNA REVISION GENERAL DE LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA. En cambio el Ejecutivo dispone de tiempo, para modificar una disposición reglamentaria si ella es perjudicial para el gobierno o ha provocado reacciones de inconformidad de los particulares.

Es necesario precisar los límites de la facultad reglamentaria a fin de - de abundar al respecto.

En virtud del principio de legalidad, la competencia de los Funcionarios está subordinada a la Ley. El Profesor Wallino, a quién seguimos en esta parte de este tema, indica cuales son las expresiones de subordinación de la autoridad Reglamentaria al Legislador;

- 1.- "Obligación de respetar las Leyes en su letra y en su espíritu" .
- 2.- "Imposibilidad para la Autoridad Administrativa de tomar la iniciativa para disminuir por un reglamento la libertad de los ciudadanos si el legislador no ha planteado a lo menos el principio de una tal determinación" .
- 3.- "Imposibilidad de tocar materias o de tomar ciertas disposiciones reservadas para el Legislador sea por la Constitución, sea por la Ley (Creación de un Impuesto o de una Infracción Penal), sea por una costumbre reconocida por la Jurisprudencia (Creación de una Jurisdicción , modificación de las competencias Jurisdiccionales). (2)

Entre nuestros tratadistas prevalecen dos opiniones muy importantes en - cuanto a la determinación de la Facultad Reglamentaria:

- 1) LA OPINION DEL DOCTOR GABINO FRAGA.- Está opinión parte del Artículo 89 Fracción I de la Constitución, afirmando que en ella se confiere la facultad reglamentaria al Ejecutivo. En dicha fracción se encuentran tres facultades; -

(2) DERECHO Administrativo.

Andrés Serra Rojas

Edit. Porrúa 1962

Pag. 320-321

a) La de promulgar las Leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutarlas; c) La de proveer en la Esfera Administrativa a su Exacta Observancia. - El sentido gramatical de la palabra "Proveer" es el de poner los medios adecuados para facilitar la ejecución de las Leyes. Si se analizan las circunstancias prácticas en que las Leyes deben ejecutarse, se observará que es necesario para que tenga una exacta observancia, entre otros actos, desarrollar sus preceptos - para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados. Las disposiciones que detallan los elementos que la Ley consigna deben tener el mismo carácter que ésta, pues la fracción se refiere no únicamente a un solo caso de observancia, sino a todos los casos que puedan presentarse, a diferencia de la ejecución misma, que siempre significa la aplicación concreta de la Ley a un caso especial.

En los términos anteriores, la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder exacta observancia la Ley.

Refuerzan las conclusiones a que llegan todos estos criterios de interpretación, los argumentos derivados de la conexión que este precepto tiene con otros de la misma Constitución, entre los cuales puede citarse el contenido en el artículo 92, en donde se fijan los requisitos formales que deben llenar los reglamentos que expida el Ejecutivo.

Sin embargo pudiera objetarse la argumentación que hicimos para desentrañar el significado de la facultad de proveer a la exacta observancia de las Leyes, indicando que no deriva de ese concepto la idea de una facultad Legislativa puesto que en el mismo texto se dice que el Ejecutivo debe proveer "En la Esfera Administrativa".

Precisamente creemos que en estos últimos términos está contenida la excepción expresa al sistema de separación de Poderes que es necesaria para que el Ejecutivo goce de la Facultad Reglamentaria.

En efecto, la Constitución no se ha formulado conociendo la clasificación teórica de los actos desde el punto de vista material y formal, de tal manera que al decir "En la Esfera Administrativa", se indica que las disposiciones del carácter general que hayan de dictarse sean expedidas, no por el Poder Legislativo, si no por el Poder Ejecutivo, dentro de su esfera normal de acción, que no es otra que la Esfera Administrativa. La Constitución únicamente parte del concepto formal de las funciones, y desde ese punto de vista los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen un carácter netamente Administrativo.

Lo anteriormente expuesto viene a demostrar que la Facultad Reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo que no deriva de ninguna Delegación Legislativa, sino que la tiene directamente por habérsela otorgado la Constitución". (3)

- 2) LA OPINION DEL DOCTOR FELIPE TENA RAMIREZ.- No acepta este autor la interpretación anterior sobre la fracción I del artículo 89 Constitucional. Tal como está redactada esta fracción "Ejecutar las Leyes proveyendo en la Esfera Administrativa a su exacta observancia". La importancia de la Facultad Reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen Constitucional han inclinado a la Jurisprudencia a justificarla, hasta el punto que ya nadie la discute. De esta suerte ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de Derecho Consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los Constituyentes de 57 y 17. HOY EN DIA ES EL PRECEDENTE Y NO EL TEXTO, EL QUE JUSTIFICA EN NUESTRO DERECHO LA FACULTAD REGLAMENTARIA. (4)

(3) Derecho Administrativo.- Gabino Fraga.
Edit. Porrúa. 1978. Pags. 109-110

(4) Derecho Constitucional Mexicano.- Felipe
Tena R. Edit. Porrúa.- 1970 Pags.437-438.

8).- EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El artículo 92 Constitucional establece lo siguiente en su primer párrafo :
"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados-
por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda,-
y sin este requisito no serán obedecidos" . (5)

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en lo referente
a la Facultad Reglamentaria y a los Reglamentos, expresa lo siguiente; Artículo -
10 "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual -
rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna" .

El artículo 12 de la misma Ley dice: "Cada Secretaría de Estado ó Departam--
ento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los -
proyectos de Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de -
la República" .

El artículo 13 expresa "Los Reglamentos, Decretos y Acuerdos expedidos por
el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia Constitucio-
nales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Adminis-
trativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos ó más
Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de -
los mismos" . (6)

Esa facultad de dar eficacia a los Reglamentos, Decretos y Ordenes del Pre-
sidente de la República mediante la firma del Secretario de Estado respectivo, se
conoce con el nombre de Facultad de Refrendo o también, como se le ha llamado den-
tro de nuestra tradición Constitucional "Ejercicio de Decretos" . (7)

(5) Const.Política de Los Estados Unidos Mexi-
canos.- Edit. Porrúa.- 1980.-

(6) Ley Orgánica de la Admon. Pública Federal
Edit. Libros Económicos.-1983.- Pag.6-7

(7) Derecho Administrativo.- Gabino Fraga.-
Pag. 177

C).- EL REGLAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 476 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

El artículo 476 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, dispone lo siguiente: "El Ejecutivo de la Unión proveerá el exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en esta Ley, dictando los Reglamentos, Circulares y demás disposiciones y formulando los instructivos que fueren necesarios" . (8)

Es indudable que la misma Ley Federal de la Reforma Agraria le concede al Ejecutivo la Facultad Reglamentaria. A mayor abundancia, el Código Agrario de 1942, en su artículo 361 establecía que: "El Ejecutivo de la Unión proveerá al exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en este Código, dictando los Reglamentos, Circulares y demás disposiciones y formulando los instructivos que fueren necesarios" .

El artículo 362 del mismo Código remarca lo anterior y expresa: "Las dudas que se susciten en la aplicación del presente Código, serán resueltas por el Ejecutivo Federal" . (9)

El maestro Antonio Luna Arroyo considera y propone que el artículo 476 de la Ley Federal de la Reforma Agraria debería reactarse de la siguiente manera: "El Ejecutivo de la Unión proveerá el exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en esta Ley, dictando al efecto los Reglamentos, Circulares, Instructivos y demás disposiciones que fueren necesarios con fundamento en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (10)

D).- EN LO DISPUESTO POR EL ARTICULO SEGUNDO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA. SU INTERPRETACION.

El artículo 2o. Transitorio de la Ley Federal de la Reforma Agraria expresa: "Se derogan todas las Leyes, Reglamentos, Decretos, Circulares y demás disposiciones expedidas que se opongan a la aplicación de esta Ley.

(8) Ley Fed.de la Ref.Agraria.--Edit. Porrúa - 1983.- Pag.127

(9) Código Agrario de 1942.- Arts. 361-362

(10) Derecho Agrario Mexicano. Antonio Luna Arroyo.- Edit.Porrúa. 1982 .

En tanto el Presidente de la República expide los Reglamentos que previene esta Ley, seguirán aplicándose los anteriores, en cuanto no la contravengan".(11)

"Esta nueva Ley deroga, a veces totalmente y a veces sólo en forma parcial, algunos Reglamentos, Acuerdos y Disposiciones que fueron expedidos con apoyo en el Código Agrario de 1942. Así por ejemplo, el acuerdo para efectuar las permutas entre particulares y comunidades o ejidos queda totalmente anulado y sin valor. En otros muchos casos se encontrará que en los Reglamentos, Acuerdos, Circulares o Instructivos, hay algunas reglas que son contrarias a las nuevas normas establecidas en esta nueva Ley y en tal caso esas reglas, artículos o disposiciones quedarán también anuladas y ya no pueden invocarse por los campesinos ni aplicarse por las Autoridades Agrarias". (12)

"Para mayor precisión, este artículo transitorio deroga a todas aquellas Leyes, Reglamentos, Decretos o Circulares en el sentido que solo cuando contravengan a la Ley Federal de la Reforma Agraria, impidiendo expedita justicia a los Sujetos Agrarios.

A Contrario Sensu, todas las Leyes, Reglamentos, Decretos o Circulares que - sirvan de apoyo a la Ley antes mencionada, podrán ser aplicadas por las Autoridades y Sujetos Agrarios". (13)

E).- JURISPRUDENCIA.

"El ejercicio de la Facultad Presidencial de que tratamos se manifiesta en la expedición de Normas Jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las Leyes y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente Legislativa aunque sea Ejecutiva desde el punto de vista formal y que solo el Presidente de la República puede expedir, no así cualquier otro funcionario y-

(12) Ley Federal de la Reforma Agraria.-
Comentada por Manuel Hinojosa. Pag.515

(13) Breve explicación del Maestro Alvaro -
Morales Jurado.

y ni siquiera los Secretarios de Estado o Jefes de Departamentos, tienen competencia para elaborarlos.

(Tesis Jurisprudencial 890 publicada en el apéndice al Tomo CXVII del semanario Judicial de la Federación y que corresponde a la Tesis 224 de compilación 1917-1965 Materia Administrativa y a la 510 Segunda Sala, del apéndice 1975) .

La Jurisprudencia de la Suprema Corte ha definido con claridad la naturaleza de los Reglamentos, así como la Facultad Presidencial para expedirlos.

Así nuestro Máximo Tribunal dice al respecto: "El artículo 89 fracción I - de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades:

- 1.- Las de Promulgar las Leyes que expida el Congreso de la Unión.
- 2.- La de ejecutar dichas Leyes, y
- 3.- La de Proveer en la Esfera Administrativa a su exacta observancia, o sea la Facultad Reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalles las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión . (Apéndice 1975, Segunda Sala, Tesis 512) " . (14)

(14) Derecho Constitucional Mexicano.
Ignacio Burgoa O. Pag. 751-752
Edit. Porrúa 1983

C A P I T U L O I I I

LA FALTA Y SU SANCION EN EL DERECHO.

A) CONCEPTO DE FALTA.

I .- EN LA TEORIA.

II.- SU DIFERENCIA CON EL ILICITO PENAL

B) LA FALTA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

I .- EN LA SANCION ADMINISTRATIVA.

II .- EN LA SANCION ECONOMICA.

III.- EN LA SANCION PENAL.

LA FALTA Y SU SANCION EN EL DERECHO.

A).- CONCEPTO DE FALTA.

El artículo 21 de la abrogada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación decía: "Se consideran como faltas oficiales de los funcionarios y empleados a que se refiere este capítulo, las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones y que no sean - conceptuados como delitos por la Ley. Estas Faltas serán sancionadas en la forma que determinen las Leyes y Reglamentos respectivos" . (1)

El diccionario razonado de Jurisprudencia y Legislación de Joaquín Escriche define a la Falta como "El defecto en el obrar contra la obligación de cada uno, la acción u omisión perjudicial, en que uno incurre por ignorancia, impericia, - precipitación o negligencia o la omisión del cuidado y exactitud que uno debe poner en alguna cosa" . (2)

I.- LA TEORIA.

La falta susceptible de sanción disciplinaria es todo acto u omisión del - Funcionario, intencional o culposo, que viole los deberes funcionales, para que - el Organó Administrativo pueda perseguir a un Funcionario o Empleado, es preciso - que éste haya incurrido en una Falta concreta.

La insuficiencia profesional, la ineptitud física, la incapacidad legal constituyen estado permanente, independiente en general de la voluntad del agente y no son Faltas disciplinarias.

La falta debe ser establecida objetivamente y corresponde al Organó competente hacer la prueba de la misma. Es necesario además que ésta Falta no pueda ser imputable a la demencia o a la epilepsia. Ni a la coacción irresistible. No pueden - configurar una Falta los casos de fuerza mayor por ejemplo, el hecho de una ausen-

(1) Abrogada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación.P.226 Edit. Porrúa 1978 . 12 Edición.

(2) Diccionario Razonado de Jurisprudencia y Leg. de Joaquín Escriche.- 1974 .

cia por enfermedad o por circunstancias de guerra que hayan impedido al agente cumplir con su obligación profesional. La Falta está ligada al servicio, por ejemplo, si rehusa obedecer, si distrae fondos públicos, si abandona el cargo, si viola el deber de discreción, Etc. . El Organo competente ha de apreciar discrecionalmente la gravedad de la Falta y decidir si se inicia o no el procedimiento disciplinario.

Para aplicar la sanción disciplinaria es necesario que el agente sea culpa-ble, que se le pueda reprochar la omisión de una falta precisa. La falta no puede presumirse ni ser resultado de rumores. La prueba de la Falta debe estar a cargo - de la Administración. La circunstancia de que el Funcionario esté afectado por un proceso Judicial no justifica la aplicación de una medida disciplinaria. La Falta profesional es la cometida en el servicio.

El Organo Administrativo puede considerar como disciplinaria una Falta personal que tenga incidencia en el servicio.

La infracción del Funcionario o Empleado trae aparejada la Responsabilidad. En algunos supuestos, la violación del deber del Funcionario o Empleado solamente alcanza al aparato Administrativo, al Orden y la Disciplina establecidos, a la - competencia. En este caso se dice que el Funcionario o Empleado ha incurrido en - Responsabilidad Administrativa. En otros casos, la actividad del Funcionario ó Empleado puede haber causado un daño a un patrimonio. Se trataría entonces de la - Responsabilidad Civil.

El acto efectuado por Funcionario ó Empleado que no cumple con sus deberes- puede representar una figura delictiva definida por el Derecho Penal. En este - - caso existe una Responsabilidad Penal del Funcionario y deben aplicarse Sanciones Penales. (3)

(3) Derecho Administrativo. Manuel María Díez.
Tomo III- Edit. Omeba. 1967. Pags.433-434

II.- SU DIFERENCIA CON EL ILICITO PENAL.

No debe confundirse el Poder Disciplinario con el Derecho Penal Administrativo aunque los dos tengan como carácter el de ser procedimientos de represión - para fines sociales.

El Derecho Penal se aplica a todos, el Poder Disciplinario solo a los Funcionarios y Empleados. Las sanciones del primero son más graves que las del segundo. Las sanciones penales deben estar precedidas de los formalismos Constitucionales que son los artículos 19 y 20, en cambio el Poder Disciplinario implica procedimientos más atenuados. vrb.

Entre las sanciones que aplica la administración pueden ser:

- a).- Leves.-Apercibimiento, amonestación o represión y la censura.
- b) Severas.- La suspensión, la cesantía, la destitución, privación del derecho de ascenso, traslado, multa, arresto, pérdida del derecho de jubilación, Etc.

La actividad creciente de Estado ha hecho nacer la necesidad de medios coactivos lo suficientemente eficaces para realizar los principios en que funda el Poder Público la realización de sus fines y el funcionamiento normal de los Servicios Públicos.

Los mandatos Imperativos del Poder Público debés estar acompañados de un régimen de sanciones diferentes a los del Derecho Penal, que aspiran a su total codificación y sistematización.

Si el Derecho Penal reprime los Actos Antisociales, el Derecho Penal Administrativo se relaciona con la actividad de la Administración, reprimiendo todo - Acto que perturbe su normal funcionamiento y la realización del bien público, por el eficaz cumplimiento de las Leyes. (4)

Las transgresiones del Funcionario que dan origen a su Responsabilidad Pe--

(4) Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas
Pags. 484-103.- Edit. Porrúa.- 1962

nal, afectarán la disciplina del servicio como también el Orden Público y el ambiente social. Sus efectos trascienden al exterior. En la mayor parte de los casos, el dolo está insito en la violación del deber transgredido por lo que el ejercicio del Poder Disciplinario no es suficiente para la reparación del daño causado, y el Poder Punitivo del Estado interviene con sus sanciones que repriman el hecho con la privación de la libertad del agente, y en algunos supuestos, con la inhabilitación temporal o perpetua. Incurren en Responsabilidad Penal los Funcionarios que en el ejercicio de su cargo realizan actos u omisiones que constituyan delito previsto y penado por las Leyes. Habrá en consecuencia:

- 1).- Infracción de un deber por el Funcionario en el ejercicio de su cargo, ya sea por acción o por omisión.
- 2).- La intervención de dolo o culpa.
- 3).- La previsión del delito y de la pena por las Leyes. (5)

La infracción Penal tiene que ser típica, es decir, tiene que estar definida caso por caso, por Ley anterior al hecho punible. La infracción disciplinaria o Administrativa es atípica y comprende hechos que pueden ser calificados como violación de los deberes del Funcionario que en algunas Legislaciones no están especificados y en otros sí. En cuanto a la punición, la infracción Penal es punible con la pena que la Ley establece para cada caso. La infracción Disciplinaria puede ser castigada con penas de acuerdo a la gravedad que se atribuya al caso concreto. (6)

B).- LA FALTA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

El Poder Disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que falta a sus obligaciones, una cierta represión por las Faltas que ha cometido en el ejercicio de sus funciones o que puedan producir efecto sobre el ejercicio de los mismos.

(5) Manuel María Díez . Derecho Administrativo
Pag. 428-429 Edit. Omeba 1967 Tomo III

(6) Idem. Pags. 431- 432

El Funcionario y Empleado Público están subordinados a la Ley y su debido cumplimiento, por ésto ellos están obligados a responder de todos sus actos públicos. (7)

El estudio del Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos, que importa en realidad es el estudio de la Responsabilidad Administrativa de los mismos, se descompone en la consideración de las Faltas que la motivan, las sanciones que éstas determinan y el procedimiento para aplicar tales sanciones.

La represión Disciplinaria de los Funcionarios es una consecuencia del Poder Disciplinario. La persecución Disciplinaria tiene caracteres especiales, ya que está ligada directamente al ejercicio de la función pública tanto desde el punto de vista de la Falta como el punto de vista de la sanción. (8)

La Constitución impone a los Funcionarios Públicos, sin excepción alguna, la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanan. Esto lo establece el artículo 128 Constitucional.

El artículo 130 de la Carta Magna dispone: "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la Ley" . (9)

La cita de estas disposiciones ha tenido por objeto descubrir el significado de la protesta exigida. Como se desprende del artículo 21 de la Ley Orgánica de 1874, esa promesa solo produce efectos legales cuando se hace al tomar posesión de un empleo o cargo público.

La Ley Reglamentaria impone a los trabajadores al servicio del Estado las siguientes obligaciones: Artículo 44:

I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes, a las Leyes y Reglamentos respectivos;

(7) Derecho Administrativo .Andrés Serra Rojas
Pag. 480- Edit. Porrúa. 1962

(8) Derecho Administrativo. Manuel María Díez.
Pag. 481- Edit. Omeba. 1967

(9) Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos.-Edit. Porrúa 1979.Pag.105-106

- II .- Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- IV .- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V .- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI .- Asistir puntualmente a sus labores;
- VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo y
- VIII- Asistir a los Institutos de Capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia. (10)

La falta de cumplimiento de las obligaciones a que nos hemos referido produce consecuencias jurídicas. El Funcionario o Empleado que no las observe incurrirá en Responsabilidad. La Responsabilidad puede contraerse respecto de terceros ó respecto de la Administración de que forman parte. Como al estudiar la situación de los particulares frente a la Administración nos ocuparemos de la responsabilidad que respecto de ellos puede originarse. Sólo examinaremos la Responsabilidad de Empleados y Funcionarios frente a la Administración. Esa Responsabilidad puede ser Administrativa, Civil o Penal. (11)

I.- EN LA SANCION ADMINISTRATIVA.

La definición de sanción según el Maestro Joaquín Escriche es, "El Estatuto", Reglamento o Constitución que tiene fuerza de Ley. El acto solemne por el que se autoriza o confirma cualquiera Ley o Estatuto. Y la Pena o Recompensa, sea el bien o el mal que impone o establece la Ley por la observancia o violación de sus preceptos y prohibiciones" . (12)

- (10) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Pag. 39. Edit. Porrúa 1978
- (11) Derecho Administrativo. Gabino Fraga - Pag. 140- Edit. Porrúa 1978
- (12) Diccionario Razonado de Leg. y Jurisprudencia. 1974

La Responsabilidad Administrativa está relacionada con las Faltas cometidas por el Empleado en el ejercicio de sus funciones. La Responsabilidad Administrativa se origina por la Comisión de Faltas Disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias. La fracción I del artículo 238 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación define a la Responsabilidad Administrativa; "Cuando se refieren a Faltas u Omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidos mediante procedimiento puramente Administrativo".

La sanción disciplinaria Administrativa es un castigo a la vez moral y material, que resulta exclusivamente en el orden profesional y que debe aplicarse únicamente con respecto a los funcionarios y empleados en servicio. (13)

La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier Falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la Responsabilidad Civil y Penal.

Esa Responsabilidad puede en unos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha Responsabilidad no trasciende fuera de Administración; la falta que la origina se denomina Falta Disciplinaria, la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la Falta. (14)

2) EN LA SANCION ECONOMICA.

Todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse Civilmente. Corresponde a la Legislación Administrativa fijar la naturaleza de ésta acción y los procedimientos para hacerlos efectivos. Esta Responsabilidad se traduce por lo regular en la indemnización de daños y perjuicios.

Se está en presencia de la Responsabilidad Civil, cuando el incumplimiento

(13) Derecho Administrativo, A. Serra Rojas
Pag. 482 Edit. Porrúa 1961

(14) Derecho Administrativo. Gabino Fraga
Pag. 140-141 Edit. Porrúa 1978.

de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado, en este caso se trata de una Responsabilidad estrictamente Económica con el fin de resarcir al Estado de los daños sufridos.

La fracción II del artículo 23B del Reglamento de la Ley Organica de la Contraloría de la Federación consideraba como Responsabilidad de este tipo "Aquellas que provengan de faltas o errores cometidos en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejada la pérdida o menoscabo de dichos bienes, o las que se originan por satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus dependencias" (15)

La Responsabilidad Civil tiene lugar en los casos en que la Falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al Titular del cargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de la imposición de las sanciones que establece la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos.

La Responsabilidad Civil tiene de acuerdo con nuestra Legislación como principal dominio en que se aplica, el de las faltas cometidas por empleados con manejo de fondos.

Es para éstos empleados un requisito previo al principio del desempeño de sus funciones, el otorgamiento de fianza que garanticen su manejo.

Cuando surge la Responsabilidad Civil, una vez que ella se constituye por Resolución Administrativa, se procede a hacer efectiva la indemnización correspondiente directamente sobre los bienes del responsable o sobre la fianza que garantiza su manejo. La Responsabilidad Civil tiene una aplicación restringida, pues aparte de que, por razones mismas de la organización Administrativa, la intervención de varios funcionarios o empleados en el acto perjudicial hace difícil la imputación de dicha Responsabilidad con más frecuencia se emplea el Poder Disciplinario para sancionar las Faltas de los Servidores Públicos. (16)

(15) Derecho Administrativo. A. Serra Rojas.
Pags.481-482- Edit. Porrúa 1962

(16) Derecho Administrativo. Gabino Fraga.
Pags. 141-142 Edit. Porrúa 1978

3) EN LA SANCION PENAL.

El Funcionario o Empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. Como anteriormente señalamos la responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o penal.

La fracción I del artículo 238 del Reglamento de la Ley Organica de la Contraloría de la Federación, que establecía las tres clases de Responsabilidades, definía la tercera de ellas en los siguientes términos: "La Responsabilidad Penal se origina por la Comisión de un delito". Se incurre en Responsabilidad Penal cuando en el ejercicio de sus funciones el Empleado o Funcionario ejecuta un hecho que la Ley considera como delito. La fracción III del mismo artículo 238 - empuésca la siguiente definición: "Penales cuando provengan de delitos o faltas previstos por la Ley Penal". (17)

Incurren en responsabilidad penal los Funcionarios o Empleados que en el ejercicio de su cargo realizan actos u omisiones que constituyen delito previsto y penado por las Leyes, habrá en consecuencia tres características fundamentales que distingan la responsabilidad penal:

a) Infracción de un deber por el Funcionario o Empleado en el ejercicio de su cargo, ya sea por acción o por omisión.

Este primer elemento es genérico por que se encuentra en todos los casos de responsabilidad.

b) La intervención del dolo o culpa. Este elemento es indispensable ya que si no hay dolo o culpa como causa del incumplimiento del deber, no es posible imputar delito alguno al Funcionario o Empleado.

c) La previsión del delito y de la pena por las Leyes. Está condición es tambien indispensable y se funda en el principio clásico según el cual no puede imponerse pena que no se halle establecida por la Ley, de acuerdo con el adagio - NULLA POENA SINE LEGE. (18)

(17) Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas.
Pag.482-483. Edit. Porrúa 1962

(18) Derecho Administrativo. Manuel María Díez
Edit. Omeba Pag.429

El artículo 7 del Código Penal para el Distrito Federal define al delito como "El acto u omisión que sancionan las Leyes Penales" .

En este Código, en el capítulo referente a los delitos cometidos en la Administración de Justicia, y en su artículo 225 expresa: "Se impondrá suspensión de un mes a un año, destitución o multa de 50 a 500 pesos a los Funcionarios, Empleados o Auxiliares de la Administración de Justicia que cometan alguno de los delitos siguientes:

VI) . "Dictar u omitir una resolución o un acto de trámite, violando algún precepto terminante de la Ley".

VII) . "Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño ó concedan a alguien una ventaja indebidos" .

El artículo 277 dice: "Las disposiciones anteriores se aplicarán a todos los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública, cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos" . (19)

La Constitución Mexicana en su artículo 111, prevé la expedición por el Congreso Federal de una Ley de Responsabilidades de todos los empleados y Funcionarios de la Federación. (20)

La Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos establece y fija las penas aplicables a los delitos oficiales y se establece el procedimiento para juzgarlo en los términos que marca la Constitución.

(19) Código Penal para el Distrito Federal.
Pags. 9 - 74 Edit. Porrúa 1982

(20) Constitución Política de los Estados -
Unidos Mexicanos.- Edit, Porrúa Art.111.

C A P I T U L O I V

LA FALTA U OMISION POR INAPLICACION DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA. (EN EL PROCEDIMIENTO).

- A.- POR NO DAR CURSO A UNA SOLICITUD DE TIERRAS.
- B.- POR OMITIR TRABAJOS TECNICOS Y ADMINISTRATIVOS EN LOS EXPEDIENTES AGRARIOS.
- C.- LA NO EJECUCION DE TRABAJOS TECNICOS Y ADMINISTRATIVOS EN LOS EXPEDIENTES AGRARIOS.
- D.- AL DEJAR DE CONSIDERAR LAS PRUEBAS QUE SE PRESENTAN EN EL PROCEDIMIENTO.
- E.- AL NO DICTAMINAR EL EXPEDIENTE RESPECTIVO.
- F.- POR OMITIR DAR VISTA A LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO AGRARIO
- G.- AL NO RESPETAR LOS TERMINOS EN EL PROCEDIMIENTO AGRARIO.
- H.- LA NO EJECUCION DE LA RESOLUCION PRESIDENCIAL AGRARIA UNA VEZ PUBLICADA.
- I.- POR NO FORMULAR EL PLANO DE EJECUCION DE ACUERDO CON LA RESOLUCION PRESIDENCIAL AGRARIA.
- J.- POR DEFECTO DE EJECUCION.

LA FALTA U OMISION POR INAPLICACION DE LA LEY FEDERAL
DE LA REFORMA AGRARIA. (EN EL PROCEDIMIENTO)

Antes de iniciar este capítulo es necesario hacer una breve distinción existente entre "Falta" y "Omisión" a fin de hacer más amplia la exposición, se dice que "Faltas" son : "Las acciones y omisiones voluntarias reprimidas por la Ley, de menor cuantía, y que tienen su fuente en la Ley. Las Ordenanzas Municipales, los Ordenamientos Policiales ó Reglamentaciones Administrativas" . (1)

Las faltas constituyen las sanciones mínimas. La responsabilidad Administrativa está relacionada con las faltas cometidas por el empleado en el ejercicio de sus funciones. Entre las sanciones leves pueden ser:

- 1) El Apercibimiento.
- 2) La Amonestación o represión.
- 3) La Censura.

Las Sanciones Administrativas disponen de diversos medios para su eficacia y entre las fuertes tenemos a :

- 1) La multa
- 2) El arresto
- 3) Destitución o Suspensión de Cargos Públicos.
- 4) Aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 54 de ésta última Ley dispone: "Las Sanciones Administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I).- La gravedad de la Responsabilidad en que incurra y la conveniencia de -

(1) Diccionario de Derecho Penal-Raúl Goldstein. Edit. Bibliográfica Argentina, S.A. - Buenos Aires 1962. Pag. 250

suprimir prácticas que infrinjan , en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella; y la fracción IV la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones. (2)

DE LA OMISION.

La omisión implica una sanción más severa y el resultado de dicha omisión determinarí la responsabilidad. El Funcionario o Empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña.

La Responsabilidad puede ser de índole Administrativa, Civil o Penal. La primera se origina por la Comisión de Faltas Disciplinarias y da lugar a correcciones mediante procedimiento administrativo. La segunda se da cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo — en el patrimonio del Estado. Penal, cuando en el ejercicio de sus funciones el Empleado o Funcionario ejecuta un hecho que la Ley considera como delito.(3)

A) POR NO DAR CURSO A UNA SOLICITUD DE TIERRAS.

El artículo 25. de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, Fracción I, señala al Presidente de la República como autoridad a la cual le está encomendada la aplicación de la Ley; el artículo 80. especifica sus atribuciones señalando que es la suprema autoridad en materia agraria, que está facultado para tomar las medidas que sean necesarias para realizar los objetivos de la Ley y dictar resoluciones definitivas inmodificables en los expedientes de restitución, dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población ejidal, confirmación de bienes comunales, privación y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, de segregación de zonas urbanas y los demás que señala la Ley.

(2) Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, Edit. Libros Económicos 1983.- Pag. 103.

(3) OP. CIT. Andrés Serra Rojas. Pag. 482

La fracción II del artículo 20. de la misma Ley, señala a los Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal como autoridades agrarias.

Sus facultades las señala el artículo 9o. y son : Recibir las solicitudes agrarias, proveer lo necesario para la substanciación de los expedientes y las ejecuciones provisionales; nombrar y remover a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas y expedir nombramientos a los Comités Particulares Ejecutivos; emitir su opinión en los expedientes de creación de un nuevo centro de población ejidal y de expropiación, fundamentalmente dictar los mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución, dotación de tierras o aguas, dotaciones complementarias y ampliación de ejidos.

Para los efectos de este inciso, nos ocuparemos de la primera facultad enumerada.

La solicitud y la notificación en el procedimiento restitutorio quedan enclavadas dentro de lo que se conoce como la doble vía ejidal, por ser etapas procesales que sirven indistintamente a las vías restitutorias y dotatorias. La demanda en materia agraria se denomina solicitud, se interpone ante el Gobernador de una entidad federativa, y tiene dos requisitos que no resultan del todo indispensables, pues el primero, ser escrito, puede subsanarse instaurándose de oficio el procedimiento, y el segundo, expresar la intención de promover en la vía restitutoria, puede asimismo resolverse el expediente por la vía dotatoria. (4)

El artículo 272 de la Ley de la Reforma Agraria establece:

Dentro de las 72 horas siguientes a la presentación de la solicitud, el Ejecutivo Local mandará comprobar si el núcleo de población solicitante reúne

(4) El Proceso Social Agrario.- Martha - Padrón- Edit. Porrúa 1979 .-Pags. 157, 158.

los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 195 y 196 de esta Ley. De no ser así, comunicará a los interesados que no es procedente tramitar la solicitud haciéndoles saber que la acción podrá intentarse nuevamente, al reunir el núcleo los requisitos de Ley.

De reunirse los requisitos establecidos, mandará publicar la solicitud en el periódico Oficial de la Entidad y turnará el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de 10 días para que inicie el expediente; en ese lapso expedirá los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo designado por el núcleo de población solicitante.

Si el Ejecutivo Local no realiza estos actos, la Comisión Agraria Mixta, previa investigación de la capacidad del núcleo de población solicitante, iniciará el expediente con la copia que le haya sido entregada, hará de inmediato la publicación correspondiente en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad, la que surtirá idénticos efectos que la realizada en el periódico Oficial, expedirá los nombramientos del Comité Particular Ejecutivo y notificará el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria.

El artículo 458 de la misma Ley establece: Las autoridades agrarias, y los empleados que intervergan en la aplicación de esta Ley, serán responsables por las violaciones que cometan a los preceptos de la misma. Quienes incurran en responsabilidad serán consignados a las autoridades competentes y se les aplicarán las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio de que sean sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos y en su caso a las Leyes de Responsabilidades de los Estados.

El artículo 459 expresa: "Los Gobernadores incurrirán en responsabilidad y previo cumplimiento de las formalidades legales del caso, serán consignados a las autoridades competentes:

II) Por no turnar a las Comisiones Agrarias Mixtas, las solicitudes de los núcleos de población, dentro de los diez días siguientes a su presentación. (5)

La violación de este precepto, por el Gobernador no se contempla en lo dispuesto por el artículo 70. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referente a la procedencia del juicio político, por lo que la omisión en que incurre el funcionario mencionado, se sancionará administrativamente.

La Ley Federal de la Reforma Agraria no establece las sanciones que se aplicarán al Gobernador por omitir turnar a las Comisiones Agrarias Mixtas, las solicitudes de dotación de tierras.

Considero que debiera aplicarse el resultado del artículo 55 de la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos, el cual señala la aplicación de sanciones económicas y dice textualmente:

"En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán los tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados".

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

- I) La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición y
- II) El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual, vigente en el

Distrito Federal al día del pago de la sanción .

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual,- el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. (6)

Las sanciones a la Comisión Agraria Mixta se imponen en el artículo 463 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

B) .- POR OMITIR TRABAJOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS EN LOS EXPEDIENTES AGRARIOS.

Una vez publicada la solicitud, de oficio la Comisión Agraria Mixta -- dispondrá que dentro de un plazo de 120 días contados a partir de la publicación, se efectúen los trabajos técnico-informativos para integrar el expediente, que serán los siguientes:

- A) Elección de un Comité Ejecutivo Agrario que, de conformidad con los artículos 17 y 18 de la Ley Federal de la Reforma Agraria representará al núcleo de población solicitante durante el procedimiento, hasta que se nombre el primer Comisariado Ejidal.
- B) Integración de una Junta Censal que levantará y calificará el censo. El Comité Particular Agrario procederá a nombrar su representante ante la Junta Censal; el Representante de la Comisión Agraria Mixta normalmente lo es el propio Comisionado; y según el artículo 287, ya no se cita a los presuntos afectados, en caso de haberlos, para que procedan a nombrar su representante ante la Junta Censal, con los dos representantes señalados se integra una Junta Censal que levantará su acta de instalación . Se formula un censo donde se incluyen el total de familias que residen en el poblado, con todos los datos relativos a la capacidad individual en materia agraria (Nacionalidad, sexo, edad, ocupación, y necesidades), y la Junta Censal -

opina a quienes considera con derechos agrarios de conformidad con la Ley, resultado que se anota no sólo al final del censo, sino también en el acta de clausura de la Junta Censal, al igual que todas las observaciones que hagan los representantes al censo.

- C) En cumplimiento a los artículos 286, Fracción II, 289 y 290 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, deberá levantarse un plano informativo de todo el radio legal de afectación de 7 kilómetros a la redonda a partir del lugar más densamente poblado del núcleo peticionario; plano en donde se señala la zona ocupada por el caserío del poblado solicitante, la superficie que ocupan los ejidos definitivos o provisionales, los terrenos de comunidad, propiedades inafectables, fincas afectables y, dentro de éstas, la superficie que se proyecte afectar, con la distribución que se proponga.
- D) En cumplimiento a los artículos 286, Fracción III, 289 y 290, deberá adjuntarse un informe complementario del Comisionado en el que se detallen los predios, ejidos, Etc. , que se localicen en el plano, nombre de los predios, nombre de sus propietarios, superficie del predio, calidad de las tierras de cada uno, fecha de adquisición, fecha de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y la especificación y análisis en su caso, si las propiedades son pequeñas propiedades de origen o producto de un fraccionamiento.
- E) De conformidad con el artículo 288 dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que terminen los trabajos censales, pueden presentarse ante la Comisión Agraria Mixta las pruebas documentales que se consideren pertinentes para hacer observaciones al censo, observaciones que podrán ser formuladas tanto por los solicitantes como presuntos afectados, si las observaciones resultan fundadas, La Comisión Agraria Mixta, procederá a rectificar los datos del censo dentro de los diez días siguientes.

F) Según el artículo 297, los propietarios presuntos afectados pueden interponer pruebas y alegatos durante la tramitación del expediente, hasta cinco días antes de que la Comisión Agraria Mixta rinda su dictamen. (7)

Las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas son las siguientes, conforme al artículo 12 de la Ley de la Materia:

- I) Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de Derechos Agrarios Individuales y nuevas adjudicaciones; y la fracción
- III) Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad.

El artículo 455 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece los casos en los que incurren en responsabilidad penal, los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas y son:

- I) Por no formular sus propuestas ante las Comisiones, en los términos que fije el Reglamento Interior de ellas;
- II) Por informar dolosamente a la Comisión Agraria Mixta en las propuestas que incurran a ésta para emitir dictamen .
- III) Por proponer la Afectación de las propiedades inafectables; y
- IV) No deslindar las superficies otorgadas en posesión provisional a los ejidos en el término legal.

Las sanciones serán de 6 meses a 2 años de prisión, a juicio de la autoridad competente.

C).- LA NO EJECUCION DE TRABAJOS TECNICOS Y ADMINISTRATIVOS
EN UN EXPEDIENTE AGRARIO.

El artículo 286 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, dispone en su fracción III que: "El informe por escrito que complementa el plano con amplios datos sobre ubicación y situación del núcleo peticionario; sobre la extensión y calidad de las tierras planificadas, sobre los cultivos principales consignando su producción media y los demás datos relativos a las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad. Este informe aludirá también a la propiedad y extensión de las fincas afectables en favor del núcleo solicitante, examinará sus condiciones catastrales o fiscales e irá acompañado de los certificados que se recaben del Registro Público de la Propiedad o de las Oficinas Fiscales. (8)

Para la realización de los trabajos técnicos es necesario comisionar a un perito en la materia.

El Diccionario Larousse define como Técnico, Technikos, de Tekhné, Arte, Especialista. Sinónimo : Perito. (9)

La Comisión Agraria Mixta deberá de comisionar Peritos para que levanten los informes técnicos.

Al ser nombrados por las autoridades una persona como Perito Judicial-automáticamente pasa a ser Funcionario por lo que tendrá Fé Pública y por lo tanto será sujeto de responsabilidades.

El artículo 467 de la Ley establece; "El personal administrativo y técnico federal y de las Comisiones Agrarias Mixtas, que intervergan en la aplicación de esta Ley, estará sujeto a las mismas causas de responsabilidad y sanciones establecidas para los delegados, en los que sea estrictamente aplicable conforme a las funciones que expresamente les confieren las Leyes.

(8) IDEM.- Pag. 86

(9) DICCIONARIO LAROUSSE.- 1982

D).- AL DEJAR DE CONSIDERAR LAS PRUEBAS QUE SE PRESENTAN EN EL PROCEDIMIENTO.

El artículo 288 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece: - "El censo incluirá a todos los individuos capacitados para recibir la unidad de dotación, especificando Sexo, Estado Civil y relaciones de dependencia económica dentro del grupo familiar, ocupación u oficio, nombre de los miembros de la familia, Etc., y las superficies de tierra, el número de cabezas de ganado y los aperos que posean.

Los representantes del núcleo de población en la Junta Censal podrán hacer las observaciones que juzguen pertinentes, las cuales se anotarán en las formas en que se levante el censo. La Comisión Agraria Mixta, pondrá a la vista de solicitantes y propietarios los trabajos censales, para que en el término de diez días formulen sus objeciones con las pruebas documentales correspondientes. Si resultan fundadas las observaciones al censo, la Comisión Agraria Mixta procederá a rectificar los datos objetados, dentro de los diez días siguientes".

El artículo 294 expresa "Teniendo en cuenta los datos que obran en el expediente, así como los documentos y las pruebas presentadas por los interesados, la Comisión Agraria Mixta, dictaminará sobre la procedencia o improcedencia de la dotación, dentro de un plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que quede integrado el expediente".

El artículo 297 dispone: Los propietarios presuntos afectados podrán ocurrir por escrito a las Comisiones Agrarias Mixtas, exponiendo lo que a su derecho convenga durante la tramitación del expediente y hasta cinco días antes de que aquellas rindan su dictamen al Ejecutivo Local. Los alegatos y documentos que con posterioridad se ofrezcan, deberán presentarse ante el Delegado Agrario en el plazo a que se refiere el artículo 295 para que se tomen-

en cuenta al hacerse la revisión del expediente.

El artículo 283 expresa: "La Comisión Agraria Mixta con vista de las - constancias del expediente, formulará su dictamen dentro de un plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que se concluyan los trabajos a que - se refiere el artículo 281, y lo someterá desde luego a la consideración del Ejecutivo, quién deberá dictar su mandamiento en un plazo que no exceda de - cinco días" .

Considero que incurren en responsabilidad, por no considerar las pruebas en un expediente agrario, tanto los Delegados Agrarios como la Comisión Agraria Mixta según se desprende de los artículos anteriores.

El artículo 466 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece:

Los Delegados y Sub-Delegados Agrarios incurren en Responsabilidad Penal :

- IV) Por no informar oportunamente a la Secretaría de las irregularidades - que cometan la^s Comisiones Agrarias Mixtas.
- V) Por informar dolosamente a la Secretaría sobre los expedientes en que - intervergan, en forma que origine o pueda originar resoluciones contra rias a esta Ley.

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

E).- AL NO DICTAMINAR EL EXPEDIENTE RESPECTIVO.

Teniendo a la vista el censo, la planificación, el informe y las pruebas y alegatos rendidos por los presuntos afectados, la Comisión Agraria Mixta procederá en la siguiente forma:

- a) Si en primera instancia se planteó un problema relativo a nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad, antes de emitir su dictamen la Comisión Agraria Mixta informará a la Secretaría de la Reforma Agraria para que, de conformidad con el procedimiento establecido para el caso, resuelva lo procedente.
- b) A los quince días de que quede integrado el expediente, deberá formular su dictamen, no sólo sobre la procedencia o improcedencia de la acción intentada como dice la Ley, sino también sobre el número de capacitados, fincas y propietarios que se propone afectar, superficies y calidades, fundamentos legales, etc.

Este dictamen solo tiene el efecto de un Consejo Legal al Gobernador.- Formulado el dictamen, se remitirá al Ejecutivo Local, dando aviso de ello a la Secretaría de la Reforma Agraria. Si la Comisión Agraria Mixta, no dictare su opinión en el plazo señalado, el Ejecutivo Local está facultado para recoger el expediente a fin de que continúe su trámite legal. Esto lo establecen los artículos 290, 291, 295 y 296 de la Ley. (10)

El artículo 465 de la Ley, expresa las responsabilidades en que incurren sus miembros y su fracción II dice: "Por informar dolosamente a la Comisión Agraria Mixta en las propuestas que sirvan a ésta para emitir sus dictámenes".

El artículo 459 referente a la responsabilidad de los Gobernadores expresa en su fracción III ; Incurrirán en responsabilidad por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y no devolver los expedientes que les envíen dichas Comisiones en los plazos que señala esta Ley.

Las sanciones correspondientes a estos dos casos ya fueron señalados y propuestas.

La circular 32 del 30 de mayo de 1918 dispuso que los planos que obraran en los expedientes fueran formulados por Ingenieros Técnicos.

F).- POR OMITIR DAR VISTA A LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO.

Parte, es la persona que exige del Organó Jurisdiccional, la aplicación de una norma substantiva a un caso concreto en interés propio o ajeno. (11)

Aún cuando se piensa que el procedimiento agrario es típicamente administrativo, es más acertado considerar que se trata de un verdadero juicio en el que dos partes contienden, el núcleo de población solicitante y el o los pre-suntos afectados y una tercera parte juzga sus pretensiones seleccionando en la Ley, el o los preceptos aplicables al caso, encontrándonos ante un nuevo concepto de proceso y Magistratura Local.

En la solicitud de restitución, se corre traslado, pero no a la manera civilista, sino mediante publicación de la demanda agraria que el Gobernador ordena que se haga dentro de un plazo de 48 horas siguientes a su recepción, en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa correspondiente, "La cual surtirá efecto de notificación para iniciar el doble procedimiento" . Artículo - 274 Ley Federal de la Reforma Agraria.

El artículo 275 establece que "La publicación de la solicitud o del - - acuerdo de iniciación del expediente que se tramite de oficio, surtirá efectos de notificación para todos los propietarios de inmuebles rústicos que se encuentren dentro del radio de afectación que esta Ley señala, y para todos - los propietarios o usuarios de las aguas afectables. El mismo día que la Comi-sión Agraria Mixta o el Gobernador dispongan la publicación anterior, notifica-rán este hecho al Registro Público que corresponda, mediante oficio que le di-rijan por correo certificado, para que haga las anotaciones marginales a que-

(11) El Proceso Civil en México. José Bece-rra Bautista. Edit. Porrúa - 1982 P. 19

se refiere el artículo 449.

Las Comisiones Agrarias Mixtas deberán informar sobre el particular a los propietarios de tierras o aguas afectables, mediante oficio que les dirijan a los cascos de las fincas.

La notificación solo es necesario hacerla otra vez, cuando, antes de obtenerse resolución presidencial dotatoria, el poblado decide cambiar su acción a la vía restitutoria. A partir de este momento, consolidadas las notificaciones, la tramitación continuará exclusivamente por el Procedimiento Restitutorio. Incurren en responsabilidad tanto la Comisión Agraria Mixta, como el Gobernador del Estado correspondiente. Las sanciones ya fueron señaladas. (12)

G).- AL NO RESPETAR LOS TERMINOS EN EL PROCEDIMIENTO AGRARIO RESPECTIVO.

El maestro Jorge Obregón Heredia define al término como "El lapso procesal en que debe realizarse el acto jurídico, con las formalidades legales para que adquiera la eficacia deseada". (13)

Al iniciarse el procedimiento mediante la publicación de la demanda agraria, el gobernador debe ordenar que se haga dentro de un plazo de 72 horas siguientes a su recepción. El Gobernador, una vez efectuada la publicación y dentro de un plazo de diez días, deberá remitir la solicitud a la Comisión Agraria Mixta para que declare instaurado el expediente.

Una vez publicada la solicitud, de oficio, la Comisión Agraria Mixta, dispondrá que dentro de un plazo de 120 días contados a partir de la publicación, se efectúen los trabajos técnico informativos.

Teniendo a la vista el censo, la planificación, el informe y las prue

(12) OP.CIT. Martha Chávez Padrón. Pag.172

(13) Código de Procedimientos Civiles.- -
Jorge Obregón Heredia- Edit. Obregón
y Heredia,S.A. - 1981

bas y alegatos rendidos por los presuntos afectados, la Comisión Agraria Mixta, deberá formular su dictamen a los 15 días de que quede integrado el expediente. Si dicha Comisión no dictare su opinión en el plazo señalado, el Ejecutivo Local está facultado para recoger el expediente a fin de que continúe su trámite legal. (14)

El artículo 292 de la Ley de la materia, establece que una vez que la Comisión Agraria Mixta somete su dictamen a la consideración del Gobernador, éste dictará su mandamiento dentro de un plazo que no excederá de 15 días.

El siguiente artículo señala que si el Ejecutivo Local no dicta su dictamen dentro del término legal, se considerará como si lo hubiese emitido en sentido negativo y la Comisión Agraria Mixta deberá recoger el expediente dentro de los tres días siguientes y remitirlo a la Secretaría de la Reforma Agraria.

El artículo 298 dispone que, una vez dictado el mandamiento provisional, el Ejecutivo Local devolverá los autos a la Comisión Agraria Mixta para su ejecución dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su expedición.

Sobre los trabajos complementarios, alegatos, resumen y opinión, el delegado Agrario en la Entidad Federativa correspondiente, recibirá el expediente que le turna la Comisión Agraria Mixta, abriéndose la segunda etapa procesal, es decir segunda instancia, ya que el Delegado Agrario es el representante de la Secretaría de la Reforma Agraria. El artículo 476 dice: "Los plazos y términos a que esta Ley se refiere se computarán por días naturales, con excepción de los que en esta misma Ley se limiten a días hábiles. A Partir de este momento procesal se contarán los treinta días para recibirse las pruebas y alegatos en segunda instancia. El Delegado Agrario revisa el expediente y si, es necesario a juicio o a petición de parte, ordenará el desahucio

go de trabajos complementarios.

Luego, con la información y documentos recabados rendirá un resumen y con su opinión, lo remitirá a la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de un plazo de treinta días. Opinará respecto a la procedencia o improcedencia de la acción y la ratificación, revocación o modificación del mandamiento provisional. Una vez integrado totalmente el expediente, el Delegado Agrario deberá remitirlo a las oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Una vez que ésta reciba el expediente que le envía el Delegado, lo revisará y en un plazo de quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario el cual en un plazo de 60 días emitirá su dictamen para completar dicho expediente.

Las autoridades agrarias, indudablemente al no respetar los términos que señala la Ley, están incurriendo en una falta administrativa. Las sanciones las establece la misma Ley Federal de la Reforma Agraria, así el artículo 459 establece que el Gobernador incurre en responsabilidad:

Fracción II.- Por no turnar a las Comisiones Agrarias Mixtas las solicitudes de los núcleos de población, dentro de los 10 días siguientes a su presentación:

III.- Por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y no devolver los expedientes que les envíen dichas Comisiones en los plazos que señala esta Ley. (15)

La sanción esta propuesta anteriormente.

El artículo 464 establece que los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario incurrán en responsabilidad Penal;

Fracción IV : Por no emitir su dictamen en los plazos legales. Serán sancio-

nados con una pena de seis meses a dos años de prisión, según la gravedad del caso.

Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas incurrir en responsabilidad penal;

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

IV.- No deslindar las superficies otorgadas en posesión provisional a los ejidos en el término legal. Las sanciones serán de seis a dos años de prisión.

Los Delegados y Subdelegados Agrarios incurrir en responsabilidad penal:

III.- Por no tramitar dentro de los términos que fija esta Ley, los expedientes agrarios, Serán sancionados con prisión de uno a seis años. (16)

H).- LA NO EJECUCION DE LA RESOLUCION PRESIDENCIAL AGRARIA UNA VEZ PUBLICADA.

Fundándose en los puntos del dictamen que hace el Cuerpo Consultivo Agrario, la Dirección General de Derechos Agrarios, de la Secretaría de la Reforma Agraria, formulará los proyectos de la resolución presidencial y plano-proyecto, que también deberán ser aprobados por el citado Cuerpo Consultivo.

El proyecto de Resolución Presidencial se eleva a la consideración y firma en su caso, del C. Presidente de la República. El artículo 305, señala los requisitos que debe contener una resolución Presidencial; resultandos, considerandos, puntos resolutivos, datos de las o la propiedad afectable, datos de la tierra y aguas que se concedan, nombre y número de individuos dotados, Etc.

La Resolución Presidencial deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa de que se trate, e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad, y en el Registro Agrario-Nacional.

Al igual que los mandamientos provisionales, si la Resolución Presidencial dotatoria es negativa, la simple notificación es su ejecución; pero si es positiva, las Sub Secretarías, por conducto de la Dirección General de Derechos Agrarios, remitirá a la Delegación Agraria correspondiente una orden de ejecución, con copias de la resolución definitiva y planos a fin de que se proceda a ejecutar dicha Resolución; el artículo 307 de la Ley Federal de la Reforma Agraria dispone que para tal efecto se notifique a las autoridades del Ejido, a los propietarios afectados, a los colindantes y a la Comisión Agraria Mixta para que asistan a la diligencia de posesión, se levantarán actas en las que conste que se le ha dado posesión de las tierras al Ejido y que éstas se han deslindado.

De ser posible en la misma Diligencia se hará la determinación y localización de la zona de urbanización, parcela escolar, tierras laborables, no laborables, unidad agrícola industrial para la mujer y volúmenes de agua, --asimismo se procederá a fijar las unidades individuales de dotación, o parcelas, según el caso; si se trata de parcelas en cumplimiento del artículo 315 se hace entrega material de las mismas y se entregan los certificados de Derechos Agrarios que amparen su posesión. (17)

El artículo 308 establece: "Las resoluciones Presidenciales, los planos respectivos y las listas de beneficiarios, se remitirán a las Delegaciones Agrarias correspondientes, para su ejecución y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de las Entidades-

Federativas" . (18)

Se desprende de este artículo que le corresponde al Delegado Agrario la ejecución de la Resolución Presidencial. Las sanciones fueron anteriormente - señaladas por la omisión en que incurre el Delegado Agrario por la no ejecu-- ción de la Resolución Presidencial.

I).- POR NO FORMULAR EL PLANO DE EJECUCION DE
ACUERDO CON LA RESOLUCION PRESIDENCIAL AGRARIA.

En segunda instancia para dotación de tierras, y conforme al artículo - 304 de la Ley Federal de la Reforma Agraria dispone: "Una vez que la Secreta ría de la Reforma Agraria, reciba el expediente que le envíe el Delegado , lo revisará, y en el plazo de quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agra-- rio, el cual en pleno, emitirá su dictamen o acuerdo para completar el expe-- diente en el plazo de 60 días. El dictamen no sólo contendrá los consideran-- dos técnicos y los puntos resolutivos que proponga, sino que se referirá a - la forma como se desar. rolló la primera instancia, al cumplimiento de los pla-- zos y términos señalados en esta Ley y a las fallas observadas en el procedi-- miento.

De acuerdo con los términos del dictamen se formulará un proyecto de re solución que se elevará a la consideración del Presidente de la República.

El Cuerpo Consultivo Agrario se cerciorará que los propietarios o posee dores de predios presuntamente afectables hayan sido notificados en los térmi nos de los artículos 275 y 329, y en caso de que se llegare a encontrar algu na omisión, a este respecto, lo comunicará al Secretario de la Reforma Agra-- ria, para que éste mande notificarlos a fin de que en un plazo de 45 días, a partir de la notificación correspondiente, presenten sus pruebas y aleguen lo

que a su derecho convenga.

El artículo 305 enumera el contenido de las resoluciones presidenciales. (19)

Es indispensable que la ejecución se realice de conformidad con el plano -proyecto aprobado y, que en el expediente de ejecución se especifiquen - todos los incidentes que se tuvieron para ejecutar la resolución presidencial parcial, totalmente o en términos hábiles, para que estas circunstancias sean cuidadosamente consideradas al integrarse y aprobarse el expediente y plano de ejecución, ya que de acuerdo a la jurisprudencia instaurada por la Suprema - Corte de Justicia de la Nación, una vez ejecutada la Resolución Presidencial - y aprobados el expediente y el plano de ejecución, las autoridades agrarias - no pueden intentar nuevos procedimientos de ejecución o modificaciones al plano de ejecución aprobado. (20)

J).- POR DEFECTO DE EJECUCION

Pueden presentarse los conflictos de ejecución a que se refiere el artículo 313 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, pero el orden de preferencia en la ejecución de las Resoluciones Presidenciales se determinará según el orden cronológico en que hayan sido dictados, o sea que la primera resolución en tiempo es la primera en Derecho. Si el conflicto es entre ejidos, - todavía puede intentarse resolver el conflicto con pláticas de avenimiento y acciones de acomodo. Si el conflicto es con un acuerdo de inafectabilidad - posterior a la resolución presidencial dotatoria, aquél se considera inexistente en relación al artículo 53 de la Ley; si el conflicto se refiere a que unas personas son las beneficiadas por la Resolución Presidencial dotatorias y otras las que tienen en posesión provisional las tierras, el conflicto deberá resolverse por la vía de privaciones y nuevas adjudicaciones de Dere -

(19) Ley Federal de la Reforma Agraria.-
Pag. 91.

(20) OP.CIT. Martha Chávez Padrón.- Pag.
183, 184.

chos Agrarios.

Es indispensable que la ejecución se realice de conformidad con el plano - proyecto aprobado y, que en el expediente de ejecución se especifiquen todos los incidentes que tuvieron para ejecutar la resolución presidencial - parcial, totalmente en términos hábiles, para que estas circunstancias sean cuidadosamente consideradas al integrarse el expediente y plano de ejecución, si es el caso a que se refiere el artículo 308 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, ya que de acuerdo con la jurisprudencia instaurada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez ejecutada la Resolución Presidencial y aprobados el expediente y el plano de ejecución, las autoridades agrarias no pueden intentar nuevos procedimientos de ejecución o modificaciones al plano de ejecución aprobado. (21)

El artículo 466 se refiere a la responsabilidad de los Delegados Agrarios y puesto que al ejecutar la resolución presidencial con defecto incurre en una omisión por lo que trae aparejada responsabilidad. Así la fracción VII de dicho artículo establece que incurrirá en responsabilidad dicho funcionario por sugerir o dictar medidas notoriamente perjudiciales para los ejidatarios, con el propósito de beneficiar a terceras personas o de obtener lucro personal.

La fracción V establece también : Por informar dolosamente a la Secretaría sobre los expedientes en que intervengan, en forma que origine o pueda originar resoluciones contrarias a la Ley.

Estos casos se sancionan con prisión de uno a seis años según lo establece el mismo artículo. (22)

(21) OP.CIT. Martha Chávez Padrón .
Pag. 183, 184

(22) Ley Federal de la Reforma Agraria.
Pag. 125.

C A P I T U L O V

FALTAS U OMISIONES EN LA ORGANIZACION DEL EJIDO.

- A.- POR NO ACATAR LOS ACUERDOS DE ASAMBLEAS DE EJIDOS Y COMUNIDADES.
- B.- POR NO RESPETAR LOS DEPECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS AGRARIOS.
- C.- POR NO APLICAR PRECEPTOS SOBRE ORGANIZACION DE EJIDOS Y COMUNIDADES.
- D.- POR NO DAR ASESORAMIENTO TECNICO A EJIDOS Y COMUNIDADES.

FALTAS U OMISIONES EN LA ORGANIZACION DEL EJIDO.

A).- POR NO ACATAR LOS ACUERDOS DE ASAMBLEAS DE EJIDOS Y COMUNIDADES.

El artículo 22 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, establece la organización del ejido y de las comunidades y expresa: "Son autoridades internas de los ejidos y de las comunidades que posean tierras" :

- I .- Las Asambleas Generales;
- II .- Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales; y
- III.- Los Consejos de Vigilancia.

El siguiente artículo expresa : "Los Ejidos y Comunidades tienen personalidad jurídica; la Asamblea General es su máxima autoridad interna y se integra con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos.

Quienes se encuentren suspendidos o sujetos a juicio privativo de derechos no podrán formar parte de la misma.

Los artículos subsecuentes establecen la forma de celebrarse las asambleas.

El artículo 37 expresa: "El Comisariado Ejidal tiene la representación del ejido y es el responsable de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales. Estará constituido por un Presidente, un Secretario, y un Tesorero, Propietarios y Suplentes" .

El artículo 38 enumera los requisitos que deben cumplir para ser miembros de un Comisariado Ejidal.

El artículo 41 enumera las causas por las que las autoridades de un ejido o comunidad pueden ser removidas por la Asamblea General o de la auto-

ridad correspondiente y en su fracción I dispone; "Por no cumplir los acuerdos de la Asamblea General"; en la fracción II "Por contravenir las disposiciones de esta Ley, la de sus reglamentos y todas aquellas que se relacionen con la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos" .

El artículo 42 señala "La remoción de los miembros de los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales y de los Consejos de Vigilancia deberá ser acordada por las dos terceras partes de la Asamblea General Extraordinaria que al efecto se reúna" .

El último párrafo dice: "Al comprobarse plenamente la responsabilidad de los inculcados, se les sancionará con destitución, sin perjuicio de las demás penas que les correspondan " .

Las facultades y obligaciones de los Comisariados, que en todo caso deben ejercer en forma conjunta sus tres integrantes son los que establece el artículo 48 y en su fracción IX dispone que deben de realizar dentro de la Ley todas las actividades necesarias para la defensa de los intereses ejidales.

En la fracción XII expresa "Cumplir y hacer cumplir, dentro de sus atribuciones, los acuerdos que dicten las Asambleas Generales y las autoridades ejidales" .

En el capítulo de Responsabilidades de la Ley Federal de la Reforma Agraria, menciona las causas en que incurren en responsabilidad las autoridades internas de los ejidos y en forma genérica expresa en su artículo 469 -- "Los miembros de los comites particulares ejecutivos y de los comisariados y consejos de vigilancia ejidales y comunales incurrirán en responsabilidad:

I .- Por abandono de las funciones que les encomienda esta Ley;

II .- Por originar o fomentar conflictos entre los ejidatarios, o conflictos -
interejidales;

III.- Por invadir tierras y;

IV .- Por malversar fondos.

Las infracciones previstas en las fracciones I y II serán castigadas --
con destitución del cargo y multa de 50 a 500 pesos, penas que se aplicarán--
además de las que corresponden cuando los hechos u omisiones mencionados cons-
tituyan delito.

Los actos previstos en las fracciones III y IV se castigarán con desti-
tución y con prisión de 6 meses a 2 años" .

El artículo 470 establece "Además de los casos señalados en el artícu-
lo anterior, los miembros de los Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilan-
cia incurrirán en responsabilidad:

I .- Por no cumplir las obligaciones que se les impone para la tributación -
del ejido;

II .- Por ejecutar actos u omisiones que provoquen o produzcan el cambio ile-
gal de los ejidatarios a superficie o unidades de dotación distintas de-
las que les hayan correspondido en el reparto provisional de las tierras
de labor.

. Las infracciones previstas en las fracciones I y II se castigarán con -
destitución del cargo y multa de 50 a 500 pesos, penas que se aplicarán además
de las que corresponden cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan-
delito. (1)

(1) OP.CIT.Ley Federal de la Reforma Agra-
ria. Pags. 14, 15, 17, 18, 21, 22, 126, y -
127.

B).- POR NO RESPETAR LOS DERECHOS INDIVIDUALES
Y COLECTIVOS AGRARIOS.

El artículo 48 señala las facultades y obligaciones de los Comisariados, que deben ejercer sus tres miembros y en su fracción IV les obliga a "Respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios, manteniendo a los interesados en la posesión de las tierras y en el uso de las aguas que les correspondan" .

En el último párrafo del artículo 470 señala que: "Los miembros del Comisariado que ordenen la privación temporal o definitiva, parcial o total de los derechos de un Ejidatario o Comunero, y los que con su conducta pasiva la toleren o autoricen, sin que exista resolución legal en que fundarla, serán inmediatamente destituidos, quedarán inhabilitados para volver a desempeñar cualquier cargo en el Ejido o Comunidad, y sufrirán prisión de tres meses a tres años, según la gravedad del caso".

El artículo siguiente señala las sanciones y expresa "Serán sancionados con destitución del cargo que desempeñen, quienes promuevan la privación de derechos agrarios de un Ejidatario o Comunero, en forma dolosa y notoriamente infundada" .

En estos casos se aplicará además multa de 500 a cinco mil pesos.

El artículo 420 dispone "Cuando un Ejidatario incurra en alguna de las causas de suspensión de derechos agrarios previstas en esta Ley, la Asamblea General podrá pedir la suspensión, sujetándose al procedimiento establecido en este capítulo. (Suspensión de Derechos Agrarios)

El artículo 426 y referente a la privación de derechos agrarios expresa: "Solamente la Asamblea General o el Delegado Agrario respectivo, podrán solicitar

tar a la Comisión Agraria Mixta que inicie el procedimiento de privación de derechos individuales de un Ejidatario y, en su caso, la nueva adjudicación".

El artículo siguiente, en su segundo párrafo, dispone "Cuando la privación sea solicitada por el Delegado Agrario, éste señalará las causas de procedencia legal y acompañará a su escrito las pruebas en que funde su petición".(2)

C).- POR NO APLICAR PRECEPTOS SOBRE ORGANIZACION DE EJIDOS Y COMUNIDADES.

En el artículo 40 la Ley dispone que en cada ejido o comunidad habrá un Consejo de Vigilancia constituido por tres propietarios y tres suplentes, que desempeñarán los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero respectivamente.

Los miembros del Consejo de Vigilancia deberán reunir los mismos requisitos que esta Ley exige para desempeñar cargos en el Comisariado Ejidal y - ser electos por la Asamblea General para cada uno de ellos.

El siguiente artículo señala las causas en que los miembros de las Consejos de Vigilancia podrán ser removidos por la Asamblea General, o por la autoridad correspondiente en las siguientes causas:

II .- Contravenir las disposiciones de esta Ley, la de sus reglamentos y todas aquellas que se relacionen con la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos.

III.- Desobedecer las disposiciones legalmente dictadas por los Secretarios de la Reforma Agraria y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El artículo 49 que señala las facultades y obligaciones del Consejo de Vigilancia, dentro de sus obligaciones son:

I .- Vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los preceptos de es

ta Ley y a las disposiciones que se dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de los Bienes Ejidales por la Asamblea y las autoridades competentes, así como que se cumpla con las demás disposiciones legales que rigen las actividades del ejido.

El artículo 469 menciona las causas en que incurren en responsabilidad los integrantes del Consejo de Vigilancia y en su primera fracción establece "Por abandono de las funciones que les encomienda esta Ley" .

Esta infracción será castigada con destitución del cargo y multa de 50 a 500 pesos, además de las penas que correspondan cuando los hechos u omisiones constituyan delito. Le corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria dictar las normas para la organización de los ejidos, de los nuevos centros de población y de los núcleos, que de hecho o por derecho guarden estado comunal. Esto lo dispone el artículo 132. (3)

D).- POR NO DAR ASESORAMIENTO TECNICO
A EJIDOS Y COMUNIDADES.

El artículo 148 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece que - "Todo Ejido, Comunidad y Pequeña Propiedad cuya superficie no exceda la extensión de la unidad mínima individual de dotación ejidal, tienen derecho preferente a asistencia técnica, a crédito suficiente oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos de pago más largos que permita la economía nacional y, en general, a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la protección de los campesinos y el fomento de la producción rural"

El siguiente artículo dispone que "Los Ejidos y Comunidades tienen derecho preferente a la asistencia de profesionales y técnicos en producción agropecuaria y administración, que proporcionen la Secretaría de la Reforma Agraria y otras dependencias oficiales.

Cuando la Asamblea General considere que la colaboración y servicios de los técnicos particulares contratados por el Ejido o de los Asesores residentes comisionados por el Gobierno han producido buenos resultados, podrá acordarles una remuneración adicional, a partir de cierta productividad superior a la obtenida por el ejido en ciclos inmediatamente anteriores. Este acuerdo podrá ser revocado en cualquier tiempo por la Asamblea".

El artículo 153 especifica a quién le corresponde dar asesoramiento técnico a los ejidos y comunidades, así se expresa textualmente:

" La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de la Reforma Agraria darán atención preferente a los servicios de asistencia técnica, mejoramiento pecuario, fabricación o compra de alimentos concentrados, como corrales de engorda y aprovechamiento individual que demande el desarrollo de la ganadería mayor y menor de ejidos y comunidades". (4)

Este artículo lo considero de importancia pues está definiendo a quién le corresponde otorgar asesoría técnica a los Ejidos y Comunidades, ya que la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 41, referente a los asuntos que le corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria, despachar, no se menciona expresamente la facultad señalada. Asimismo, ni el Reglamento Interior de la Secretaría de la materia que nos ocupa, se encarga de señalar a quién corresponde la multitudada facultad, al igual que los artículos 10 y 11 de la Ley, en la cual se establecen las facultades del Secretario de la Reforma Agraria y del Secretario del Recursos Hidráulicos respectivamente.

En la organización del Ejido y concretamente en el artículo 48 de la Ley referente a las facultades y obligaciones de los Comisariados Ejidales, la fracción VII, ordena que le corresponde a esta autoridad del Ejido, ;

(4) Ley Federal de la Reforma Agraria.-
OP.CIT. Pags. 48,49

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

La fracción XIV obliga a : "Contratar la prestación de Servicios Profesionales, técnicos, asesores, y en general, de todas las personas que puedan realizar trabajos útiles al Ejido o Comunidad, con la autorización de la Asamblea General" .

El artículo 49 referente a las obligaciones y facultades del Consejo de Vigilancia establece en su fracción III "Contratar a cargo del Ejido, los servicios de personas que los auxilien en la tarea de revisar las cuentas del Comisariado, cuando sea necesario, con aprobación de la Asamblea General" .(5)

(5) Ley Federal de la Reforma Agraria.
OP.CIT. Pags. 21,22,23

C A P I T U L O VI

ENTIDADES QUE PUEDEN INCURRIR EN FALTAS U OMISIONES.

- A) GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.
TITULAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

- B) FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA
Y RECURSOS HIDRAULICOS.

- C) FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA
AGRARIA.

- D) FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.

- E) FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

ENTIDADES QUE PUEDEN INCURRIR EN FALTAS U OMISIONES.

A) GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.
TITULAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En el título de la Constitución, referente a las responsabilidades de los Funcionarios Públicos, se establece en el artículo 108, lo siguiente: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo".

Los gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo, podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. (1)

El artículo 2o. de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos establece: "Son sujetos de esta Ley, los Servidores Públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales" .

En el artículo 46 de esta misma Ley y referente a las responsabilidades administrativas dice lo siguiente: "Incurrén en responsabilidad administrativa los Servidores Públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley". (2)

En la Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 458 que corresponde al Libro VII y que se refiere a la responsabilidad en materia agraria establece lo siguiente: "Las autoridades agrarias y los empleados que intervengan en la aplicación de esta Ley, serán responsables por las violaciones -

(1) Constitución Política de México.
OP.CIT. Pags. 84- 85

(2) Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos. OP.CIT. Pag. 78-96

que cometan a los preceptos de la misma, quienes incurran en responsabilidad serán consignados a las autoridades competentes y se les aplicarán las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio de que sean sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados y en su caso a las Leyes de Responsabilidad de los Estados" . (Se refiere a la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos). (3)

Con el propósito de establecer quienes son las autoridades competentes a que se refiere el artículo anterior citaremos los dos primeros párrafos del 21 Constitucional: "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 aquél" . (4)

Es decir que ni el Secretario de la Reforma Agraria, ni los Subsecretarios de esa dependencia, en su ausencia pueden consignar a las autoridades competentes a los Funcionarios y Empleados por las violaciones que cometan a esta Ley, sino que todos deben poner en conocimiento de la Procuraduría General de la República los hechos a fin de que sea el Ministerio Público Federal el que si así lo juzga conveniente haga la consignación respectiva en los términos del artículo 21 Constitucional.

Lo mismo sucederá en el caso de que sean los Gobernadores de los Estados o sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas, las que infrinjan esta Ley en los términos de este capítulo. (5)

El artículo 10 de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: "Los Secretarios de Estados y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá por lo tanto, preeminencia

(3) Ley Federal de la Reforma Agraria. Pag. 123.

(4) Constitución Política .OP.CIT. Pag. 18

(5) Derecho Agrario Mexicano. Antonio Luna Arroyo. Pag. 460

cia alguna" . En consecuencia, lo anterior tambien es aplicable al Jefe del Departamento del Distrito Federal. (6)

El artículo 459 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece las causas que originan la responsabilidad de los Gobernadores, sin embargo no establece las sanciones correspondientes, para lo cual en base a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos proponemos las sanciones correspondientes del mencionado artículo.

Art. 459 "Los Gobernadores incurrirán en responsabilidad y, previo cumplimiento de las formalidades legales del caso, serán consignados a las autoridades competentes:

- I) Por retardar más de 15 días el nombramiento de las Comisiones Agrarias Mixtas, cuando por falta de ese nombramiento las Comisiones estén desintegradas;
- II) Por no turnar a las Comisiones Agrarias Mixtas las solicitudes de los núcleos de población, dentro de los diez días siguientes a su presentación;
- III) Por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y no devolver los expedientes que les envíen dichas Comisiones en los plazos que señale esta Ley;
- IV) Por afectar ilegalmente las propiedades inafectables en los mandamientos de posesión que dicten ;
- V) Por las demás causas que especifique esta Ley. (7)

El artículo 53 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos - enumera las sanciones por faltas administrativas y dice: "Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

(6) Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, OP.CIT. PAG.6

(7) Ley Federal de la Reforma Agraria. - OP.CIT. Pag. 123

- I) Apercibimiento privado o público.
- II) Amonestación privada o pública.
- III) Suspensión.
- IV) Destitución del Puesto.
- V) Sanción Económica e
- VI) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a -- tres años si el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo mensual y vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede de dicho límite. (8)

Los antecedentes que existen sobre las sanciones a los Gobernadores de los Estados son los siguientes: En la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920 en el artículo 8, la responsabilidad se exigirá como de falta oficial;-- en el decreto de 22 de noviembre de 1921, donde se consigna al Gobernador a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del artículo 108 de la Constitución Federal; en la Ley del 11 de agosto de 1927 se consigna a la autoridad competente sin decir cual; - en la Ley del 21 de marzo de 1929 donde se consigna a la autoridad competente sin decir cual. A partir del Código de 1934 ya se establecen con claridad la Responsabilidad Agraria y las sanciones de los gobernadores omitiendo de-- terminar dichas sanciones. (9)

B) FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

El artículo 462 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece las responsabilidades del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos y dice:

(8) Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos. OP.CIT. Pag. 103

(9) Los Delitos en Materia Agraria. Tesis sustentada por el Lic. Wenceslao Nava Gómez. 1983. Pag. 121

"El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos incurrirá en responsabilidad;

- I) Por no emitir su opinión en término oportuno y obrar con falsedad, causando perjuicio a los Ejidatarios y Comuneros; y
- II) Por no consignar a los Empleados o Funcionarios de su dependencia que violen lo dispuesto en esta Ley, provocando con sus actos, perjuicios a los ejidatarios o a los comuneros en particular, o a los ejidos y comunidades.

Los casos anteriores serán sancionados con prisión de seis meses a dos años, según su gravedad" . (10)

En el reglamento interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en su artículo 7o. fracción XVI referente a las atribuciones del oficial mayor establece "Imponer, reducir o revocar las sanciones administrativas a que se haga acreedor el personal de la Secretaría, de conformidad con los lineamientos que señale el Secretario.

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

La fracción segunda señala también una omisión, provocando con ellos - perjuicios a los ejidatarios o a los comuneros en particular, o a los ejidos y comunidades. (11)

C) FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, refe

(10) Ley Federal de la Reforma Agraria.
Pag. 124 OP.CIT.

(11) Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Pag. 5

rente a las atribuciones del Secretario en su artículo 6o. fracción XVIII - dice lo siguiente "Informar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de los casos en que procedan las consignaciones por responsabilidad en materia agraria a que se refiere la Ley Federal de la Reforma Agraria" .

El artículo 13o. del mismo reglamento, refiriéndose a las atribuciones de la dirección general de asuntos jurídicos en su fracción IX dispone "Formular las denuncias, por acuerdo superior, de hechos delictuosos cometidos por funcionarios o empleados de la Secretaría, que se produzcan con motivo del desempeño de sus funciones o en su caso cometidos en contra de ellos, asimismo, de los cometidos por o en contra de las autoridades internas de los núcleos agrarios" . (12)

El artículo 460 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, determina los casos en que el Secretario de la Reforma Agraria incurre en responsabilidad, así en su fracción I dice: "Por informar falsamente al Presidente de la República al someterle los proyectos de resolución a que esta Ley se refiere".

En su fracción II establece "Cuando, con violación de esta Ley, proponga resolución negando a un núcleo de población las tierras o aguas a que tengan derecho " y;

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

Al final señala las sanciones correspondientes y dice "Los casos anteriores serán sancionados con pena de seis meses a dos años de prisión según la gravedad de los hechos de que se trate".

A mayor abundamiento el artículo 461 de la misma Ley, consigna dos tipos de responsabilidad más :

(12) Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

- I) Por no informar al Presidente de la República de los casos en que procede sancionar a Funcionarios o Empleados Agrarios, en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos señale esta Ley.
- II) Por no consignar a la autoridad competente a los funcionarios y empleados de los que sea superior jerárquico, en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos señale esta Ley. (13)

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

D) FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA COMISION
AGRARIA MIXTA.

El artículo 467 de la Ley Federal de la Reforma Agraria se refiere a las Comisiones Agrarias Mixtas y en cuanto a su responsabilidad expresa:

"El personal administrativo y técnico federal y de las Comisiones Agrarias Mixtas que intervengan en la aplicación de esta Ley, estará sujeto a las mismas causas de responsabilidad y sanciones establecidas para los Delegados, en lo que sea estrictamente aplicable a las funciones que expresamente les confieren las Leyes" .

Este artículo tan vago y general debiera reformarse especificando los delitos y faltas que con mayor frecuencia comete ese personal. Existe una corrupción públicamente reconocida que los campesinos y agricultores deben combatir. Hay formas de engaño, de extorsión, de chantaje que padecen los campesinos como los pequeños propietarios y que deben denunciarse con valor civil y castigarse con energía.

El artículo 465 de la misma Ley establece : "Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas incurrirán en responsabilidad penal:

- I) Por no formular sus propuestas ante las Comisiones en los términos que fije el reglamento interior de ellas;
- II) Por informar dolosamente a la Comisión Agraria Mixta en las propuestas que sirvan a ésta para emitir sus dictámenes;
- III) Por proponer la afectación de las propiedades inafectables y;
- IV) No deslindar las superficies otorgadas en posesión provisional a los ejidos en el término legal.

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

En la fracción IV debe aclararse que el deslinde no lo hacen ni pueden hacerlo, por regla general, los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas.

Además no se proveen las sanciones que deben corresponder cuando se viole la Ley y perjudique injustamente a los campesinos al tramitar y resolver los expedientes relativos a conflictos agrarios conforme a las mismas facultades que esta Ley otorga a las Comisiones (14)

E) FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

El Reglamento Interior del Cuerpo Consultivo Agrario publicado en el Diario Oficial de 3 de septiembre de 1980 en su capítulo VIII de las responsabilidades y en su artículo 29 expresa: "El Secretario de la Reforma Agraria por sí o a propuesta del pleno del Cuerpo Consultivo de la Reforma Agraria, podrá promover el reemplazo de los consejeros en los casos siguientes:

(14) Ley Federal de la Reforma Agraria, comentada por Manuel Hinojosa Ortiz. OP.CIT. Pag. 490

- I) Cuando procedan con negligencia o no guarden la debida discreción con motivo del estudio y resolución de los expedientes;
- II) Cuando formulen proyectos de dictámenes o acuerdos contrarios a las constancias procesales.
- III) Por asesorar a cualquiera de las partes interesadas; y
- IV) Por extravíar o mutilar expedientes y documentos que estén bajo su guarda.

El artículo 30 del mismo reglamento dispone "La remoción se hará sin perjuicio de la consignación al Ministerio Público en el caso de que se presuma la existencia de algún ilícito penal" . (15)

El artículo 464 de la Ley Federal de la Reforma Agraria enumera los casos en que incurrirán en responsabilidad los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, y en su fracción I establece : "Por actuar dolosamente en los casos a que se refiere el artículo 14 ; Fracción II:

Por proponer se afecten las propiedades inafectables;

- III) Por emitir dolosamente dictámenes en contra de lo prescrito por esta Ley; y
- IV) Por no emitir su dictamen en los plazos legales.

En los casos a que se refiere este artículo, los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, serán sancionados con una pena de seis meses a dos años de prisión según la gravedad del hecho o hechos de que se trata. (16)

(15) Reglamento Interior del Cuerpo Consultivo Agrario.

(16) Ley Federal de la Reforma Agraria.
OP.CIT. Pag. 124.

C A P I T U L O VII

SANCIONES POR LA COMISION DE FALTAS U OMISIONES.

- A.- SUSPENSION TEMPORAL DEL EMPLEO.
- B.- CAMBIO DE PLAZA O EMPLEO.
- C.- SANCION DE CARACTER PECUNIARIO.
- D.- CONSIGNACION EN SU CASO, ANTE EL MINISTERIO PUBLICO.
- E.- SUSPENSION DEFINITIVA DEL EMPLEO.
- F.- JURISPRUDENCIA.

SANCIONES POR LA COMISION DE
FALTAS U OMISIONES.

A) SUSPENSION TEMPORAL DEL EMPLEO.

La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública - da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser - de orden civil, de orden penal o de orden administrativa. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable - administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además de una res-
ponsabilidad civil o penal.

Esa responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta- que la origina se denomina falta disciplinaria . La sanción que amerita es - también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica- superior al empleado que ha cometido la falta.

Se considera que el Poder Disciplinario es una de las formas de sancio- nes, ciertas faltas que pueden cometerse en las relaciones civiles.

Existe otra opinión considerando al Poder del Estado como áquel que sir- ve de fundamento al Derecho Penal es el mismo que funda el Poder Disciplina-- rio. En uno y otro el Estado obra haciendo uso de sus facultades de imperio y no existen sino diferencias formales que no afectan la naturaleza misma de - los actos, entre los que se realizan en la vía penal y los ejecutados en la - vía disciplinaria.

La responsabilidad disciplinaria puede coexistir con la responsabilidad penal, lo cual no podrá concebirse si fueren idénticos ambos poderes, en vir- tud del principio "NON BIS IN IDEM" . (1)

(1) OP.CIT. Gabino Praga. Pag. 169-170

Según el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; los titulares de la dependencia respectiva deben fijar oyendo al sindicato respectivo correspondiente, las condiciones generales de trabajo - en los que se establezcan las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas . (2)

La determinación de las faltas disciplinarias significa muy serias dificultades, al grado de que no siendo fácil señalar una a una las obligaciones de cada empleado se afirma que tampoco puede hacerse una enumeración de sus infracciones. Por regla general. las disposiciones legales se limitan, ante esa disponibilidad, a definir la falta disciplinaria como la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo.

La fijación de las penas si es posible hacerla y se han considerado como tales:

- I) El Apercibimiento.
- II) El Extrañamiento, la Amonestación y la Censura.
- III) La Multa.
- IV) La privación del Derecho de Ascenso.
- V) El Descenso.
- VI) La Suspensión temporal del Empleo.
- VII) La Privación del Empleo . (3)

Es necesario analizar si el apercibimiento entendido como advertencia, o la amonestación que significa lo mismo, así como la censura como crítica y extrañamiento, sean considerados como penas. Si pena significa un castigo, - considero que, estrictamente hablando no debieran considerarse como tales.

El artículo 53 de la actual Ley de Responsabilidades de los servicios públicos establece:

(2) Ley Federal de los Trabajadores al -
Servicio del Estado. Edit. Porrúa -
1978. Pag. 52

(3) OP.CIT. Gabino Praga. Pag. 170

"Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I) Apercibimiento Privado o Público;
- II) Amonestación Privada o Pública;
- III) Suspensión;
- IV) Destitución del Puesto;
- V) Sanción Económica; e
- VI) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público;

Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquellas no excede de cien veces al salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez si excede de dicho límite.

Debido a la reforma al título cuarto de la Constitución, se amplía el concepto de Funcionario Público e introduce el concepto de Servidor Público, para no dejar exentas de estas responsabilidades a ninguna persona que se dedique directamente al servicio de la comunidad o maneje fondos federales.

El artículo 84 expresa: "Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan , en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que dicten con base en ella;
- II) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III) El nivel jerárquico; los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V) La antigüedad del servicio;

- VI) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VII) El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

El artículo 55 de la misma Ley establece la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 y ordena que se observarán las siguientes reglas:

- I) El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días, ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

La fracción III establece: La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los Servidores Públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.

Aquí se observa que el Servidor Público puede ser sancionado con la suspensión del empleo.

El artículo 64 de la misma Ley expresa:

La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

- I) Se citará al presunto responsable a una audiencia haciéndosele saber la responsabilidad o responsabilidades que le imputen y después de señalarse día y hora de la audiencia podrá ofrecer pruebas y designar un defensor o por sí mismo podrá alegar.

En la fracción II dice que al concluir la audiencia la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer al infractor las sanciones administrativas y se notificará dicha resolución al interesado, a un jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior je--

rárquico.

La fracción III del mismo artículo expresa: "Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigación y citar para otra u otras audiencias ; y

IV) En cualquier momento previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá detener la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute.

La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo ó-comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o este quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, - continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los Servidores Públicos.

Si los Servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos - y se les cubrirán las percepciones que debieron percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos. Se requerirá autorización del Presidente de la - República para dicha suspensión si el nombramiento del Servidor Público de que

se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la -- Constitución General de la República. (4)

Debe entenderse que este procedimiento es aplicable también para la -- aplicación de las demás sanciones administrativas a que se refiere el artículo 53.

El artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es tado, reglamentaria del apartado 8 del artículo 123 Constitucional, enumera -- las obligaciones de los Trabajadores Burocráticos y expresa:

"Son obligaciones de los Trabajadores:

I) Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las Leyes y Reglamentos -- respectivos;

Considero que la palabra "Jefes" debiera cambiarse por el concepto -- "Superior Jerárquico" puesto que la Ley de Responsabilidades de los Servido-- res Públicos solo menciona a esta última, además que está señalando la Jerar-- quía inmediata.

II) Observar buenas costumbres dentro del servicio;

III) Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones genera-- les de trabajo;

IV) Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con moti-- vo de su trabajo;

Debiera especificarse que Asuntos son los que realmente deben guardarse en secreto por los Servidores Públicos, o por lo menos establecer las bases -- para determinarlo. El Código Penal sanciona la revelación de secretos y --

(4) Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos. 1983. Editorial Libros Econó-- micos. Pag. 103, 104, 105.

tampoco lo determina.

- V) Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI) Asistir puntualmente a sus labores;
- VII) No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; y

Sin distinción se está estableciendo que no debe hacerse propaganda de ninguna clase, pero se está omitiendo tomar en cuenta los derechos de los trabajadores, sin embargo la nueva Ley de Servidores Públicos pone cuidadosa atención para proteger los derechos de los trabajadores y de proporcionarles amplios y adecuados medios de defensa a efecto de evitar que el Servidor Público sufra injusticias de sus superiores jerárquicos.

- VIII) Asistir a los Institutos de Capacitación , para mejorar su preparación y eficiencia.

El artículo 43 de la misma Ley expresa: "La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo".

Son causas de suspensión temporal:

- I) Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él; y
- II) La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absoluta o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes podrán ser suspendidos hasta por 60 días por el Titular de la dependencia -

respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

El artículo 46 enumera las causas que originan que el nombramiento o designación de los trabajadores dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias. (5)

B) CAMBIO DE PLAZA O EMPLEO.

El artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece: "Los nombramientos deberán contener:

- I) Nombre, Nacionalidad, Edad, Sexo, Estado Civil y Domicilio;
- II) Los servicios que deben prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;
- III) El carácter del nombramiento: Definitivo, Intensivo, Provisional, por Tiempo Fijo ó por Obra Determinada;
- IV) La duración de la jornada de trabajo;
- V) El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador y
- VI) El lugar en que prestará sus servicios.

Este último párrafo ordena que se precisará el lugar donde se prestarán los servicios sin especificar si es el establecimiento donde se realizará el trabajo o bien la ciudad donde se desempeñarán las funciones, debiera decir lugar y ciudad donde prestará sus servicios.

El artículo siguiente de la misma Ley nos aclara lo anterior y dice: "Cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la Dependencia en que preste sus servicios dará a conocer previamente al trabajador las causas de traslado, y tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje y menaje de casa, excepto cuando el traslado su hubiere solicitado por el trabajador" .

(5) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. OP.CIT. Pag. 41

Si el traslado es por periodo mayor de seis meses, el trabajador tendrá derecho a que se le cubran previamente los gastos que origine el transporte - de menaje de casa indispensable para la instalación de su cónyuge y de sus familiares en línea recta ascendentes o descendentes, o colaterales en segundo-grado, siempre que estén bajo su dependencia económica. Asimismo, tendrá derecho a que se le cubran los gastos de traslado de su cónyuge y parientes mencionados en este párrafo, salvo que el traslado se deba a solicitud del propio trabajador.

Solamente se podrá ordenar el traslado de un trabajador por las siguientes causas:

- I) Por reorganización o necesidades del servicio debidamente justificados;
- II) Por desaparición del centro de trabajo;
- III) Por permuta debidamente autorizada; y
- IV) Por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El artículo 19 expresa: En ningún caso el cambio de funcionarios de una Dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores. (6)

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos prevén el cambio de plaza o empleo como sanción, solamente la primera establece la forma en que se hará dicho cambio de empleo.

C) SANCION DE CARACTER PECUNIARIO .

El artículo 2o. de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos establece: "Son sujetos de esta Ley, los Servidores Públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que menejen o apliquen recursos económicos federales" . (7)

(6) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

(7) OP.CIT. Pag. 78

El artículo 108 Constitucional expresa: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales son responsables por las violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria, y delitos graves del orden común. (8)

Cuando se refiere a delitos graves del orden común no se está especificando cuales se consideren como tales. Propongo que un delito grave en que pueda incurrir el Presidente de la República sea aquél que amerite una pena corporal de 40 años.

El artículo 53 de la Ley mencionada en el inicio de este inciso establece "Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

Fracción V - Sanción Económica; posteriormente en el párrafo 2o. de la fracción VI - dice "Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquellas no excede de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres a diez años si excede de dicho límite.

El artículo 54 expresa: Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

Fracción VII - El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados

del incumplimiento de obligaciones.

El artículo siguiente señala : "En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago conforme al siguiente procedimiento:

- I) La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición; y
- II) El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a 30 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

El artículo 56 dispone "Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

Fracción VI - Las sanciones económicas serán aplicadas por el Superior Jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a esta cantidad. (9)

Cabe señalar que la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos en sus títulos primero y segundo establece el procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, así como los sujetos y causas de juicio político y sus sanciones, por lo tanto acla

(9) Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos- Pag. 100, 102, 103.

no que en este capítulo de mi tesis solamente me estoy refiriendo a las sanciones de tipo administrativo, así como su procedimiento para aplicarlas. El juicio político es procedente cuando los actos u omisiones de los Servidores Públicos, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El artículo 10. de esta Ley establece cuando un acto u omisión redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

D) CONSIGNACION EN SU CASO, ANTE EL MINISTERIO PUBLICO.

El artículo 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece : "La Contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al Titular de la Dependencia o Entidad. En este último caso, la Contraloría interna, previo informe al Superior Jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría".

El artículo 61 expresa: Si la Contraloría interna de la Dependencia o el Coordinador de Sector de las Entidades tuvieran conocimiento de hechos - que impliquen responsabilidad penal, darán visto de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito. (10)

A partir de este momento el sujeto de responsabilidad quedaría bajo -- las disposiciones del Código Penal, puesto que el artículo 21 Constitucional establece:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judi-

cial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.(11)

E) SUSPENSIÓN DEFINITIVA DEL EMPLEO

El artículo 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "Las sanciones por falta administrativa consistirán en :

Fracción IV - Destitución del Puesto.

El artículo 56 expresa "Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

Fracción II - La destitución del empleo, cargo o comisión de los Servidores Públicos, se demandará por el Superior Jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las Leyes respectivas:

Fracción IV - La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las Leyes aplicables. (12)

Al artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece: "Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejara de surtir efectos sin responsabilidad de los titulares de las dependencias por las siguientes causas :

I) Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas, relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio-

(11) Constitución Política Mexicana.Pag.19

(12) Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos. OP.CIT. Pag. 102

o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, que en los términos - que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la Dependencia respectiva.

- II) Por conclusión del término o de la obra determinantes,
- III) Por muerte del trabajador,
- IV) Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores,
- V) Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

Luego a continuación se enumeran las causas que originan la terminación de la designación o nombramiento.

El artículo 46 Bis de la misma Ley, establece el procedimiento para la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador. (13)

F) JURISPRUDENCIA.

1.- SUSPENSION TEMPORAL DEL EMPLEO.

ARTICULO 45 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. INTERPRETACION DEL PARRAFO FINAL DEL (ART.45). El párrafo final del artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no establece limitación alguna acerca del tiempo de duración de las investigaciones practicadas en relación a irregularidades atribuidas a los trabajadores del Estado, -- pues el término de 60 días establecido en ese precepto se refiere al máximo -- del periodo de suspensión imponible a los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes; es decir al límite señalado se refiere concretamente la suspensión, no a la práctica de las investigaciones administrativas, máxime que no constituye excepción al lapso de cuatro meses establecido en el artículo 113 del mismo ordenamiento para disciplinar las fal

(13) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Pag. 42,43

tas cometidas por los trabajadores. (Ejecutoria: Informe 1975, 2a. Parte, 4a. Sala, P.P. 93 y 94 . A.D. 1057/75. Isafas Arcos Hernández y coagraviados.-31 de julio 1975. U.) . (14)

2.- ADSCRIPCION. CAMBIO DE.

(ARTS. 15-VI y 16.) Los trabajadores al Servicio del Estado están obligados a obedecer de inmediato las ordenes por las que se les cambia de adscripción, quedando a salvo sus derechos para ejercitar posteriormente las acciones que estimen procedentes. (Laudó: Exp. 716/44. Manuel Aguilar Bello. US.A. Secretario de Comunicación y Obras Públicas.)

ADSCRIPCION, CAMBIO DE. (ART. 15-VII). Cuando en el texto de su nombramiento se señala la adscripción del empleado, no puede ser cambiado el trabajador sino con causa justificada que debe probarse. (Laudó: Exp. No. 300/54. Ramón Las tirene Morales M. Secretario de Hacienda y Crédito Público). (15)

3.- CESE. PROCEDENCIA DEL. (ART. 46-L) No es incompatible la aplicación --- de sanciones administrativas de carácter económico a los trabajadores públicos, con el ejercicio de la acción de cese por parte de los Titulares del Poder Público Federal, pues los primeros se entienden aplicables a la reparación del da ño causado por el incumplimiento a las obligaciones unilaterales preestablecidas (Prestación y Contraprestación), y pedir la terminación de los efectos de - un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado, es solo el acto jurídico - de poner fin a una relación contractual. Por lo tanto no existe violación constitucional por "Doble Acción".

(Laudó: Exp. No. 456/49 Secretaría de Agricultura y Ganadería, M. Juana Cazares Leyva). (16)

4.- CESE. REQUISITOS DEL. (ART. 46-1) Para obtener la resolución discrecio--

(14) Ley Federal de los Trabajadores al Servi cio del Estado. Pag. 460

(15) OP.CIT. Pag. 370

(16) OP.CIT. Pag. 371

nal del Tribunal de Arbitraje que autorice la separación de un trabajador sin responsabilidad para el Estado, no es suficiente que el Titular actor señale en su demanda los causales en que esta se funda, sino que es indispensable - que exprese con claridad los hechos y circunstancias que con aquellas se relacionan, a fin de no dejar al demandado en estado de indefensión. (Laudó: Exp.- No. 324/49. Secretaría de Recursos Hidráulicos. US. Adalberto Sánchez Villegas). (17)

C A P I T U L O V I I I

BASES PARA UN REGLAMENTO DE LOS ACTOS U OMI-
SIONES A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 473 DE -
LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

1 .- EXPOSICION DE MOTIVOS.

- A) DE LAS FALTAS.
- B) DE LAS OMISIONES.
- C) DE LOS EMPLEADOS.
- D) DE LOS FUNCIONARIOS.
- E) DE LAS SANCIONES.

BASES PARA UN REGLAMENTO DE LOS ACTOS U OMISIONES
A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 473 DE LA LEY FEDE—
RAL DE LA REFORMA AGRARIA.

1 .- EXPOSICION DE MOTIVOS.

El artículo 473 de la Ley Federal de la Reforma Agraria está ordenando que se sancionarán administrativamente los actos u omisiones no especifica—
dos en la Ley anteriormente señalada, actos u omisiones ^{que se cometan} que cometan los Funcionarios y Empleados que intervengan en la aplicación de los mismos.

A este respecto no hay Funcionarios, ni Empleados Públicos, sino Servi—
dores Públicos de conformidad con el artículo segundo de la Ley de Responsa—
bilidades de Servidores Públicos.

Estas faltas y omisiones deben considerarse dentro del campo puramente
administrativo, que se cometan por violación a los artículos anteriores al -
473, o sea partiendo de lo que establece el artículo 458 que habla sobre res—
ponsabilidades en materia agraria.

El segundo párrafo del artículo motivo de esta exposición establece -
que el Presidente de la República expedirá los reglamentos que fueren neces—
arios para definir los actos u omisiones que deban castigarse para establecer
las sanciones correspondientes.

El artículo 473 está pidiendo la expedición de un reglamento o reglame—
tos para definir los actos u omisiones para castigar y establecer las sancio—
nes correspondientes.

A) DE LAS FALTAS.

Es necesario, antes de iniciar este inciso, definir que es una falta, -

para lo cual nos remitiremos al apéndice del diccionario de Derecho Privado.

"Falta", según la obra señalada es una "Infracción de un deber u obligación jurídicos sin dolo, es decir, por culpa o negligencia, sin embargo, en los Códigos Penales, como en el nuestro ocurre, suele considerarse como falta o contravención la infracción leve o venial, aunque sea cometida con dolo o -voluntariedad.

En el Derecho Privado, la contraposición es también delito y falta (delito civil y falta civil), aunque no se emplea mucho, usándose más incumplimiento voluntario, dolo, negligencia, daño contractual, daño extracontractual-culpa contractual o extracontractual; pero la falta civil no es nunca por parquedad de materia, sino por involuntariedad, por ausencia de dolo o intención.

Es una acepción completamente diferente a la anterior, se entiende por falta la ausencia de un requisito que habría o debería de existir en un acto en un documento, Etc., para que se produjeran los efectos que se desean obtener, o para la misma validez del acto, o para que sea autorizada su celebración. (1)

El diccionario de Derecho Omeba define que es una contravención administrativa y dice "Las transgresiones en forma de acciones u omisiones que violan preceptos del Derecho Administrativo, constituyen las contravenciones administrativas. De acuerdo con la etimología del vocablo, señala Carrara que -contravención deriva de contra y venia; Venir contra la Ley, chocar con la -Ley, y así demarca la esencia especial del hecho policial, que consiste en la mera contradicción del hecho con la Ley, independientemente de cualquier intención dolosa y aún de la conciencia de violarla". (2)

Con el propósito de abundar en este tema y brindar mayor explicación -señalaremos los caracteres del acto administrativo, así tenemos:

(1) Diccionario de Derecho Privado. Apéndice. Pág. 470. Edit. Omeba 1964

(2) Enciclopedia Jurídica Omelia. Editorial Bibliográfica Argentina 1966. Pág. 698

- 1 .- El acto administrativo es un acto de Derecho Público;
- 2 .- Es una decisión ejecutoria y no contenciosa;
- 3 .- Que emana de una autoridad administrativa, en el ejercicio de una potestad de la misma naturaleza;
- 4 .- Unilateral y concreto;
- 5 .- Con este acto la administración se propone crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva;
- 6 .- Para la satisfacción de un interés general. (3)

El Código de Procedimientos Penales en su artículo 668 define las faltas oficiales y dice: "Son delitos o faltas oficiales los que cometan los miembros de la administración de justicia en relación con los capítulos primero, segundo, tercero y cuarto del título décimo y con el título décimo primero del libro segundo del Código Penal, cuando ameriten una sanción corporal mayor de 15 días de prisión o destitución. Si solo debe aplicarse una sanción menor, se considerarán como infracciones que deberán ser castigadas con correcciones disciplinarias por las autoridades judiciales correspondientes. (4)

B) DE LAS OMISIONES.

El Diccionario de Derecho Privado define a las omisiones como "La abstención , descuido. Opuesto a la acción, supresión de palabras o formalidades en los actos y documentos públicos. Falta por haber dejado de hacer algo. Hay Leyes que mandan no hacer, y éstas son generalmente, las penales y otras que mandan hacer, y éstas son comúnmente las civiles.

En general, si se manda no hacer, se prohíbe hacer y viceversa" . (5)

En el Derecho Penal la omisión se considera como la conducta humana --

(3) Derecho Administrativo. Andrés Serra - Rojas. Pag. 368,369.

(4) Código de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. Pag. 128. 1978

(5) Diccionario de Derecho Privado. OP. CIT. Pag. 28,24

manifestada por medio de un no hacer activa, corporal y voluntariamente, teniendo el deber legal de hacer, constituye la omisión.

Es acción esperada, pensada y que se omite ejecutar, es no ejecución - de un movimiento corporal que debió realizarse, y no incluye la inactividad forzada por un impedimento legítimo, ni todas las demás inactividades no tipificadas como delitos por la Ley en particular en cuanto al resultado es - indirecto efecto de la omisión en algunas clases de ésta.

Pero en otras solo se traduce en una simple desobediencia a la Ley sin resultado concreto pero con peligro de que se produzca. Omisión viene del La tín OMISSIO, no ejecución, no abstención . (6)

A continuación señalaremos y definiremos las faltas y omisiones en que incurren las autoridades agrarias, en cada caso que señala el capítulo de - Responsabilidades de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

El artículo 459 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, enumera las - causas por las cuales, el Gobernador incurre en responsabilidad. Así tenemos:

I .- Por retardar más de quince días el nombramiento de sus representantes las Comisiones Agrarias Mixtas, cuando por falta de ese nombramiento - las Comisiones estén desintegradas. Es indudable que el Gobernador es tá incurriendo en falta, puesto que el precepto anterior le está orde nando hacer lo señalado y dicho Funcionario omite la acción.

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

El Gobernador incurre en falta por dejar de hacer un mandato.

III.- Por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas

(6) Derecho Penal Mexicano. Parte General. Raúl Carranca Trujillo. 1984. Pag. 196 Editorial Porrúa.

y no devolver los expedientes que les envíen dichas Comisiones en los plazos que señala la Ley;

El Funcionario señalado incurre en omisión al abstenerse de realizar una obligación.

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

Se incurre en falta al contravenir esta disposición.

El artículo 465 expresa : "Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas, incurrirán en Responsabilidad Penal:

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

Como se observa, se incurre en responsabilidad de manera individual y cada miembro incurrirá en omisión.

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

En este caso se comete una falta grave.

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

Indudablemente se está incurriendo en falta grave.

IV .- No deslindar las superficies otorgadas en posesión provisional a los ejidos en el término legal. (7)

Existe en este caso responsabilidad por omisión.

El capítulo XV referente a las faltas, delitos y sanciones del Reglamento Interior de la Comisión Agraria Mixta del Distrito Federal establece lo siguiente:

Artículo . 78. Los Funcionarios y Empleados de la Comisión Agraria Mixta serán responsables por las faltas y delitos que cometan en el desempeño de sus

(7) Ley Federal de la Reforma Agraria.
OP.CIT. Pag. 123, 125

funciones en los términos de los artículos 458, 465, y 467 de la Ley Federal - de la Reforma Agraria.

Artículo 79.- Cuando sin causa justificada los miembros de la Comisión Agraria Mixta, dejaren de concurrir por más de tres veces consecutivas a las sesiones, a las cuales están obligados a asistir conforme a este Reglamento, - darán motivo a que la Comisión solicite a los Funcionarios que las hubieren designado, su remoción y substitución.

Artículo 80. - Los funcionarios y empleados de la Comisión Agraria Mixta no podrán prestar sus servicios profesionales ni de otra especie a particulares o empresas interesadas en asuntos que, por su naturaleza deban tramitarse o resolverse dentro de la misma, ni patrocinar en juicio o fuera de el, directa o indirectamente, a quienes tengan interés en dichos asuntos.

La infracción a este precepto será causa de destitución. (8)

El artículo 466 establece que los Delegados y Subdelegados Agrarios incurrirán en Responsabilidad Penal:

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

Dichos Servidores Públicos incurrirán en falta grave.

Sobre estas atribuciones del Delegado y Subdelegado Agrario; procede aclarar que sucede cuando le turnan a éstos funcionarios el expediente agrario ya sea el Gobernador o las Comisiones Agrarias Mixtas para que estos mismos Funcionarios opinen sobre la resolución del Gobernador o el dictamen de la Comisión Agraria Mixta, para si están de acuerdo o no sobre la procedencia o improcedencia de la acción agraria.

(8) Reglamento Interior de la Comisión Agraria Mixta del Distrito Federal.

- II .- Por proponer se afecten las propiedades inafectables.
En este caso se comete una falta grave por dicha proposición.
- III .- Por no tramitar, dentro de los términos que fija esta Ley, los expedientes agrarios.
Esta omisión trae como consecuencia la sanción correspondiente.
- IV .- Por no informar oportunamente a la Secretaría de las irregularidades que cometan las Comisiones Agrarias Mixtas;
Se observa claramente la omisión.
- V .- Por informar dolosamente a la Secretaría sobre los expedientes en que intervengan, en forma que origine o pueda originar resoluciones contrarias a esta Ley;
Se estará incurriendo en falta grave.
- VI .- Por conceder a los propietarios afectados plazos mayores que los que señala esta Ley, para el levantamiento de cosechas, el desalojo de ganado o la extracción de productos forestales; (9)
Es indudable la falta que se comete.
- VII .- Por sugerir o dictar medidas notoriamente perjudiciales para los ejidatarios, con el propósito de beneficiar a terceras personas o de obtener un lucro personal.
Estamos ante una falta grave.
- VIII.- Por intervenir directa o indirectamente para su beneficio personal o por interpósita persona en negocios relacionados con los artículos -- que producen los ejidos; Y
- IX .- Por dar informaciones indebidas a una de las partes interesadas que perjudique a otro.
En ambos casos se incurre en falta.

El artículo 460 enumera las causas por las cuales el Secretario de la Reforma Agraria incurrirá en responsabilidad:

- I .- Por informar falsamente al Presidente de la República, al someterle - los proyectos de resolución a que esta Ley se refiere;
- II .- Cuando, con violación de esta Ley, proponga resolución negando a un - núcleo de población las tierras o aguas a que tenga derecho; y
- III.- Cuando proponga que se afecten, en una resolución presidencial, pro- piedades inafectables. (10)

En los tres casos anteriores el Servidor Público mencionado, incurrirá en faltas graves.

El artículo 461 señala que también incurrirá en responsabilidad el Se- cretario de la Reforma Agraria por las siguientes causas.

- I .- Por no informar al Presidente de la República de los casos en que - proceda sancionar a Funcionarios y Empleados Agrarios, en los casos - de responsabilidad que a cada uno de ellos señale esta Ley;
- II .- Por no consignar a la autoridad competente a los Funcionarios y Emplea- dos de los que sea superior jerárquico, en los casos de responsabili- dad que a cada uno de ellos señala esta Ley.

En ambos casos se contemplan claramente las omisiones en que se incurre.

El artículo 464 se refiere a las causas de Responsabilidad de los Miem- bros del Cuerpo Consultivo Agrario;

- I .- Por actuar colosamente en los casos a que se refiere el artículo 14;
- II .- Por proponer se afecten las propiedades inafectables;
- III.- Por emitir colosamente dictámenes en contra de lo prescrito por esta - Ley; y

IV .- Por no emitir su dictamen en los plazos legales. (11)

En los tres primeros casos señalados , los Miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, cometerán falta.

En el cuarto caso, es omisión.

En el artículo 452 encontramos, que el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, incurre en responsabilidad, en caso de las siguientes omisiones:

- I .- Por no emitir su opinión en término oportuno y obrar con falsedad, - causando perjuicio a los ejidatarios y comuneros; y
- II .- Por no consignar a los Empleados y Funcionarios de su dependencia que violen lo dispuesto en esta Ley, provocando con sus actos perjuicios a los ejidatarios o a los comuneros en particular, o a los ejidos y - comunidades.

El artículo 453 expresa que será motivo de responsabilidad para los - Funcionarios que intervengan en la designación de los Miembros de las Comi-- siones Agrarias Mixtas, hacerlo en contravención del artículo 7o. de esta - Ley.

En este caso incurrirán en responsabilidad tanto el Gobernador del Es-- tado como el Secretario de la Reforma Agraria. (12)

Incurrir en falta por contravenir dicha disposición.

El artículo 457 establece que el personal administrativo y técnico fede-- ral y de las Comisiones Agrarias Mixtas, que intervengan en la aplicación de-- esta Ley, estará sujeto a las mismas causas de responsabilidad y sanciones es-- tablecidas para los Delegados, en lo que sea estrictamente aplicable conforme

(11) IDEM Pag. 124

(12) IDEM Pag. 124

a las funciones que expresamente les confieren las Leyes.

Dichas causas ya fueron analizadas.

En el artículo 468 se expresa que en los casos de la Fracción IV del artículo 41, (Malversar Fondos), hecha la remoción, el empleado o funcionario que haya intervenido en la Asamblea enviará inmediatamente un ejemplar del acta y documentación respectiva al Ministerio Público que corresponda, dando cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Dicho Empleado o Funcionario incurrirá en falta al no remitir dicha documentación a la autoridad que se menciona.

El artículo 469 señala que "Los miembros de los Comités Particulares-Ejecutivos y de los Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales y Comunales incurrirán en responsabilidad:

I .- Por abandono de las funciones que les encomienda esta Ley;

Es indudable la omisión en que incurren los miembros de las anteriores autoridades ejidales.

II .- Por originar o fomentar conflictos entre los ejidatarios, o conflictos interejidales. (13)

Cada miembro incurre en falta.

III.- Por invadir tierras;

Se comete falta grave al contravenir esta disposición.

IV .- Por malversar fondos.

Se incurre en falta grave.

Esto en los casos cuando actúan como auxiliares de las autoridades agrarias y en cumplimiento a lo dispuesto por las Leyes Agrarias como las Forestales; de Crédito Rural; Ley de Aguas, Etc., pues actúan como ejecutores de la Ley.

El artículo 470 señala las causas de responsabilidad de los miembros - de los Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia, así tenemos:

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

Se estará incurriendo en falta que no trasciende al campo del Derecho Penal.

II .- Por ejecutar actos u omisiones que provoquen o produzcan el cambio - ilegal de los ejidatarios a superficies o unidades de dotación distintas de las que les hayan correspondido en el reparto provisional de - las tierras de la labor;

Esta disposición prevé el caso, según se cometa falta o se incurra - en omisión. (14)

III .- Por fomentar, realizar, permitir, tolerar o autorizar ventas de terre - nos ejidales o comunales, o su arrendamiento, aparcería u ocupación - ilegal en cualquier otra forma, ya se trate de unidades individuales - de dotación o de bienes de uso común en favor de miembros del propio - ejido o comunidad o de terceros, excepto en los casos previstos por - el artículo 76o. .

Esta disposición está previendo el caso en que los miembros de las au - toridades internas del ejido, anteriormente señaladas, pueden incurrir en fal - ta u omisión.

Por hacer y no hacer.

El artículo 471 expresa que serán sancionados con destitución del cargo que desempeñen, quienes promuevan la privación de derechos agrarios de un eji - datario o comunero, en forma dolosa y notoriamente infundada.

Se señala genericamente que se sancionará al individuo que cometa la -
falta prevista en este artículo.

Por último el artículo 472 dice que los jefes de las oficinas rentisticas
o catastrales y del Registro Público de la Propiedad o de cualquiera -
otras que conforme a esta Ley deben proporcionar a las autoridades agrarias-
datos o documentos necesarios para la tramitación de expedientes, cumplirán-
con esta obligación en un plazo de quince días. (15)

Al vencer el plazo de quince días estas autoridades incurren en una -
omisión.

C) DE LOS EMPLEADOS.

D) DE LOS FUNCIONARIOS.

La iniciativa de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos
nos otorga el fundamento por el cual los conceptos de empleados y funciona--
rios se reduce genericamente al de "Servidores Públicos", así tenemos que :

"En un estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos es--
tá determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el
uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad
del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su-
irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia,
sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsa--
bles. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son
meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuan--
do las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsa-

bilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

Por ello se ha sometido al Poder Constituyente la iniciativa de reforma al Título Cuarto Constitucional. Proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos.

Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales. Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Políti-

ca, al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional - disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.

Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujeta a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de Ley reglamentaria del Título Cuarto - Constitucional.

La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán -- ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cual- -- quier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos -- con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputa-
cos.

Para la responsabilidad civil de los servidores públicos se estará a lo que dispone la Legislación común.

La Ley de Responsabilidades que se propone desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la iniciativa de Título Cuarto.

En primer término, liquida la desafortunada confusión entre "delitos y - faltas oficiales" y "delitos comunes", que fue uno de los factores que contri-
buyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en

las últimas cuatro décadas: La responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las Leyes penales!

LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

"La Iniciativa supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

En las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se propone se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.

Conforme a ellos hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al Artículo 109; ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal.

La Iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas las cuales, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a-

cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución de los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación se somete a consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Asimismo se establece que cada dependencia deberá establecer los órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Al coordinador de sector también se le confiere facultades limitadas para sancionar tratándose de entidades paraestatales.

Los procedimientos sancionados se ciñen a las garantías constitucionales: los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, la iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan

la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en su conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa.

El personal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pivote del sistema de responsabilidad administrativa, quedará sujeto, por lo que hace a esta Ley, a la contraloría interna de esta Dependencia.

Por último, es de destacar que el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes, abarcará al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Las leyes que regulen al Congreso de la Unión y a los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, determinarán los órganos y sistemas sancionadores así como las demás cuestiones relativas dentro del plazo señalado en la presente iniciativa.

Los artículos 108 y 114 integran el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y regulaban la "responsabilidad de los funcionarios públicos", distinguiendo entre los delitos del orden común y los delitos y faltas oficiales.

Estos artículos constitucionales no habían sido objeto de reforma alguna salvo las reformas al Artículo 111 publicadas en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1928 y de 21 de septiembre de 1944, para dar fundamento constitucional a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la

Federación.

La reforma integral del Título Cuarto de la Constitución, resultaba --
apremiante en virtud de que:

I .- Los textos de los Artículos 108 a 114 contenían múltiples deficien-
cias técnicas, que era indispensable corregir.

II .- Se iniciará por la precisión de las responsabilidades en que po-
sían incurrir los servidores públicos, que adecuara a la realidad presente -
las sanciones correspondientes, y que regulara adecuadamente los procedimien-
tos para aplicarlas.

El Presidente de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado,
envió al H. Congreso de la Unión, tres iniciativas de ley a este respecto:

I .- La iniciativa para reformar el Título Cuarto de la Constitución,-
que definiera el marco constitucional de las responsabilidades de los servi-
cores públicos.

II .- La iniciativa para reformar y adicionar el Título Décimo del Cód-
go Penal para el Distrito Federal, para regular la responsabilidad penal de-
los servidores públicos.

III.- La iniciativa de una nueva Ley Federal de Responsabilidades de -
los Servidores Públicos para regular la responsabilidad política y la respon-
sabilidad administrativa de los servidores públicos.

El nuevo marco constitucional amplía el concepto de funcionario públi-
co, para no dejar exentas de estas responsabilidades a ninguna persona que -
se dedique directamente al servicio de la comunidad o maneje fondos federa--
les (Artículo 108); precisa los tres órdenes de responsabilidad en que pue--
den incurrir los servidores públicos: la política, por actos u omisiones que

redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, la penal, por la comisión de cualquier delito del orden común, y la administrativa, por faltas administrativas (Artículo 109); señala los sujetos, causa, procedimiento y sanciones relativas a la responsabilidad política; el llamado juicio político (Artículo 110); norma los sujetos, causa y procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad penal de los servidores públicos y, especialmente, la declaratoria de procedencia o procedimiento para privar de fuero a un funcionario (Artículo 111); y establece los sujetos, causa, procedimiento y sanciones para la responsabilidad administrativa (Artículo 113).

Como consecuencia de la reforma constitucional mencionada, era indispensable una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual tiene los siguientes lineamientos fundamentales:

I .- En el Título Primero se señala el carácter reglamentario de esta Ley, se precisan los sujetos de la misma y las autoridades competentes para su aplicación.

II .- En el Título Segundo se reglamentan el juicio político, para aplicar la responsabilidad política de los servidores públicos, y la declaración de procedencia, para privar de fuero al funcionario que cometa un delito del orden común, regulándose con precisión los sujetos, causas, sanciones y procedimientos correspondientes. Las disposiciones contenidas en este Título tienden a garantizar el derecho de defensa del servidor público acusado, y a permitir que, en forma expedita, se determine su posible responsabilidad, a efecto de evitar los inconvenientes de las dilaciones en estos trascendentales procedimientos .

Acordes con nuestra estructura federal y el respeto a la autonomía de -

los Estados, tanto la resolución en el juicio político como la declaratoria de procedencia de los Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y - Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, sólo se remiten a la legislatura local respectiva, para que, en ejercicio de sus atribuciones, proceda como corresponde.

III.- En el Título Tercero se contienen las disposiciones relativas a la responsabilidad administrativa, señalando las obligaciones del servidor público, los sujetos, las sanciones y los procedimientos para aplicarlas.

Debe tenerse muy en cuenta que las obligaciones del servidor público, contenidas en el Artículo 47, tienden a constituir un código de conducta del buen servidor público y con este enfoque deben interpretarse para determinar la posible falta administrativa; no es un catálogo de prohibiciones o de delitos que requieran una descripción precisa de las conductas sancionables.

En esta materia, la Ley es especialmente cuidadosa de proteger los derechos de los trabajadores que son servidores públicos y de proporcionarles amplios y adecuados medios de defensa, a efecto de evitar que el servidor público sufra injusticias de sus superiores jerárquicos.

IV.- En el Título Cuarto, se establece el registro patrimonial de los servidores públicos, para disponer de la información suficiente, que permita determinar la honradez que haya observado el servidor público en el desempeño de su encargo.

La declaración de situación patrimonial debe presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión, dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo y durante el mes de mayo de cada año en tanto esté en funciones, acompañando copia de la de

ción fiscal correspondiente; ésto constituirá un medio para asegurarse que el patrimonio del servidor público corresponde a sus ingresos legítimos y al cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Si existen signos exteriores de riqueza que lo justifiquen, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá ordenar la práctica de visitas de inspección y auditorías del servidor público en cuestión.

Finalmente, se regulan los obsequios que el servidor público puede recibir y se dispone que aquellos que excedan al valor permitido o que estén prohibidos, el servidor público debe ponerlos a disposición de la nación.

El nuevo texto del Título Cuarto de la Constitución y la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos constituyen el fundamento constitucional y legal para asegurar a la sociedad mexicana que las personas directamente dedicadas a su servicio, actuarán con la moralidad que nuestro momento requiere, y corresponde a toda la sociedad velar por la aplicación de estas disposiciones! (16)

El Código Penal Reformado considera al servidor público de la manera siguiente:

Artículo 212.- Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Go-

(16) Iniciativa Presidencial de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

bernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.

Artículo 213.- Para la individualización de las sanciones previstas en este título, el Juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena. (17)

(17) Código Penal para el Distrito Federal.
Editorial Porrúa. Pag. 68, 69.- 1984.

C) DE LAS SANCIONES.

Ha quedado establecido que al Presidente de la República, de conformidad con el artículo 108 de la constitución, no tiene responsabilidad administrativa por actos u omisiones.

Esto es de suponerse puesto que el encargado de informar al Presidente es el Secretario de la Reforma Agraria, por lo que, la Responsabilidad la absorbería éste.

El artículo 459 de la Ley Federal de la Reforma Agraria enumera las causas por las cuales el gobernador incurre en responsabilidad al iniciarse un expediente agrario, tal precepto no señala la sanción que le corresponde al gobernador al incurrir en falta u omisión.

El artículo 53 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos establece que las sanciones por falta administrativa consistirán en:

Fracción VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público .

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de 6 meses a tres años si el monto de aquellos no excede de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres a 10 años si excede de dicho límite. (18)

Dicha sanción se establecerá tomando en cuenta al artículo 54 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos el cual expresa:

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos: Principalmente se podrían aplicar estas fracciones;

I .- La gravedad de la Responsabilidad en que se incurra y la conveniencia -

(18) Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos. OP. CIT. Pag. 103

de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones. (19)

Es necesario establecer que debido a nuestro sistema político jamás se podría aplicar el precepto anterior, es decir, debido a la alta investidura del gobernador resulta ilusorio tratar de aplicar la destitución a dicho funcionario por las causas expresadas por el mencionado artículo 459 de la Ley.

Propongo que al gobernador se le imponga una multa de un millón de pesos, en caso de reincidencia dos millones de pesos y por tercera ocasión la destitución en los siguientes casos:

I .- Por afectar una pequeña propiedad.

Incorre en falta grave.

II .- Por falsear hechos en un mandamiento.

Es indudable la falta grave.

III.- Al solicitar dinero para resolver o tramitar un expediente agrario.

(Conclusión).

Por supuesto que se trata de falta grave.

IV .- Por afectar ilegalmente terrenos de la nación, es decir, de terrenos baldíos no medidos ni deslindados conforme a la Ley.

Estamos ante una falta grave.

V .- Por desvirtuar o falsear los dictámenes de la Comisión Agraria Mixta.

Esto es falta grave .

VI .- Por afectar ilegalmente las posesiones a que se refiere el artículo -
252 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Se incurre en falta grave.

En los siguientes casos dicho servidor público incurriría en infracciones
menores o leves:

I .- Por no designar personas idóneas para integrar la Comisión Agraria -
Mixta, contraviniendo al artículo 5o. de la Ley Federal de la Reforma
Agraria.

Estamos ante una falta leve..

II .- Por no expedir el Reglamento interno de la Comisión Agraria Mixta.

Incurre en omisión.

III.- Por no dar las aportaciones económicas para el presupuesto y gastos -
de la Comisión Agraria Mixta.

Incurre en omisión.

IV .- Por turnar incompletos los expedientes agrarios a la Comisión Agraria
Mixta.

Se comete falta.

V .- Por resolver en forma ambigua los expedientes agrarios, o no resolver
finamente.

Se incurre en falta

VI .- Por permitir la existencia de rezagos de expedientes.

Estamos ante una omisión

Considero que las sanciones correctas para el caso de que el gobernador
incurriese en cualquiera de las últimas 6 fracciones, es decir actos u omisiones
sea del descuento que se le haga, sumando en total, al de un mes de su -
sueldo. Esto debido a que sería más realista dicha sanción.

El artículo 460 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, establece los casos en que el Secretario de la Reforma Agraria incurre en Responsabilidad:

Dichas causas serán sancionadas con pena de 6 meses a dos años de prisión, según la gravedad de los hechos de que se trate.

Los siguientes casos se castigarán como falta u omisión de carácter administrativo.

I .- Por no someter a consideración del Presidente de la República, los proyectos de resolución a que se refiere esta Ley, dentro del término que señala la Ley.

Incorre en omisión.

II .- Cuando con violación de esta Ley no dictamine conforme a derecho confirmando y titulando terrenos comunales de los pueblos que les tengan en - posesión.

Comete falta.

III.- Cuando proponga se afecten en una resolución Presidencial propiedades - inafectables con o sin certificados de inafectabilidad.

Comete falta.

La sanción correspondiente al incurrir en actos u omisiones a que se refieren las tres anteriores fracciones será del descuento que se le haga de su salario correspondiente al pago de un mes.

El artículo 461 de la Ley Federal de la Reforma Agraria señala dos casos más, en los cuales el Secretario de la Reforma Agraria puede incurrir en responsabilidad. Así tenemos :

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

pensabilidad que a cada uno de ellos señale esta Ley

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

En relación a la primera fracción del anterior artículo señalando que debe sancionarse al Secretario de la Reforma Agraria por no informar al Presidente de la República, de los casos en que proceda sancionar a los Servidores Públicos (Entendiéndose a Empleados y Funcionarios); en mi concepto debe tratarse de faltas graves, como el de levantar censos falsos; planos que localicen tierras diferentes a lo ordenado por la Ley o por una resolución presidencial, dictaminar expedientes negativos no obstante haya tierras legalmente afectables.

También considero que no procede por tanto, informar al Presidente de las faltas cometidas por los empleados al no cumplir con sus labores en las oficinas. Procede por tanto sancionar al Secretario de la Reforma Agraria de las graves responsabilidades en que incurran los funcionarios, entendiéndose servidores públicos de rango o jerarquía superior .

La sanción que propongo para el caso de estas dos fracciones sería :

I .- La cantidad resultante del descuento que se le haga de su sueldo correspondiente al pago de dos meses .

II .- En este caso solo se aplicaría al Secretario de la Reforma Agraria el descuento de su sueldo correspondiente al pago de un mes.

Todas las sanciones que se apliquen deben ponerse en conocimiento de la Secretaría de Hacienda, a fin de que proceda a hacer efectiva la sanción correspondiente.

El artículo 462 se refiere a los casos en que incurre en responsabilidad el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos:

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

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

Los casos anteriores serán sancionados con prisión de seis meses a dos

años, según su gravedad .

Además propongo se le imponga una sanción a manera de multa en los siguientes casos ;

I .- El obrar con falsedad .

Se le puede imponer una sanción consistente en el descuento que se haga a su sueldo, desde un día a un mes de su sueldo que puede aumentarse según la gravedad del caso.

II .- Por no consignar a los servidores públicos.

Se propone una multa equivalente a la anterior .

El artículo 463 expresa que será motivo de responsabilidad para los funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas, hacerlo en contravención del artículo 5o. de esta Ley.

Propongo que en caso de contravención al artículo 5o. de la Ley , sea amonestado el servidor público que cometa la falta y sea destituido de inmediato el designado o quién ocupe el puesto.

El artículo 464 establece los casos en que incurrirán en responsabilidad penal los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario.

Esos casos serán sancionados con una pena de seis meses a dos años de prisión según la gravedad del hecho o hechos de que se trate .

Propongo algunos casos en que pueden incurrir en responsabilidad los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, cuya sanción sea de carácter meramente Administrativo.

I .- Por proponer se afecten propiedades inafectables .

En este caso se impondrá una multa correspondiente a un día de sueldo. En el caso de reincidencia podrá aumentarse esta sanción hasta un mes de descuento que se haga a su salario.

II .- Por no comparecer en forma regular o por no estar debidamente integrado el Cuerpo Consultivo Agrario.

Aquí debe aplicarse una sanción económica de un día de sueldo que se haga a dicho Cuerpo.

III.- Por no dictaminar el expediente respectivo .

Procede una sanción económica de un día de sueldo que se descuenta a cada miembro del Cuerpo Consultivo.

El artículo 465 establece los casos por los cuales los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas incurrir en responsabilidad penal:

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

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

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

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

Por los anteriores delitos se sancionará con prisión de seis meses a dos años a juicio de la autoridad competente .

Las faltas administrativas que se enumeran a continuación deberá ser sancionada con remoción y substitución del servidor público que la cometa, en este caso:

I .- Cuando sin causa justificada los miembros de la Comisión Agraria Mixta, dejaren de concurrir por más de tres veces consecutivas a las sesiones.

Esto es falta grave.

Las siguientes faltas administrativas serán sancionadas con la destitución del servidor público.

I .- Por prestar sus servicios profesionales a empresas o particulares en asuntos que por su naturaleza deban tramitarse en la misma Comisión Agraria Mixta.

Esto es falta grave.

II .- Por patrocinar en juicio o fuera de él, directa o indirectamente, a quienes tengan interés en los asuntos que deban tramitarse en la misma Comisión Agraria Mixta.

Se incurre en falta grave.

Es conveniente aclarar que en los cuatro casos que señala la Ley, como causas de responsabilidad, no se está refiriendo a que la responsabilidad sea individual sino que la sanción se debe aplicar en conjunto, pues la Comisión Agraria Mixta actúa como Cuerpo y no aisladamente.

El artículo 465 enumera las causas por las cuales los delegados y sub-delegados agrarios incurren en responsabilidad penal, existen en este artículo algunas causas de responsabilidad que debieran sancionarse administrativamente y otras que ameritan sanción penal.

Propongo que sea reformado dicho artículo y quede de la siguiente manera:

Artículo 465.- Los delegados y sub-delegados agrarios incurren en responsabilidad penal en los siguientes casos :

I .- Por proponer en sus informes o estudios , en contravención a esta Ley, que se niegue a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a -

que tenga derecho;

II .-Por proponer se afecten propiedades inafectables .

III.-Por informar dolosamente a la Secretaría sobre los expedientes en que intervergan, en forma que origine o pueda originar resoluciones contrarias a esta Ley;

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

V .-Por intervenir directa o indirectamente para su beneficio personal o interpósita persona en negocios relacionados con los artículos que producen los ejidos.

En estos casos los delegados y subdelegados responsables serán sancionados con prisión de uno a seis años .

En las siguientes causas debe aplicarse una sanción de carácter administrativo a fin de ser más eficaz la aplicación de justicia puesto que la sanción penal, es rarísima la ocasión en que se aplica; además considero que por su naturaleza estas faltas son administrativas .

I .- Por no tramitar, dentro de los términos que fija esta Ley los expedientes agrarios.

II .- Por no informar oportunamente a la Secretaría de las irregularidades que cometan las Comisiones Agrarias Mixtas.

III.- Por conceder a los propietarios afectados plazos mayores de los que señala esta Ley, para levantamiento de cosechas, el desalojo de ganado o la extracción de productos forestales; y

IV .- Por dar informaciones indebidas a una de las partes interesada que perjudique a la otra.

Estas faltas deberán castigarse con el descuento que se haga a los delegados y sub-delegados de su sueldo, sumando la cantidad correspondiente al pago de un mes de salario.

CONCLUSIONES :

I.- El artículo 473 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, ordena reglamentar los actos u omisiones en que incurran las autoridades agrarias, en relación a lo dispuesto por dicho precepto.

II.- El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las Leyes expedidas por el Poder Legislativo.

Conjunto de normas que emanan del Poder Ejecutivo Federal. El reglamento esté subordinado a la Ley, en ningún caso puede prevalecer sobre aquella. Tiene como límite el texto de la Ley.

Ese conjunto de normas pertenecen al Derecho Administrativo.

III.- La facultad reglamentaria corresponde exclusivamente al Presidente de la República en materia administrativa. Dicha facultad esté concebida en el artículo 89 Constitucional, Fracción I que expresa "Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las Leyes que expida el Congreso de la Unión".

IV.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal re--

glamenta la facultad del Ejecutivo de la Unión para expedir los reglamentos de cada Ley.

En materia agraria, en el artículo 476 de la Ley está concebida dicha facultad.

V.- La falta es todo acto u omisión del Servidor Público, intencional o culposo que viole los deberes funcionales. En términos diferentes, las faltas son aquellas infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones y que no sean conceptuados como delitos por la Ley.

El Derecho Penal se aplica a todos, el Poder Disciplinario sólo a los Servidores Públicos.

La represión disciplinaria o sanción es una consecuencia del Poder Disciplinario. La Constitución impone a los Servidores Públicos, la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanan. El artículo 130 Constitucional dispone "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la Ley".

La sanción "Es el estatuto, reglamento o Constitución que tiene fuerza de Ley. El acto solemne por el que se autoriza o confirma cualquier Ley o estatuto. Y la pena o recom-

pensa, o sea el bien o el mal que impone o establece la -- Ley por la observancia o violación de sus preceptos y prohibiciones".

La responsabilidad puede contraerse respecto de terceros o respecto de la administración de que forman parte.

Nos interesa este último y tal responsabilidad puede ser - administrativa, civil o penal.

La responsabilidad administrativa se origina por la Comi-- sión de Faltas Disciplinarias y dá lugar a la imposición - de correcciones de caracter disciplinario.

La responsabilidad civil se origina, cuando el incumplimien- to de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado, es decir responsabilidad es- trictamente económica.

La responsabilidad penal se origina cuando los actos u omi- siones constituyan delito previsto y penado por las Leyes.

VI.- Es indudable que en el transcurso del procedimiento agrar- rio, sea cual fuere la acción ejercitada por los campesi- nos, pueden presentarse faltas u omisiones cometidas por - las autoridades agrarias al no aplicar los preceptos esta- blecidos en la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Era necesario examinar cada etapa procesal y determinar de acuerdo a la Ley, las faltas y omisiones en que incurren -

las autoridades agrarias y fijar las sanciones correspondientes al no aplicar la Ley de la materia.

Tomamos como ejemplo la acción de dotación, pues en ésta se puede observar con precisión las fases del procedimiento..

VII.- En la organización del ejido, las autoridades internas ejidales también pueden incurrir en responsabilidad. Así tenemos que a las asambleas generales, la Ley les designa o determina obligaciones y facultades, la asamblea general es la máxima autoridad en el ejido y se integra con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos.

Conforme a la Ley "El Comisariado Ejidal tiene la representación del ejido y es el responsable de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales".

Así mismo el artículo 48 de la Ley mencionada les obliga a los Comisariados "Respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios".

Corresponde al Consejo de Vigilancia y conforme al artículo 49, es obligación de éste "Vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los preceptos de esta Ley y a las disposiciones que se dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales por la Asamblea General y las autoridades competentes, así como que se cumpla con las demás disposiciones legales que rigen las actividades del ejido".

El artículo 153 define a quien le corresponde dar asesoramiento técnico a ejidos y comunidades, correspondiéndole a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y a la Secretaría de la Reforma Agraria.

VIII.-De conformidad con el artículo 108 Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

El resultado es que el Jefe del Ejecutivo está exento de responsabilidad en materia agraria.

Consideramos de suma trascendencia la inclusión de las sanciones correspondientes a los Gobernadores de los Estados, pues la Ley Federal de la Reforma Agraria omite determinarlas en su artículo 459, con base en la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, propuse la sanción correspondiente a dicho Ejecutivo Local.

Los artículos subsecuentes determinan los casos en que incurrir en Responsabilidad los Secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria, del Cuerpo Consultivo Agrario y de las Comisiones Agrarias Mixtas, así como la sanción correspondiente.

IX.- La Ley Federal de la Reforma Agraria, en su capítulo de Responsabilidades, sanciona las faltas u omisiones cometidas por las autoridades agrarias y los empleados que intervienen

en la aplicación de esta Ley y por otra parte a las faltas y omisiones cometidas por las autoridades ejidales y comunales.

En relación a la intervención de los Servidores Públicos, éstos al incurrir en falta administrativa, se les sancionará con base en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y del capítulo de responsabilidades de la Ley Federal de la Reforma Agraria y dichas sanciones pueden ser: La suspensión temporal o definitiva del empleo, el cambio de plaza, sanción de carácter pecuniario, o bien la consignación al Ministerio Público, según la gravedad de la falta cometida.

X.- La Ley Federal de la Reforma Agraria siguiendo los principios establecidos por los Códigos Penales y de Procedimientos, contempla en forma genérica las faltas, delitos y las sanciones respectivas. En consecuencia procede que se expida un reglamento que en forma más detallada y explícita, enumere la tipificación de aquellos actos, ya que no existe un reglamento al respecto y además el artículo materia de esta tesis está pidiendo se expida dicho reglamento.

XI.- En efecto, las faltas y omisiones en que incurren los Servidores Públicos encargados de aplicar la Ley Agraria, requieren de una adecuada reglamentación en materia agraria

a fin de que el Juzgador al encontrar lagunas en la Ley Agraria para caracterizar estas violaciones a la Ley, no acuda a otras disposiciones análogas, sino que con el reglamento que se expida exprefeso se facilitaría la realización de la justicia en materia agrario.

XII.- Hemos señalado en el texto de este trabajo acerca de los empleados y funcionarios, actualmente Servidores Públicos, que incurrén en responsabilidad, sin embargo estimamos -- que el reglamento debe especificar en forma clara, quienes son los servidores públicos encargados de aplicar la Ley y su reglamento a los otros servidores públicos que violen la Ley. Ya que a la fecha basta con que sean a veces Licenciados en Derecho, para que se les encomiende por las autoridades administrativas agrarias, nada menos que el -- cargo de juzgadores que realizan los procedimientos administrativos para posteriormente si procede, turnar las actuaciones al Ministerio Público para el ejercicio de la acción correspondiente, por ello se requiere que el nombramiento de los juzgadores debe ser hecho a personas conocedoras de la materia y de los demás requisitos que se requieren para dichos cargos.

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

- 1).- Introducción al Estudio del Derecho.
Eduardo García Mainez. Editorial Porrúa 1982 . 34a. edición.
- 2).- Introducción al Estudio del Derecho.
Miguel Villoro Toranzo. Editorial Porrúa 1982 . 5a. edición.
- 3).- Introducción al Estudio del Derecho.
Luis Recasens Siches . Editorial Porrúa 1981. 6a. edición.
- 4).- Derecho Administrativo
Andrés Serra Rojas. Editorial Porrúa 1978. 9a. edición.
- 5).- Derecho Administrativo.
Gabino Fraga. Editorial Porrúa 1978. 9a. edición.
- 6).- Derecho Administrativo.
Manuel María Díez. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires 1967. Tomo III
- 7).- Derecho administrativo.
Miguel Acosta Romero. Editorial Porrúa . 1978. México, D.F.
- 8).- Derecho Agrario Mexicano.
Antonio Luna Arroyo. Editorial Porrúa 1975. Edición 15a. México, D.F.
- 9).- Derecho Constitucional Mexicano.
Ignacio Burgoa Orihuela. Editorial Porrúa 1982. edición 4a. México, D.F.
- 10).- Diccionario Razonado de Jurisprudencia y Legislación.
Joaquín Escriche . 1974 .- México, D.F.
- 11).- Diccionario de Derecho Penal.
Raúl Goldstein. Editorial Bibliográfica Argentina, S.A. Buenos Aires 1962

- 12).- El proceso Social Agrario.
Martha Chávez Padrón. Editorial Porrúa 1980. 4a. edición , México,D.F.
- 13).- El Proceso Civil en México.
José Secerra Bautista. Editorial Porrúa 1982. México, D.F.
- 14).- Código de Procedimientos Civiles.
Comentado por Jorge Obregón Heredia. Editorial Obregón y Heredia, S.A.
1981. 1a. edición. México, D.F.
- 15).- Los Delitos en Materia Agraria.
Tesis sustentada por el Lic. Wenceslao Nava Gómez . 1983. U.N.A.M.
- 16).- Diccionario de Derecho Privado.
Apéndice . editorial Omeba 1964.
- 17).- Enciclopedia Jurídica Omeba.
Editorial Bibliográfica Argentina 1976.
- 18).- Derecho Penal Mexicano. Parte General.
Raúl Carranca Trujillo. editorial Porrúa, 1984 México, D.F.

LEGISLACION CONSULTADA.

- 1).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Porrúa . 1980 . México, D.F.
- 2).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Editorial Libros Económicos . 1983 . México, D.F.
- 3).- Ley Federal de la Reforma Agraria.
Editorial Teocalli, 1983. México, D.F.

- 4).- Reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria.
Publicada el 16 de febrero de 1984.
- 5).- Código Agrario de 1942.
México, D.F. 1966 . Comentado por Manuel Hinojosa
- 6).- Ley Federal de la Reforma Agraria.
Comentada por Manuel Hinojosa. 1972
- 7).- Abrogada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de
la Federación.
Editorial Porrúa . 1978. 12a. edición
- 8).- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
Editorial Porrúa 1980 14a. edición.
- 9).- Código de Procedimientos Penales.
Editorial Porrúa. 1978.
- 10).- Código Penal para el Distrito Federal. Reformado.
Editorial Porrúa. 1984.
- 11).- Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos.
Editorial Libros Económicos. 1984.
- 12).- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 13).- Reglamento Interior del Cuerpo Consultivo Agrario
- 14).- Reglamento Interior de la Comisión Agraria Mixta del Distrito Federal.
- 15).- Iniciativa Presidencial de la Ley Federal de Responsabilidades de los
Servidores Públicos.