

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Derecho

**"LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS
Y EMPLEADOS DE LA SECRETARIA DE LA
REFORMA AGRARIA"**

José Arturo Ortiz Peña

México, D. F.

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

P R E S E N T A C I O N

La responsabilidad es una figura tanto jurídica, como política y económica que, no sólo impone un deber de cumplimiento sino que, además, representa el esquema humano matizado con la selección de valores - que han dado origen y evolución a las sociedades más antiguas, así como a las modernas, de las cuales nos ha tocado ser irrenunciables testigos.

Un sistema de vida ordenado con fundamento en el principio de responsabilidad, suele ser denominado común para aquéllas comunidades, cuyas características deontológicas, subrayan la idea de igualdad y libertad en el ámbito democrático que han sido capaces de darse, y que ha permitido su constante desarrollo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su carácter de postulado revolucionario y norma suprema de conducta de sus habitantes, establece desde su inicio, las responsabilidades a que se encuentran sujetos, no sólo los gobernados, sino también por igual, los titulares de los órganos del poder público que estructuran a la república y, los servidores públicos de jerarquías diversas, que comprometen su esfuerzo laboral con el destino de la administración pública.

Dentro de la variedad de políticas que encierra la función del Estado mexicano destaca, por importancia estratégica económica y socio-política, la Reforma Agraria como sistema social de distribución de tierras, bosques y aguas del territorio nacional - y, desde luego, su trascendental consecuencia en la producción de alimentos que, evidentemente limita o amplía la soberanía económica de la nación.

A lo largo de este documento he procurado desarrollar el contenido de los diversos tipos de responsabilidades en las ciencias jurídica, política y económica y sus consideración en el Derecho positivo que las regula; en el primer capítulo abordé la teoría general y las definiciones conceptuales, así como la evolución histórica de la responsabilidad; en el segundo, me limité, como objetivo del análisis específico, a comentar las responsabilidades correspondientes al cumplimiento y ejecución de la política agraria mexicana y las leyes aplicables; en el tercero examiné a la responsabilidad referida a la calidad del sujeto que encarna el servicio público agrario y agrícola; en el cuarto diferencié la clasificación del fuero constitucional y expuse los procedimientos, no jurisdiccionales, como el juicio político, que se incoan a los servidores públicos que incurrían en responsabilidad jurídica o política; en el último, me ocupé de la acción popular como derecho político, y las instituciones que actúan en el ejercicio de la acción penal.

A casi setenta años de que la Reforma Agraria se vió impulsada por la idea de la institucionalización, entonces jurídica y política, ahora además económica, México aún no logra alcanzar su postulado esencial que, algún día, sólo a través del empeño responsable de autoridades y sociedad civil habrá de conseguir: seguridad en la tenencia de la tierra como resultado de la justa distribución social de la riqueza, con su enorme consecuencia económica referida a la autosuficiencia agropecuaria que, indudablemente, será el perfil detallado de su soberanía y libertad.

Finalmente merece comentario especial la nueva legislación regulatoria de las responsabilidades de los servidores públicos en el ámbito federal, pues desde la Constitución y su ley reglamentaria, se ocuparon de incorporar los principios de legalidad, audiencia y expeditez haciendo congruente la armonía del todo en cada una de sus partes.

Arturo Ortiz Peña.

"LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y
EMPLEADOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA
AGRARIA"

MEXICO, D.F., 1984

"LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y
EMPLEADOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA
AGRARIA"

T E M A R I O

Capítulo I

GENERALIDADES

1.- DIVERSOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES.

- a) Responsabilidad Jurídica.
- b) Responsabilidad Penal.
- c) Responsabilidad Civil.
- d) Responsabilidad Administrativa.
- e) Responsabilidad Política.

2.- LA RESPONSABILIDAD EN LA CONFIGURACION DE LOS DELITOS.

- a) Concepto de Responsabilidad, Culpabilidad y Punibilidad.
- b) Responsabilidades principales y accesorias.
- c) Distinción entre faltas y delitos.

Capítulo II

LA RESPONSABILIDAD AGRARIA

- a) En la política agraria dictada por la Federación.
- b) Por cumplimiento o incumplimiento a disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- c) En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- d) En el Código Penal.
- e) En Leyes especiales.

Capítulo III

FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS QUE INCURREN EN RESPONSABILIDAD AGRARIA

- a) El Presidente de la República, como suprema -
autoridad agraria.
- b) El cuerpo consultivo agrario.
- c) El Secretario de la Reforma Agraria.
- d) Otros funcionarios de la Secretaría de la Re-
forma Agraria.
- e) Los empleados de la Secretaría de la Reforma
Agraria.

Capítulo IV

EL PRINCIPIO PARA LA APLICACION DE SANCIONES COMETIDAS POR FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS AGRARIOS

- a) El fuero constitucional y el juicio político.
- b) Procedimiento de enjuiciamiento para los fun-
cionarios que gozan de fuero.
- c) Procedimiento de enjuiciamiento para los fun-
cionarios que no gozan de fuero.
- d) Procedimiento de enjuiciamiento para los em-
pleados agrarios.

Capítulo V

LA ACCION POPULAR PARA DENUNCIAR DELITOS AGRARIOS Y LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

- a) Fundamento Constitucional de la acción popu-
lar.
- b) Las funciones del Ministerio Público Federal.

- c) La oficina de Asuntos Agrarios y Forestales - de la Procuraduria General de la República.
- d) La intervencion de las autoridades agrarias - en el ejercicio de la accion penal.

CONCLUSIONES.

INDICE POR MATERIAS.

BIBLIOGRAFIA.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y
EMPLEADOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA
AGRARIA

CAPITULO I

GENERALIDADES

EVOLUCION DE PRIVILEGIOS, FUEROS E IMUNIDADES.

Desde las civilizaciones más antiguas, el hombre decidió organizarse socialmente, para lo cual, estableció reglas a fin de regular la vida colectiva, delimitando de esta forma la esfera de actuación de sus integrantes.

La concepción jurídica de respeto entre iguales tiene su primera manifestación en los pactos celebrados entre los más fuertes quienes, con el objeto de evitar guerras que pusieran en peligro la integridad personal de ellos mismos, de sus familias, o bien del grupo al que pertenecían se reconocen, recíprocamente poder y respeto.

Este reconocimiento mutuo de fuerza constituye en principio, la concesión de ventajas de unos para otros, situación que al prevalecer entre iguales establece una diferencia respecto a los demás integrantes del grupo; inicia un fuero. Estas ventajas representaban un privilegio de arriba hacia abajo, resultando que los titulares de la prerrogativa de fuerza, tenían supremacía sobre los súbditos, quienes les debían sumisión y respeto.

De esta forma los cuerpos dirigentes de una comunidad tienen trato diferencial respecto del resto de los integrantes de la tribu, clan o grupo. Su posición social y política es privilegiada y sus actos son caracterizados por un tono de irresponsabilidad, mientras los demás actos operan a la inversa; no sólo fue un principio de poder, sino además una condición de gobierno.

En el ámbito religioso, los Sacerdotes detentaban supremacía respecto a los demás, incluyendo a los grupos dirigentes, como el antecedente del antiguo -- Oriente, en donde se localizan fórmulas legales cuyo conocimiento era privativo de estos personajes misteriosos y rituales.

Los extremos de las condiciones privilegiadas - de desigualdad entre los hombres, llegaron a dividirlos por su calidad de libres y esclavos, tal como en Roma lo confirma Justiniano -Emperador de Bizancio en el año 533-; esta situación se prolongaría hasta finales de la edad media con la aparición de los Señores y los Siervos, últimos éstos que personificaron la -- idea de desigualdad jurídica, social y política, teniendo como único destino la sumisión.

(1) Lo anterior es referido por J. José González Bustamante al referir: "El patriarca es el Supremo Pontífice y el Jefe del Gobierno. Representa la - fuerza y el mando. Es quien marca la línea de conducta a seguir, debiéndoles los demás, sumisión y respeto".

El poder es una condición política que organiza y desarrolla los elementos que lo integran, tales sean materiales, humanos o ideológicos que, al abusar se de él, se condiciona por ese hecho el desarrollo - del modelo social y político planteado. Su defini--- ción ha sido muy debatida por los tratadistas de la - ciencia política y de la jurídica, sin que desafortunadamente se haya llegado a una conclusión universal.

Poseer la riqueza obliga a pensar en una clasi- ficación material, de la que se deriva socialmente -- una dependencia económica que desde luego, plantea la

(1) J.J. González Bustamante. "Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional" Editoria Botas. México, 1946. p. 15.

desigualdad entre los pueblos y sus integrantes. La dependencia económica que referimos clasifica a la sociedad en dos grandes grupos, ambos con intereses --- opuestos: los poseedores de la riqueza (medios económicos de producción y la tierra) y los que dependen de esa riqueza, más cuentan únicamente con su Trabajo (fuerza de trabajo).

La revolución política francesa es una lucha - jurídica por la igualdad y en contra del absolutismo que significó hasta 1789, la más cruda desigualdad en tre los destinatarios del poder absoluto.

Al establecerse la igualdad jurídica y política, se establece la responsabilidad por igual de los gobernantes y gobernados frente a la ley pudiéndose, a partir de entonces, exigir a los depositarios del - ejercicio de las funciones estatales las responsabilidades en que incurran por su omisión o comisión delictuosa, abusos y negligencias en perjuicio no sólo de la administración de la cosa pública, sino del mandato del pueblo que por primera vez tiene la facultad - de dictarse sus propias leyes así como elegir a sus - gobernantes.

Desde el punto de vista ideal la igualdad económica complementaría la idea de verdadera libertad, aunque el mundo actual se ha dividido en un sin número de clasificaciones económico-sociales en donde es difícil concebir libertad política e igualdad económica.

Resumiendo el análisis histórico-político del desenvolvimiento cronológico de las responsabilidades de los gobernantes, afirmo que, mientras en la edad - media no se contempló responsabilidad alguna del Emperador, príncipes territoriales, señorío feudal, terratenientes y clero frente al pueblo, en el absolutismo, con la monarquía centralizadora que representa el surgimiento formal de la idea del Estado, no se tiene para el gobernante más responsabilidad que ante "Dios", siendo irresponsable ante el vasallaje y los súbditos.

Al surgir la concepción libertaria de la democracia son reconocidos los derechos de igualdad y libertad como presupuestos cardinales de la convivencia organizada dando paso así como ha quedado demostrado, a la responsabilidad de los representantes del pueblo ante él mismo; nace así la institución jurídica y política en que el autor y actor de las leyes, también se encuentra sujeto a ellas.

Más adelante evolucionaría la teoría de los -- fueros para dejar de ser una figura subjetiva. Su misión sería la de proteger jurídicamente a las instituciones políticas del gobierno del Estado; en el caso de la democracia se garantizaría la seguridad jurídica de las funciones del Estado, convirtiéndose de esta forma en la expresión popular, custodia de los más altos intereses nacionales.

SISTEMA JURIDICO DE RESPONSABILIDADES.

El sistema jurídico de responsabilidades de -- los servidores públicos, depositarios de las funciones de Estado, establece las sanciones que deben aplicarse al infractor del deber público respecto de los actos antijurídicos, culpables y punibles que al producirse, afectan al conglomerado nacional debido a la desviación de la función del Estado.

Si el ámbito de afectación se refiere tan sólo a los particulares, éste es susceptible de impugnarse mediante el empleo de los recursos legales y medios de control de legalidad que al efecto establece la -- Constitución Política y sus leyes reglamentarias como en México, es el caso del juicio de amparo; pero si -- la comisión u omisión afecta a la función pública en detrimento de la colectividad nacional o parte de --- ella, es el mismo gobierno del Estado el que reestablece el orden funcional aplicando al responsable las sanciones que establece el sistema de responsabilidades en que incurrían sus miembros.

En nuestra Constitución Política el orden constitucional mismo se ha autogarantizado mediante el establecimiento del sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos, que se consigna en el Título Cuarto, artículos del 108 al 114 inclusive del Texto actualizado, así como en la ley reglamentaria del sistema referido, sin excluir diversos ordenamientos jurídicos especiales, o bien generales, que también se ocupan del régimen jurídico-político.

1. DIVERSOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES.

La dinámica jurídica en el sistema de responsabilidades.--

El derecho, coinciden los Tratadistas, es una ordenación de la conducta humana, cuyo contenido es un sistema de normas bilaterales, impersonales, coercitivas y generales que apuntan como objeto al hombre organizado socialmente.

Cada norma de derecho es elaborada, en la democracia, por los órganos del Estado que previene la organización de la Constitución Política y cuyo mandato proviene de la ciudadanía, como parte de la nación, integrante del todo Estado, como también el mismo orden jurídico, el Territorio, el gobierno, el acervo cultural e histórico y su economía.

Las normas que regulan la interacción de los individuos que conforman el concepto de nación en su calidad de particulares, suponen derechos y obligaciones recíprocas y concomitantes, y en donde el límite del derecho de cada individuo es el derecho de los demás integrantes de la comunidad organizada jurídicamente, así como por supuesto, el ámbito de actuación funcional del Estado.

Nuestro país se ha organizado, según lo dispone el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen

interior; pero unidos en una Federación, lo que significa la existencia de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder.

El equilibrio de órganos de poder.-

Pero en este sistema político nuestro es indispensable que cada órgano del Estado tenga limitada su esfera de acción, lo que constituye la teoría del equilibrio de poderes, lográndose que la personificación de los integrantes de esos órganos sea controlada por el sistema de responsabilidades que vigila que la función pública se desarrolle en una dirección responsable.

El sistema de responsabilidades de los encargados de servir desde la administración pública y otros órganos del gobierno del Estado, que estatuye la propia Constitución General de la República, su ley reglamentaria y en donde convergen otras ordenaciones normativas, aún de carácter general y especial, es el elemento que garantiza al orden constitucional, así como el régimen de legalidad que deviene.

(1) El constitucionalista Ignacio Burgoa, al referirse al sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos afirma: "Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación, para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en -

(1) Ignacio Burgoa O. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México 1976. P. 534.

que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así como establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije, en cambio, cuál deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que trastorna ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares".

a) Responsabilidad Jurídica.

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

Los ciudadanos tienen frente a sí, para detentar esa calidad política, una serie de deberes de los cuales son responsables y deben cumplir puntualmente a fin de merecer dicha prerrogativa.

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

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

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

-Teorías jurídicas diversas.

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

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

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

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

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

(2) Julien Bonnacase. "Elementos del Derecho Civil". Editorial José M. Cajica. Jr. Puebla México. 1945. p. 47.

(1) El jurista, Juan José González Bustamante explica la responsabilidad de los servidores públicos de la siguiente manera: "En las complicadas funciones del Estado, cada uno de sus órganos debe estar limitado en su campo de acción y las personas que desempeñan funciones públicas, deben ser responsables de sus actos, porque éstos no dependen de la voluntad absurda y caprichosa del déspota, sino de una estricta observancia de las normas constitucionales, y si el Estado dicta disposiciones para regir los actos de los particulares que habitan el territorio nacional y para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho de una persona esté limitado por el derecho de los demás, con mayor acopio de razones debe decirse de quienes tienen a su cargo las delicadas funciones del Estado, y que si han sido escogidas para el desempeño de empleos públicos, deben de mostrar con su comportamiento, que son merecedores de llevar la representación que ostentan y que poseen -- las cualidades y virtudes cívicas tan necesarias para adquirir un sólido concepto de responsabilidad".

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

(1) J.J. González Bustamante. Obra citada. pp. 110 y 111.

- Conexión entre las ciencias jurídica y política.-

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

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

b) Responsabilidad Penal.

- Finalidades del Gobierno del Estado Mexicano.-

El Estado tiene el deber de satisfacer en su ámbito de soberanía territorial la tranquilidad y seguridad social, tocando al gobierno la satisfacción de tal fin. De esta forma la administración e impartición de Justicia, el desarrollo económico, social y político, así como la custodia cultural y la facultad de legislar y organizar su propia estructura, corresponden al gobierno del Estado.

Nosotros adoptamos la unión de varios Estados libres y autónomos en una Federación Soberana con un Supremo Poder que se materializa en el Gobierno de la República, y que se traduce en la acción de la Administración Pública.

El artículo 40 de la Constitución General señala la "la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, federal,

compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo --
 concerniente a su régimen interior; pero unidos en --
 una Federación establecida según los principios de es-
 ta Ley Fundamental".

A la República como Poder Supremo de la Federa-
 ción, pero a través de la acción del Gobierno del Es-
 tado le corresponde imponer y ejecutar las penas y --
 sanciones de carácter penal a fin de satisfacer la ga-
 rantía de seguridad y tranquilidad; en el interior de
 cada Gobierno local toca garantizar este bien políti-
 co y social en su ámbito de competencia a los poderes
 locales instituidos constitucionalmente.

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

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

- Interacción de sujetos y el Estado.-

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

- Teorías jurídicas diversas.-

(1) Fernando Castellanos Tena define a la res-

(1) Fernando Castellanos Tena. "Lineamientos de Dere-
 cho Penal". Editorial Porrúa, S.A. México 1967 P.205.

ponsabilidad en sentido amplio como "el deber jurídico en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Organismo Ejecutivo persigue al delito realizando una investigación de los hechos para luego, sólo en el caso de que la autoridad jurisdiccional competente, -Poder Judicial- determine la responsabili-

(1) Mariano Jiménez Huerta. "Derecho Penal Mexicano" Editorial Porrúa. México 1972. p.p. 326 y 331.

(2) Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. Obra citada. p. 72.

dad penal del inculgado, ejecutar materialmente el -- castigo que se haya impuesto.

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

c) Responsabilidad Civil.

Siendo el Derecho civil la rama del Derecho -- que se ocupa de las reglas relativas a la estructura orgánica y al poder de acción de las personas priva-- das, individuales y colectivas, físicas y jurídicas, así como a la organización social de la familia y sus normas, se incurre en responsabilidad civil por la su bversión de esa regulación jurídica.

- La teoría de las obligaciones.-

Reviste importancia medular la teoría general de las obligaciones en el Derecho Civil en relación - con la responsabilidad, pues los tratadistas coinci-- den en que la obligación incumplida genera la respon-- sabilidad de cumplir una nueva obligación, es decir - que el primer concepto es una de las fases del segun-- do.

- Teorías jurídicas diversas.-

(1) De esta manera Bonnecase indica que "La -- responsabilidad no es sino la situación en que se en-

(1) Julien Bonnecase, Obra citada. p. 47.

cuentra una persona, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones, el cual genera una obligación que substituye a la "violada".

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

- El daño patrimonial y su reparación.-

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

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

(1) Emilio Betti. "Editorial Revista de Derecho Privado". Madrid, España. 1969. p.p. 254, 255 y 256.

co, realiza actos de carácter civil, y puede incurrir en responsabilidad civil.

- Fuentes: La Ley, Contrato y Delito.-

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

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

d) Responsabilidad Administrativa.

- Fundamentos constitucionales.-

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

Y es el ámbito de la función pública, en donde actúan los particulares a los que se les deposita la responsabilidad de conducirse con honestidad y lealtad, imparcialidad y eficiencia, además del presupuesto de legalidad, en donde se realizan las funciones de Estado, como la impartición de justicia, la administración pública y la actividad legislativa; éstos serán entonces depositarios de la función pública.

El Derecho administrativo se define, como la rama del Derecho público que se ocupa de regular la actividad del Estado que es realizada en forma de función administrativa. Al poder ejecutivo se le debe identificar con la Administración pública en sentido

formal, aunque en los poderes Judicial y Legislativo encontramos actas administrativas de clasificación material.

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

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

- Sistema federalista de responsabilidades.-

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

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

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

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

- Distinción entre responsabilidades jurídicas.-

Ahora, con la reforma de 1982, claramente se distingue entre responsabilidad penal, civil y administrativa, a las que se encuentran sujetas todos los servidores públicos, salvo los procedimientos y excepciones constitucionales que habrá de analizar en el -- Capítulo IV.

- Teorías jurídicas diversas.-

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

(1) Gabino Fraga. Editorial Porrúa, S.A. "Derecho -- Administrativo". México, 1925. p. 169

(1) Ignacio Burgoa asienta al respecto: "La -- responsabilidad administrativa se origina, comunmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple -- con sus obligaciones legales en el ejercicio de su -- conducta como tal, siendo tan prolijas las hipótesis en que esta situación se registra, que su mero señalamiento rebasaría la temática de esta obra, por lo que nos remitimos a las múltiples leyes y a los variadísimos reglamentos que prevén dicha responsabilidad.

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

- Definición de Responsabilidad Administrativa.-

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

(1) Ignacio Burgoa. Obra citada. p. 535.

(2) Karl Loewenstein. "Teoría de la Constitución" Editorial Ariel. España. p.p. 305 y 306.

La autoridad encargada de establecer, y a la vez sancionar los actos u omisiones de los que resulten responsabilidades administrativas para los servidores públicos, será la propia organización jerárquica administrativa y las sanciones podrán ser, desde la amonestación pública o privada, hasta la separación del cargo, empleo, función o comisión, ya temporalmente o en forma definitiva, sin perjuicio de los daños y perjuicios causados civilmente y a los que deberá reparárseles pecuniariamente, o bien de los delitos del fuero común que se imputen.

e) Responsabilidad Política.

La política es una ciencia que se ocupa de la organización del gobierno del Estado y de sus sistemas en beneficio de los elementos que lo componen y que le son afines, tales como la comunidad nacional, su sistema jurídico, la tradición cultural y el acervo artístico, su espacio territorial y su economía.

Su antigüedad coincide con las primeras organizaciones humanas, pues la idea de grupo étnico y su dirigente se vislumbran en los orígenes del hombre, aunque claro, formalmente, son las civilizaciones como la Egipcia, Griega y Romana las que impulsan la idea de gobierno y de organización social.

- Derecho, Política y Sociología.

Es en la idea jurídica de que la sociedad es un grupo de personas reunidas por un contrato para realizar determinados fines comunes, en donde convergen tres ciencias vitales para estudiar el desarrollo político de la humanidad: Derecho, Política y Sociología. Es tal vez el "instinto" gregario del hombre el punto de partida para analizar su evolución.

(1) Lucio Mendieta y Núñez, en su "Teoría de los agrupamientos sociales" acepta la idea jurídica elaborada para definir al Estado, admitiendo que es "el grupo social constituido por una población que habita un territorio determinado y está organizado bajo un gobierno independiente y soberano".

- El factor económico del Estado.

La idea del estado ha evolucionado a medida -- que las circunstancias políticas, sociales o económicas, representan para el derecho una oportunidad de cambio, de evolución; así decimos que un elemento vital del Estado es su sistema jurídico. Su territorio no debe considerarse sólo el que ocupa, sino su extensión marítima y espacial. Por último el factor económico ha llegado a determinar la pérdida de su autonomía y el fracaso político de su sistema de gobierno, por lo que, considerado otro nuevo pero importante -- elemento del Estado. Sin duda, la tradición cultural y el acervo artístico es una característica que distingue un Estado de otro.

La responsabilidad política tiene conexión directa con los "grupos jerárquicos", con los partidos políticos, y sobre todo con el pueblo si de democracia se trata.

(1) Lucio Mendieta y Núñez. "Teoría de los agrupamientos sociales". Editorial Porrúa, S.A. México 1924. - p. 128.

- Teorías diversas.

(1) Ignacio Burgoa establece a este tipo de -- responsabilidad como la que "surge en el ámbito de -- las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos, así como a propósito de los nexos que éstos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno y se traduce, generalmente, en el deber que a los propios funcionarios les impone la índole del grupo político o gubernamental a que pertenezcan, en el sentido de no ser "desleales" a él, "de disciplinarse" a las directrices que establezcan sus jefes, o sea, en no discrepar de las decisiones que las sustentan, sino en someterse a ellas y cumplirlas aunque -- contraríen su criterio personal". Agrega el jurista que "las sanciones son de la mayor gravedad, pues estringen substancialmente, en la detención de su carrera para ocupar puestos públicos en un escalafón progresivo, cuando no en su prescripción del escenario político, es decir en su "muerte política", que es a veces más temida que la muerte natural".

(2) J.J. González Bustamante, en su texto referente a los delitos de los altos funcionarios desentraña a la responsabilidad política como la que "tienen a su cargo las delicadas funciones del Estado, y que si han sido escogidas para el desempeño de empleos públicos, deben demostrar con su comportamiento que son merecedores de llevar la representación que ostentan y que poseen las cualidades y virtudes cívicas tan necesarias para adquirir un sólido concepto de responsabilidad".

(1) Ignacio Burgoa. Obra citada. p.534.

(2) J.J. González Bustamante. Obra citada. p. 111.

(1) Luis Cabrera y Emilio Partes Gil, en la réplica que el primero formuló al estudio sobre "La Misión Constitucional del Procurador General de la República" que el segundo elaboró, afirman: "En México, en que la regla, casi invariable, ha sido la de que no se exijan responsabilidades a ningún funcionario, la tesis más honda y más humana por la que debe propugnarse es la de la necesidad de que existan funcionarios responsables, primero ante la ética y después ante la ley" -refiere E. Partes Gil. Cabrera responde: "En nuestro ambiente es muy débil el espíritu de lucha por el derecho, y como consecuencia, débil también en el sentido de la responsabilidad".

(2) Respecto a la observancia de responsabilidad política, que desafortunadamente ha campeado ausente en sucesión tras sucesión de gobiernos en México, Miguel Alessio Robles apuntó: "Los prófugos de la justicia tendrán que responder de sus actos, y se acabarán para siempre las ambiciones bastardas y la serie infinita de robos y de ignominias. Los puestos públicos no son para enriquecerse, sino para hacer el bien a la Patria".

Definición.-

La responsabilidad política entre aquéllas que ejercitan el poder público, significa el cumplimiento de directrices ideológicas en beneficio de un grupo - que apoya determinada ideología, en algún sistema político de gobierno, cuya finalidad es alcanzar el control del poder político para preservar su causa en beneficio de la comunidad nacional a la que se debe.

(1) Luis Cabrera y Emilio Partes Gil. "La misión Constitucional del Procurador General de la República". Editorial Cultura. p.p. 67 y 68.

(2) Miguel Alessio Robles. "La Responsabilidad de los Altos Funcionarios". Editorial Cultural, México --- 1935. p.p. 34, 35, 36 y 37.

Al verificarse una conducta irresponsablemente política, la sanción es la expulsión del responsable del círculo de acción del grupo al que pertenecía; de llegar este grupo al poder, el irresponsable habría de esperar el período de ejercicio político que logre alcanzar el grupo, a fin de reincorporarse a la política, con posterioridad en otro grupo.

2. LA RESPONSABILIDAD EN LA CONFIGURACION DE LOS DELITOS.

El orden coactivo del Derecho adquiere su actualización mediante el imperio del Estado, el que, como quedó indicado en los breves comentarios anteriormente formulados, se materializa en la figura del gobierno.

Efectivamente, el Derecho penal es el derecho de castigar (jus puniendi) ciertas conductas con penas que se imponene y ejecutan. Así, el concepto de coercitividad de la norma jurídica, se actualiza al conminar el cumplimiento de la conducta deseada por la norma.

Derechos penales objetivo y subjetivo.

Pero al definir el Derecho penal habremos de distinguir entre subjetivo y objetivo, de acuerdo a una clasificación tradicional; el primero es el jus puniendi. El segundo se refiere al conjunto de normas jurídicas que el Estado establece para determinar los delitos y los castigos.

(1) Cuello Calón agrega, como elemento definitario del Derecho penal, la acción preventiva que adopta el Estado para prevenir a los delitos.

(1) Eugenio Cuello Calón. "Derecho Penal" Editorial Nacional. México 1961. p.8

Definición de Derecho Penal.-

(1) Para Luis Jiménez de Asúa el Derecho Penal es el "Conjunto de normas y disposiciones jurídicas - que regulan el ejercicio del poder sancionador y preventivo del Estado, estableciendo el concepto del delito como presupuesto de la acción estatal, así como la responsabilidad del sujeto activo, y asociando a la infracción de la norma una pena finalista o una medida aseguradora".

De la definición anterior, que me parece integral, se desprende la figura de la responsabilidad penal, no como derecho subjetivo frente a una norma que impone el cumplimiento de una obligación o bien en el sentido de una situación en que, el sujeto activo de la conducta típica, antijurídica y punible, debido a la consecuencia culpable o culposa, se sitúa como efecto de la comisión u omisión determinada como delito.

Delito.-

(2) Para Cuello Calón, delito es la "acción prohibida para la ley bajo la amenaza de una pena". - (Nullum crimen nulla poena sine lege).

(1) Luis Jiménez de Asúa. "Tratado de Derecho Penal" Buenos Aires. p. 25.

(2) E. Cuello Calón. Obra citada. p. 255.

(1) El maestro Castellanos Tena afirma que --- "los elementos esenciales del delito son: conducta, - tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad", aunque -- sostiene que el presupuesto de ésta última es la impu- tabilidad".

(2) Para el jurista Ignacio Villalobos el deli- to debe ser definido con la noción de "acto humano tí- picamente antijurídico y culpable". Igualmente, al - referirse a la imputabilidad dice "que no es otra co- sa que la capacidad de obrar con responsabilidad, no es un 'elemento' nuevo que deba mencionarse necesaria- mente sino sólo un presupuesto de la culpabilidad, y como tal, queda incluida en este último factor".

Afirmamos que la responsabilidad es la obliga- ción que tiene frente a sí el imputado de un hecho tí- picamente antijurídico y culpable o culposo (impruden- cial), de responder del mismo.

Conclusión.-

Así pues la responsabilidad en la configura- ción de los delitos resulta una situación jurídica -- que impone la realización de una conducta típicamen- te antijurídica, culpable o culposa del agente acti- vo.

(1) F. Castellanos Tena. Obra citada. p. 124.

(2) Ignacio Villalobos. "Derecho Penal Mexicano". Edi- torial Porrúa, S.A. México 1960. p.203.

a) Concepto de Responsabilidad, Culpabilidad y Punibilidad.

El delito pues se integra en su configuración con una conducta humana, típica, antijurídica y culpable o culposa, teniendo como presupuesto de la culpabilidad a la imputabilidad, y como mera consecuencia del conjunto a la punibilidad.

- Imputabilidad.-

No habrá responsabilidad penal, en su sentido estricto, si no existe la imputabilidad, pues el sujeto imputable tiene capacidad de obrar con discernimiento y voluntad respecto de las normas preestablecidas por el legislador penal a fin de que su conducta se ajuste o se aparte de ellas.

De esta forma podemos concluir que la responsabilidad sitúa al individuo imputable por la normatividad jurídica en una relación con el Estado y con la Sociedad.

- Responsabilidad.-

El sujeto de imputación normativa tiene entonces la obligación de dar cuenta de sus propios actos y sufrir sus consecuencias, es decir, el sujeto es responsable de su conducta a fin de que se ajuste a la norma jurídica o queda sujeto a la responsabilidad consecuente.

- Culpabilidad.-

La culpabilidad siempre entraña una estimación valorativa, un juicio, pues está en el vínculo síquico del autor, dotado de intelecto y voluntad, con el hecho potencialmente reprochable. En la apreciación de los motivos y el carácter del sujeto se demuestra si se le podía exigir el cumplimiento de

una conducta distinta.

No cabe culpabilidad sin previa imputación, - no pudiendo ser declarado culpable de un acto u omisión típicamente antijurídico quien no goce de la capacidad y voluntad jurídicas, es decir, mayor de --- edad penal y normal mental; no puede resultar responsable el ausente de esta capacidad referida. La responsabilidad importa siempre la previa comprobación de la culpabilidad que, a su vez requiere de un antecedente inexcusable: la imputabilidad.

- Punibilidad.-

La punibilidad es una consecuencia de la culpabilidad y entre ellas se ubica a la responsabilidad del sujeto declarado culpable por los tribunales, frente a la idea del Estado y de la sociedad que lo cimenta.

(1) El maestro Jiménez Huerta, al introducir el tratamiento de la punibilidad de las conductas típicas, define a la punibilidad misma de la siguiente manera: "Como la reprochabilidad sintéticamente se epiloga en una afirmación declarativa de que el autor de un hecho típicamente antijurídico es del mismo culpable, el unísono de implicar un juicio sobre el autor en relación con el hecho, encierra el último fundamento de la pena imponible. La punibilidad es la secuencia lógico-jurídica del juicio de reproche: nulla poena sine culpa".

(1) Mariano Jiménez Huerta. Obra citada. p. 336.

- Causa de justificación.-

Es posible concebir a la responsabilidad con el carácter de relación del sujeto culpable, sin punibilidad al advertirse la presencia de una causal - de justificación, como la legítima defensa, en donde encontramos una conducta humana típica, antijurídica y culpable, pero en donde no opera la imposición de la pena de acuerdo al interés primordial del bien jurídico protegido, que en este caso es la vida del su je to pasivo frente al activo.

b) Responsabilidades Principales y Accesorias.

Atendiendo a la importancia del bien jurídico tutelado por la norma jurídica, se desprende la clasificación de las responsabilidades. Así se conceptúa de mayor trascendencia a las normas que se ocupan de tutelar los intereses de la nación y del Estado, o bien las de la sociedad, frente a aquéllas que se ocupan de proteger los bienes y patrimonio de los particulares.

- Importancia del bien jurídico tutelado.-

Las responsabilidades principales deben referirse a la magnitud e importancia del bien jurídico que protegen; las accesorias pueden no ser consecuencia de las primeras, pero decididamente tienen, comparativamente, menor significación tanto en sus causas como en sus efectos.

De la manera expresada, y a manera de ejemplo, si es celebrado un contrato de realización de una obra pública entre un particular y un órgano de Estado, como lo pueda ser un organismo descentralizado y, el servidor público en cooperación delictuosa con el constructor a fin de alterar costos y poder obtener una cantidad de dinero en beneficio personal, estaremos situados frente a varios delitos

y faltas, pero en donde los principales son los que lesionan el interés público y las accesorias, el de los particulares. En el ejemplo, las responsabilidades de mayor jerarquía corresponden al daño ocasionado al organismo descentralizado en su presupuesto -- que a la vez afecta a los ingresos del Estado cuya procedencia son impuestos, derechos, productos y --- aprovechamientos; las responsabilidades accesorias corresponden a las que se derivan de los actos u omisiones penales en que incurre el contratista particular al lesionar a la sociedad y, por último las responsabilidades, que derivan de meras faltas administrativas así como aquellas del orden civil y mercantil en que se pudiesen haber colocado los responsables de la realización de la obra pública contratada.

Tanto en el Derecho penal, como en el civil o bien en el administrativo, al igual que en lo referente a la Ciencia Política, las responsabilidades que, hemos referido y definido en la primera parte de este capítulo, se dividen, por su importancia en principales y accesorias.

De esta forma, la importancia de la responsabilidad no es la misma para el agente del delito que para el encubridor.

- Objeto y sujeto.

(1) En el Derecho privado H. Lafaille afirma: "Las obligaciones son principales o accesorias con relación a su objeto, o con relación a las personas obligadas. Las obligaciones son accesorias respecto del objeto de ellas, cuando son contraídas para ase-

(1) Héctor Lafaille. "Derecho Civil" -Tratado de las Obligaciones, Vol. II, Ediar Soe Anón Editores. Buenos Aires. p. 25.

gurar el cumplimiento de una obligación principal, - como lo son las cláusulas penales. Las obligaciones son accesorias a las personas obligadas cuando éstas las contrajeron como garantes o fiadores..."

Las responsabilidades jurídicas deben calificarse en su división general por materia (Civil, penal, administrativa o política); pero también de --- acuerdo al sujeto y objeto (bien jurídico o político tutelado, y las personas que intervienen en la relación que da nacimiento a la responsabilidad); igualmente por la importancia del bien jurídico que entrañan, que será para este análisis el principal debido a la finalidad de converger en las responsabilidades públicas de los servidores de la Secretaría de la Reforma Agraria.

c) Distinción entre Faltas y Delitos.

Dentro de la doctrina ha existido una posi--- ción vacilante para diferenciar a los conceptos faltas y delitos. En las legislaciones contemporáneas se ha pretendido equiparar a las faltas con los delitos por razón de su importancia, es decir con respecto al bien jurídico tutelado.

En México, por herencia hispana llamamos faltas a las infracciones de cuantía mínima, y las referimos a reglamentos gubernativos que, como el de --- tránsito se ocupan de organizar y normar propósitos de carácter administrativo.

Al tratamiento de las responsabilidades de -- los funcionarios públicos, la legislación anterior - al 28 de diciembre de 1982, le atribuía una diferenciación no definitiva de "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes", creando inseguridad e incertidumbre en su conceptualización.

- Exposición de motivos del Legislador.-

La exposición de motivos de la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos enviada por el Presidente de la República a la Cámara de Senadores el 2 de diciembre de 1982, en su décimo segundo párrafo preceptúa lo siguiente: "En primer término, liquida la desafortunada confusión entre 'delitos y faltas oficiales' y 'delitos comunes', que fue uno de los factores que contribuyó 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".

- Distinción conceptual.-

A pesar de la dificultad que entraña una distinción entre falta y delito, debe atenderse a los elementos integradores del delito (tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad) y al hecho real de que la tipicidad se refiere a una ley penal que protege a la seguridad y tranquilidad de la sociedad; en cambio la falta está fundamentada en antijuridicidad, culpabilidad y deviene, como consecuencia, penalidad, pero su tipicidad no tiene, en forma autónoma el propósito de tutelar más que bienes jurídicos e intereses administrativos, más no penales que protegen a la sociedad.

- Teorías diversas.-

(1) Fernando Castellanos Tena, al explicar el delito en el derecho positivo mexicano refiere que "abundan las infracciones administrativas, discipli-

(1) Fernando Castellanos Tena. Obra citada. p. 125.

narias o que revisten el carácter de meras faltas, - las cuales se hallan sancionadas por la ley con una pena, sin ser delitos".

(1) Ignacio Villalobos, al analizar la distinción entre falta y delito dice al respecto: "Nuestro sistema legal no ha escapado a la confusión reinante, en cuanto a definir la naturaleza de las faltas; ni se puede fijar por él un criterio al respecto".

(2) Gabino Fraga indica que: "La competencia que se deja a la autoridad administrativa para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, no quiere decir que se modifiquen ---- otros textos constitucionales en que se atribuye o - se reconoce competencia a la autoridad administrativa para imponer sanciones por violación de leyes cuya ejecución compete a la autoridad administrativa".

- Conclusión.-

Concluimos repitiendo que la falta de diferencia del delito por su finalidad en cuanto que la primera tutela bienes jurídicos que no protegen a la sociedad y, la segunda figura, las tipifica y señala - en la legislación criminal.

(1) Ignacio Villalobos. Obra citada. p. 221.

(2) Gabino Fraga. Obra citada. p. 247.

CAPITULO II

"LA RESPONSABILIDAD AGRARIA"

(1) Para Lucio Mendieta y Núñez el Derecho --- agrario "es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola".

IMPORTANCIA DE LA ACTIVIDAD AGRICOLA.

Desde las civilizaciones más antiguas la actividad inicial del hombre ha sido la agricultura. A ella debe su alimentación que se traduce en existencia esencial para su desarrollo, tanto individual como social, en el concepto geométrico de su proyección: la colectividad. De esta manera el hombre adquiere un deber psicológico y sociológico que deriva en la responsabilidad de procurar la agricultura, entre --- otras actividades, con el cardinal objetivo de alimentarse.

Las Tribus nómadas se transformaron en sedentarias debido al sentido de producción agrícola y de propiedad de la tierra.

Pero la idea rural vincula el desenvolvimiento histórico, económico y político de los pueblos. Tan sólo baste mencionar, la edad Testamentaria, la monarquía y su paso al liberalismo de la segunda mitad del siglo dieciocho en Europa.

(1) Lucio Mendieta y Núñez. "Introducción al Estudio del Derecho Agrario". Editorial Porrúa, S.A. México 1981. p. 6.

En México el Calpulli fue ejemplo de un sistema de cacicazgos y reinos cuyas actividades eran eminentemente agrícolas. En la época colonial, a pesar del auge minero, la agricultura continúa siendo predominante. Hasta la reforma, en 1856 se rompe el sistema rural tradicional, concentrándose la propiedad territorial, con lo que se acentúa la miseria y el descontento popular de los trabajadores agrícolas, quienes más tarde participarían en la revolución social -- de principios de siglos para dar paso a la reforma -- agraria.

SURGIMIENTO FORMAL DE LA REFORMA AGRARIA.

En virtud de que no es propósito de este análisis el estudio histórico, sólo mencionaremos que es a partir del 6 de enero de 1915, pero especialmente en 1917, cuando la legislación agraria asume la responsabilidad ante la perspectiva social de lo que encierra el concepto de Reforma Agraria para la nación mexicana.

Dentro de las clasificaciones tradicionales -- del Derecho, como lo son el público y el privado, --- existe una relativamente nueva que ve la luz en las luchas que los pueblos con espíritu libertario y emancipador, llevaron a cabo a partir del comienzo del siglo veinte.

Al considerarse al Derecho como un producto derivado del fenómeno de la existencia colectiva, surgen las estratificaciones sociales proyectadas hacia los componentes económicos tales como el capital y el trabajo; los medios económicos de la producción pertenecen a una clase social. Así, el Estado se erige en defensor y guardián de los intereses de clase.

(1) Mendieta y Núñez afirma que "el Derecho -- agrario es un derecho de clase, porque tiene en cuenta, principalmente, los intereses del proletariado -- del campo. Protege a la familia campesina procurando le los medios de satisfacer necesidades materiales y culturales".

EL DERECHO SOCIAL.

El Derecho que protege a una clase social, como el Obrero, Agrario, de Asistencia Social y Económico, es el Derecho Social.

(2) Mendieta y Núñez al clasificar a las ramas del Derecho social, se refiere al Agrario en los siguientes términos: "El Derecho Agrario integra también una de las partes del Derecho Social, porque se refiere a la equitativa distribución de la tierra y a su explotación para lograr que aquélla beneficie al mayor número de campesinos, y ésta, a la sociedad por el volumen de producción y el nivel de sus precios. Se refiere a todo lo que está relacionado con el agro: aguas, irrigación, bosques, seguros y crédito agrícola, colonización y, en general, a las cuestiones jurídicas vinculadas con los intereses de la agricultura y de las industrias en ella incluidas: ganadería, avicultura, etc., etc."

De lo anterior transcrito se debe deducir que el deber jurídico de los factores objetivos que intervienen en el Derecho Agrario, Estado, clase rural, organizaciones políticas, organismos económicos derivados del capital, y la sociedad en general, tienen una gran responsabilidad que, al traducirse en el sinnúmero de bienes jurídicos, políticos y económicos que protege, le da contenido y significado a la soberanía y a los conceptos de libertad e igualdad.

(1) Lucio Mendieta Núñez. "El Derecho Social". Editorial Porrúa, S.A. México 1967. p. 74.

(2) Lucio Mendieta Núñez. Obra citada. p.p. 72,73,74.

Dicho de otra forma, un Estado que no es responsable para producir los alimentos agropecuarios su ficientes para satisfacer las necesidades de su población a través de los sistemas sociales, económicos, jurídicos y culturales establecidos por él mismo, se aparta del concepto de autonomía e independencia frente a otros Estados y demerita su soberanía.

LA RESPONSABILIDAD AGRARIA.

Es por lo expuesto que la responsabilidad agraria no es sólo un contenido conceptual, sino una forma de vida que determina la independencia de los pueblos. Los elementos que intervienen en el desarrollo agrario deben pues conducirse con responsabilidad absoluta ya que, de la observación responsable de su conducta depende la existencia misma de la población y su calidad de vida que, o bien induce su desarrollo o lo inhibe.

Siendo México una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos (autónomos) en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación, se desprenden varias responsabilidades que confluyen en el desarrollo agrario que habré de analizar a continuación:

- a) En la Política Agraria dictada por la Federación.

Antecedentes en los siglos XIX y XX.

Es evidente que al asomarse al siglo veinte, México, aunque independiente y soberano, contando con un sistema jurídico que impedía la intervención del clero en el poder público, carecía de una justa y equitativa repartición rural; aún surcaba el sentido feudal el perfil de nuestra nacionalidad.

Las leyes agrarias dictadas por los gobiernos de la segunda mitad del siglo diecinueve, habían procurado, quizás sin intención preconcebida, grandes -- concentraciones de la propiedad rural dando paso al -- hacendismo, estimado por calculistas rurales revolu-- cionarios en un 97%; restando el 3% de esas tierras -- aptas para usos agrícolas, del que el 2% correspondía a pequeños propietarios y, sólo el 1% a los pueblos -- y comunidades de campesinos.

Obviamente las grandes concentraciones de ri-- queza en un círculo privilegiado, propuso la degenera-- ción social, económica y política del régimen intole-- rante y centralizador del Presidente Porfirio Díaz; -- la explotación del indígena campesino con simbólicos salarios reales --atendiendo a la recuperación automá-- tica salarial de los hacendados a través de las tien-- das de raya, que no fueron privativas en su padeci--- miento de los obreros--, la selectiva y baja producti-- vidad de la agricultura, además de la consecuente es-- tratificación que en materia de educación y cultura -- se propició, fueron las causas determinantes que im-- pulsaron el movimiento social, político y económico -- de 1909-1910, y que se institucionalizó en 1917 con -- la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-- nos mediante el contenido de sus artículos 3, 27 y -- 123; especialmente el 27 garantizó el dominio origi-- nal de las tierras y aguas para la nación.

Tanto los grupos revolucionarios pasivos como los activos se dedicaron, entre otras cosas, a elaborar proyectos legislativos tendientes a destruir las grandes concentraciones de tierra; derrocado Díaz, Ma-- dero formó la Comisión Agraria Ejecutiva a fin de in-- tentar fraccionar a las haciendas; en mayo de 1915 -- Francisco Villa expidió una ley agraria para dividir a los grandes latifundios en pequeñas propiedades.

Antecedentes revolucionarios.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Sr. Venustiano Carranza expidió, a manera de preámbulo del artículo 27 de la Constitución de Querétaro, - la ley agraria del 6 de enero de 1915, declarando nulas las enajenaciones de tierras comunales de indias hechas en contravención a la ley de 25 de junio de -- 1856; así como todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas ilegalmente y a partir de 1870. Igualmente declaró nulas las diligencias de apeo y deslinde practicadas por las compañías deslin-- dadoras o por las autoridades que hubiesen afectado - ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas. - Por último la ley estableció procedimientos dotato--- rios y restitutorios, creando una Comisión Nacional - Agraria, así como Comisiones Locales y Comités en los Estados; la ley autorizaba a que los jefes militares hicieran repartos agrarios provisionales.

Origen del artículo 27 Constitucional.

El contenido político social de la ley agraria de mayo de 1915 fue incorporado al texto del artículo 27 de la Constitución que elaboró el constituyente -- original de Querétaro, el que además prevee la figura de expropiación por causas de utilidad pública, la -- prohibición al clero en materia de dominio, posesión o administración de bienes raíces, así como la imposi-- ción de capitales sobre dichos bienes, los que pasa-- ron a ser propiedad directa de la nación. Igualmente las sociedades civiles y mercantiles, así como los -- bancos e instituciones de beneficencia pública o pri-- vada fueron limitados en la adquisición de tierras ur-- banas y rústicas.

El artículo 27 fue aprobado por votación unáni-- me de 150 diputados constituyentes, en la sesión de - la madrugada del día 30 de enero de 1917, a propues-- ta de un anteproyecto elaborado por el licenciado --- Andrés Molina Enríquez, estudioso del problema del --

campo y abogado consultor de la Comisión Nacional --- Agraria, que le fue encargado por el diputado Pastor Rouaix, quien encabezaba al grupo de legisladores que habían elaborado el anteproyecto del artículo 123, en donde destacaron los diputados Alberto Terrones Benítez, Heriberto Jara, Pedro Chapa y otros más.

Así, el sistema de propiedad directa de la nación, concepto al que identificaremos como al Estado mismo representado por el imperio del poder público - (órganos: legislativo, judicial y ejecutivo) puede reconocer la propiedad privada, como la transmisión del goce, disfrute y disponibilidad de la propiedad de -- bienes y raíces.

Mucho se ha discutido en la doctrina los conceptos "propiedad originaria" y "nación". A fin de -- no plantear polémicas puristas, a veces desgastadas, afirmo que el dominio directo y propiedad de la na--- ción resultan sinónimos en su expresión aplicada al - texto del artículo 27 constitucional. Sólo quizás va le el espacio apuntar que, el legislador revolucionario pensó en diferenciar el concepto de nación del de Estado a fin de que, el primero que es elemento integrador fundamental humano del segundo, dejará claro - que el poder público, a través del imperio del Estado es el guardián de los intereses nacionales de la comu nidad humana mexicana.

(1) Ignacio Burgoa y el constitucionalista --- Miguel de la Madrid dan nítida argumentación jurídica al respecto de la propiedad que en favor del pueblo - mexicano consignó en el artículo 27 el Constituyente de 1916-1917.

(1) Ignacio Burgoa. Obra citada p.p. 156 a 180.

Miguel de la Madrid Hurtado "Estudios de Derecho --" Constitucional". Editorial Porrúa, S.A. México 1980. p.p. 114 y 125.

Al quedar establecida la reforma agraria en el artículo 27 de la Constitución, en el mismo se advierte la existencia de la ley reglamentaria, así como la existencia de los organismos administrativos encargados de aplicar los contenidos del precepto constitucional y sus leyes reglamentarias. Además se especifica el régimen de competencias concurrentes y exclusivas de los estados miembros del pacto federal, así como de la propia federación como ente distinto a sus componentes.

Repitiendo la idea de federación que se expresa en los artículos 40 y 41, en el sentido de considerar la unión de varios estados (artículo 43 de la Constitución) para celebrar un pacto y dar nueva vida a un ente distinto denominado federación, cuya única soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión que, se identifica como el Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (artículo 49 del mismo supremo ordenamiento).

Régimen de facultades de Estados y Federación.

De la forma de entender las facultades como régimen, tanto de los estados como de la federación, atenderemos al artículo 124 de la Constitución que dispone "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados". De esta disposición competencial apuntamos como ejemplo el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 27 de la propia Constitución que asigna como facultad expresa y exclusiva de la federación, la jurisdicción de los límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de ellos que se susciten entre dos o más núcleos de población. En caso de que la federación proponga una resolución definitiva y no estén conformes las partes, es competencia exclusiva del Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia su solución.

De acuerdo con una interpretación sistemática, racional, lógica y armónica de los preceptos constitucionales que he venido citando en el desarrollo de este inciso, es facultad expresa de la Federación legislar para ordenar los asentamientos humanos, decretando el Congreso Federal, las provisiones, usos y reservas y destinos sobre -- tierras, aguas y bosques, y a los municipios que, son base de división territorial y de organización política y administrativa de los estados miembros del pacto federal, en los términos de las leyes federales y estatales, corresponde expedir los reglamentos y disposiciones administrativas para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, no rural.

La tenencia de la tierra en Municipios, Estados y Federación.

Pero tanto municipios, estados y federación intervienen en la tenencia de la tierra rural, ya que -- las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas deben presentarse ante los Gobernadores, quienes deberán turnar esas solicitudes a las Comisiones Agrarias Mixtas, las que al resolver el dictamen correspondiente, lo pondrán a disposición del Gobernador y, éste, de no modificarlo lo turnará al Ejecutivo Federal.

Los Municipios que sólo participan en la tenencia de la tierra urbana, contribuyen en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas, por lo que es responsabilidad municipal vigilar que dichas reservas territoriales y ecológicas no se vean afectadas por dotaciones o restituciones o bien por el establecimiento de la pequeña propiedad rural. Si bien los municipios no participan directamente respecto de la tierra rural, tocándole a la federación con el auxilio de los gobiernos estatales, sí deben participar indirectamente, como ha quedado demostrado.

La responsabilidad agraria corresponde, como se ha intentado analizar principalmente a la federación, aunque la propia Constitución dispone el auxi--

lio de las entidades y la posible intervención de los municipios, con lo que son corresponsables de la política agraria dictada por la federación.

Sistema subjetivo y objetivo de responsabilidades.

De la guisa anterior se desprende un sistema subjetivo y objetivo de responsabilidades agrarias a saber: el de los componentes de la federación y ella misma y, el que se atribuye a los responsables físicos de intervenir en la política agraria de dotación, restitución, o su negación de tierras y aguas para la producción agropecuaria, así como los necesarios insumos financieros y de asistencia tecnológica para planear programáticamente la productividad y la producción de alimentos.

Es pues responsabilidad jurídica, administrativa, política y económica, como han quedado definidas en el primer capítulo de este ensayo, las que encierra el cumplimiento cabal de la Constitución y sus leyes y reglamentos que le regulan; recae en los servidores públicos que intervienen en la consecución de la reforma agraria que previene el artículo 27 de la Constitución, el sistema de responsabilidades a que se ha aludido.

Funcionarios responsables en materia agraria.

Quien encabeza la lista de los servidores públicos es precisamente el Presidente de la República, los servidores de la Secretaría de la Reforma Agraria, los Gobernadores de los Estados, Jefe del Departamento del Distrito Federal, los miembros del Cuerpo Consultivo, los de las Comisiones Mixtas y los Comités particulares ejecutivos de cada uno de los núcleos de población; los miembros de los ayuntamientos lo serán de no cumplir sus facultades de participar en la creación de sus reservas territoriales y ecológicas dentro del territorio de su jurisdicción.

Para concluir con el tema, brevemente tratado respecto de la responsabilidad agraria dictada por la federación, haré una sinopsis lógica del concepto:

Sinopsis lógica de Responsabilidad Agraria.

La federación tiene, entre otras atribuciones fundamentales la responsabilidad de cumplir con el desarrollo de la reforma agraria, vigilando el cumplimiento estricto de la legislación correspondiente (artículo 27, 115 y relativos de la Constitución y reglamentación complementaria: Ley Federal de Reforma Agraria y Ley de Fomento Agropecuario y disposiciones jurídicas administrativas).

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

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

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

- La Ley Federal de Reforma Agraria.-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Los delitos en las conductas agrarias.-

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

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

- Separación entre Derechos Agrario y Penal.-

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

- Diversas Teorías Jurídicas.-

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

(2) Habíamos definido a la responsabilidad co-- mo la situación en que como consecuencia del incumpli-- miento de una obligación -deber jurídico, se encuen-- tra un sujeto imputable, generándose una nueva obliga-- ción que pretende sustituir a la infringida y, en ma-- teria penal -poena- resulta una consecuencia derivada de la comprobación reprochable de un delito.

Las responsabilidades que incurridas, señala - con penas de carácter anti social el capítulo único - de referencia en la Ley de Reforma Agraria, pueden du-- plicar un hecho antijurídico, señalado por el Código Penal como alterar u ocultar información, o bien apro-- vechar en beneficio personal la función pública para obtener un lucro; es de considerarse que el artículo 474 expresa que las disposiciones del capítulo no res-- tringen, ni modifican, el alcance de las leyes pena-- les; sí lo hacen, como en el caso, entre muchos otros, de la siembra de enervantes, pues implicaría ser juz-- gado en más de una ocasión por el mismo delito, en -- contravención del artículo 23 de la Constitución.

(1) Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Obra citada. p.p. 46 y 47.

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

Es conveniente aclarar que, indudablemente el capítulo único de referencia, cumple con una función importante al prevenir y sancionar los desvíos de los servidores públicos agrarios, aunque es posible que concurren tanto las sanciones que se establecen, como aquellas que se aplican en el Código Penal, además de las de la Ley Federal de los Servidores Públicos.

Por último es necesario señalar que el capítulo único que nos ocupa establece la responsabilidad agraria de: El Secretario de la Reforma Agraria, los Gobernadores de los Estados, El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, El Cuerpo Consultivo Agrario, los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas, los integrantes de las Delegaciones Agrarias en las entidades, los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos, así como de los Comisariados y Consejos de Vigilancia ejidales y comunales, los Jefes de las oficinas rentísticas o catastrales y de los Registros Públicos de la Propiedad y todo servidor público que intervenga en la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria.

De la suerte anterior indudablemente se debe diferenciar entre los conceptos de responsabilidad administrativa, política y aún económica con respecto a la responsabilidad jurídica integradora de la concepción penal, en su especie, que, como hemos dicho constituye una consecuencia del elemento de culpabilidad.

La distinción debe entonces consistir, aunque hay que tener en la mente las definiciones vertidas para los distintos tipos de responsabilidades en el capítulo primero de este ensayo, en que la legislación inserta responsabilidades penales por actos de carácter agrario pero que no por ello dejan de pertenecer al Derecho Penal, sino que protegen intereses de calidad social, que no de clase individual, sino del conjunto de clases que conforman a la sociedad mexicana.

- Inexistencia del Derecho Agrario Penal.-

Para concluir sobre lo inexacto que resulta de nominar, al conjunto de delitos por actos u omisiones de carácter agrario, Derecho Agrario Penal, resulta conveniente tener en cuenta el método sistemático a través del cual las ramas del Derecho se interrelacionan, unas con otras, pero sin perder su autonomía; el Derecho es una ciencia tan dinámica como el hombre mismo y los distintos sistemas sociales que ha sido capaz de crear, debido a que esta ciencia jurídica se ocupa de ordenar la vida colectiva en sociedad.

Tan variadas e importantes son las ramas del Derecho, que se distinguen por su objeto pero cuentan con igual finalidad, como variadas son las actividades de los hombres constituidos en una organización social, política, jurídica y económica.

- Análisis del Capítulo Unico de delitos en la Ley.-

De otra parte, pretendiendo tan sólo comentar algunos presupuestos de responsabilidad agraria que se establecen en el Capítulo Unico que nos ocupa en la ley, me refiero en adelante de algunos de sus artículos:

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

Comentario.- Debido a la abrogación de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en vigor -

a partir del primer día de 1983, recogió el contenido del artículo 108 de la Constitución determinando como sujetos denominados servidores públicos de la ley, a los miembros de los poderes Legislativo y Judicial Federal así como del Distrito Federal, al igual que a toda persona que desempeñe cargo, comisión o empleo, en el Poder Ejecutivo Federal o del Distrito Federal. Los servidores públicos son responsables por los delitos en que incurran, tanto por infringir a la Ley Federal de Reforma Agraria como al Código Penal, sin perjuicio de aplicarse los presupuestos de responsabilidad de carácter administrativo y económico que regula y establece la nueva ley referida.

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

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

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

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

Artículo 462.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos es responsable por no cumplir -- oportunamente con sus atribuciones en materia agraria, o bien obrar con falsedad, causando perjuicios a ejidatarios y comuneros; no dar parte a las autoridades competentes de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos adscritos a su dependencia -- por violación a la legislación agraria, provocando -- perjuicios a miembros de ejidos y comunidades, o bien a esas organizaciones agrarias.

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

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

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

Artículo 465.- Incurren en responsabilidad los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas por no cumplir con sus atribuciones, no formulando en los términos de su reglamento interior, sus propuestas ante -- las comisiones correspondientes; informar dolosamente a su Comisión, en las propuestas que formulen para -- que ésta emita dictámenes; proponer efectación de propiedades inafectables; no deslindar las superficies -- otorgadas en posesión provisional a los ejidos en el término legal.

Comentario.- En general, la responsabilidad de estos servidores públicos se refiere a sus atribuciones en el procedimiento agrario.

También la ley establece responsabilidades de los Delegados y Subdelegados Agrarios penalizando el incumplimiento a sus atribuciones en violación a la legislación agraria; los restantes servidores públicos que intervienen en la aplicación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, ya sea personal técnico o administrativo, federal o adscrito a las Comisiones Agrarias Mixtas, son responsables por los supuestos -- que la ley establece para los Delegados Agrarios, en lo que resulten aplicables.

Como se observa, las responsabilidades penales que se establecen para los servidores públicos agrarios, se apuntan, especialmente, a proteger a las formas de organización agrarias, como lo son los ejidatarios, los comuneros, sus unidades y núcleos de población, en cuanto se preservan sus derechos para adquirir tierras aguas y bosques con el desarrollo de insumos, crédito y tecnología para beneficio de la agricultura y ganadería.

En una frase, las responsabilidades penales en materia agraria preservan el contenido y alcance de la Reforma Agraria mexicana, desde un punto de vista teórico jurídico.

c) En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

40 años de vigencia de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

El viernes 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Servidores Públicos, que abrogó a la adicional Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario mencionado el 4 de enero de 1980. A su vez, esta ley derogó, en su oportunidad, a la del mismo nombre, de fecha 30 de diciembre de 1939, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero siguiente. Esta última fue la primera legislación reglamentaria que en materia de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos federales, consignó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elaborada en 1916-1917 por el Constituyente originario de Querétaro.

Sólo por curiosidad histórica menciono algunos antecedentes de legislaciones de responsabilidades penales de los funcionarios federales en México:

(1) "El rápido enriquecimiento de algunos miembros de la Administración que aprovechaban los puestos para amasar grandes fortunas y obtener ganancias fabulosas, así como el desenfreno en el desempeño de los empleos y la repartición de cargos y sinecuras, - dió origen a que los reyes españoles se preocupasen -

(1) Juan José González Bustamante. Obra citada.
p.p. 104 a 109.

por corregir tan graves inmoralidades, dictando disposiciones para la protección de sus súbditos de ultramar con el establecimiento en sus colonias de los Juicios de Residencia'."

"Este sistema lo adoptó la Constitución Federalista de 1824 y los funcionarios, una vez que terminaban su mandato, quedaban sujetos a las responsabilidades de orden legal por un tiempo que la misma ley establecía... en el período comprendido desde la consumación de la Independencia hasta 1850, no se logró -- ningún avance en esta materia, hecha excepción de la 'Ley Penal para Diputados y Senadores', expedida en épocas aciagas para el país por el gobierno del Presidente don José Joaquín de Herrera".

"En el Constituyente de 1857 se planteó entre sus miembros esta delicada cuestión, pero se creyó -- conveniente dejar a los Altos Cuerpos Políticos de la República, la determinación de apreciar si la conducta atribuida a los altos funcionarios, reunía las características de delito".

"Promulgada por don Ignacio Comonfort la Ley Fundamental de la República, en ella no se encuentra ninguna referencia hacia la expedición de una Ley de Responsabilidades oficiales. Posteriormente, el Presidente de la República, don Benito Juárez, con fecha 3 de noviembre de 1870, expidió la primera ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la Federación".

"Durante el gobierno general don Porfirio Díaz, fueron contados los casos en que se exigió responsabilidad a los altos funcionarios por delitos de carácter oficial. La Ley de 6 de junio de 1896, reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, estableció el procedimiento que debe seguirse por las Secciones Instructoras de ambas Cámaras, -- tanto para los delitos del orden común como para los delitos oficiales".

"Para dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 111 Constitucional, el Gobierno de la República, expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, de fecha 21 de febrero de 1940".

De la transcripción de los comentarios cronológicos que formula don José González Bustamante en la obra señalada, se desprende que no ha sido preocupación, salvo de las constituciones federalistas, la idea de reglamentar la responsabilidad jurídica que deriva de la conducta de empleados y, funcionarios públicos federales; aún más es significativo que al final, durante el último año de gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, se expida la Ley Reglamentaria del entonces vigente artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en cuanto a su aplicación no se dan, salvo casos contados, sino hasta el sexenio 1976-1982 y el actual 1982-1988 en que ha tomado gran auge la deformación del servicio público, con la necesidad de introducir todo un sistema preventivo del que las responsabilidades jurídica, administrativa, política y económica ocupan un sitio es tratégicamente especial en el Derecho.

Vigencia de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo Primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece el objeto de reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

- IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia - del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,
- VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Iniciativa de la Ley. ➤

En la iniciativa de ley reglamentaria que se analiza, expresamente se consigna que su propósito es ocuparse de las responsabilidades política y administrativa; estas responsabilidades se complementan con las de carácter penal y civil que establecen los ordenamientos comunes correspondientes, que resultan supletoriamente aplicables en la jurisdicción federal, contando así con un sistema de responsabilidades integral de los servidores públicos.

La iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos propone reglamentar el recientemente reformado Título Cuarto Constitucional con el objeto de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, definiendo las obligaciones políticas y administrativas, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

En consecuencia -continúa afirmando la iniciativa- La Ley de Responsabilidades determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza.

La iniciativa propuso la inclusión de aquellas conductas irresponsables que deterioran las finanzas públicas y afectan la buena marcha administrativa, tales como las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que de termine el manejo de los fondos públicos.

La propuesta reglamentaria propuso la estructuración, antes no existente, de un sistema regulador de la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y la moral.

Criterios de Responsabilidad en la Administración Pública Federal.

De esta manera, los criterios a tutelar en el desempeño de la administración pública, por la ley de responsabilidades, son la preservación de la legalidad como régimen jurídico, honradez, imparcialidad, economía y eficacia como postulados volitivos y anímicos en el servicio público de cada servidor.

Continuando con algunas afirmaciones de la exposición de motivos de la ley reglamentaria de responsabilidades que ocupa este análisis jurídico, se indica, en su texto, que se establecen las bases de la responsabilidad administrativa y su procedimiento de aplicación resulta autónomo del político y del penal, de acuerdo con la redacción del artículo 109 de la Constitución, ofreciendo al indiciado las garantías de audiencia y legalidad que preceptúan los artículos 14 y 16 Constitucionales, por lo que sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, debido a que este tipo de sanciones únicamente las impone la justicia penal, de acuerdo a su naturaleza y los bienes jurídicos que resguarda.

Vigilancia y Ejecución de la Ley.

En cuanto a la vigilancia y ejecución de los preceptos de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, es decir a quienes toca aplicarla, se deposita en una coordinación de potestades de superiores jerárquicos así como de la Institución Administrativa denominada Secretaría de la Contraloría de la Federación, que cuenta con órganos desconcentrados de control de las dependencias y entidades del sector centralizado así como del régimen paraestatal de la organización de la administración pública federal.

Sanciones.

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

Sujetos.

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

Medios de defensa.

De otra parte surge como innovación la introducción en la ley, de medios de defensa denominados recursos administrativos, cuya naturaleza procesal es el agotamiento optativo que permiten la impugnación de los actos sancionadores, ampliándose la competen--

cia del Tribunal Fiscal de la Federación, a fin de que conozca de las controversias que se establecen por actos disciplinarios, avanzándose paulatinamente, en la conformación de un verdadero tribunal de justicia administrativa.

Objeto de la Ley.

Como puede observarse la iniciativa de la ley en cuestión no sólo se limitó a preceptuar supuestos de responsabilidad administrativa y política, sino -- que estableció además, los procedimientos de aplicación conforme a las garantías de legalidad y audiencia que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando la incorporación de los principios procesales de expeditéz e imparcialidad. De tal suerte no queda ya al irracional capricho del superior jerárquico la separación del cargo del servidor público, sino que existen también garantías y medios administrativos de defensa que preservan la propia legalidad de las responsabilidades tanto administrativas como políticas.

Declaración patrimonial.

Por último, la iniciativa que se desmenuza, -- propone la obligación de los servidores públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o cargo para estatal equivalente, de presentar declaración de su patrimonio cada año ante la Secretaría de la Contraloría de la Federación, la que está facultada para realizar las verificaciones pertinentes en cada caso; -- además la propia Secretaría queda facultada para ampliar la obligación declarativa patrimonial a cualquier otro servidor público, distinto de los que la ley señala como obligados sine qua non.

Existe, por disposición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la obligación paralela a la presentación de la declaración del patrimonio de los servidores públicos, de acompañar una copia de la declaración presentada previamente por con

cepto de la Renta Global de las personas físicas, con lo que es establecida una estrategia de coordinación fiscal con el patrimonio y sus modificaciones de los agentes del Servicio Público Federal.

Universo de Responsabilidades de la Ley.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que entró en vigor el primer día del año de 1983, publicándose fe de erratas el décimo día de marzo siguiente, establece la regulación de las -- responsabilidades exclusivamente de carácter político y administrativo. Es por ello que al Derecho Penal y al Civil les corresponde regular las relativas a su -- materia a través tanto del Código adjetivo como sus-- tantivo que integran sus ordenamientos correspondientes.

En adelante, al referirme a la Secretaría de la Reforma Agraria, debe identificarse a la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, aunque omita su mención.

Considerando que el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reputa como servidores públicos a los representantes de -- elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los -- funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, todos los servidores públicos, desde el Secretario del Despacho, hasta el personal de intendencia sindicalizado o no, por contrato -- de obra terminada, en la Secretaría de la Reforma --- Agraria, resultan responsables administrativamente, o políticamente, según si están mencionados por el ---- artículo 110 de la Constitución, como en la especie -- resulta provisto de fuero el titular de esa dependencia agraria del Ejecutivo Federal.

De esta manera los servidores de la función -- ejecutiva agraria federal son responsables tanto admi -- nistrativamente y políticamente como penal y civilmen -- te por la consecuencia de sus actos u omisiones en -- perjuicio de la comunidad rural y de la función funda -- mental que ésta desarrolla.

Intentaré separar el régimen de responsabilida -- des políticas y administrativas en que pueden incu -- rrir los servidores de la Secretaría de la Reforma -- Agraria conforme a la Ley Federal de Responsabilida -- des de los Servidores Públicos. Esta división hace -- referencia a los dos tipos de responsabilidades de -- que se ocupa la ley: política y administrativa.

Responsabilidad Política.

La responsabilidad política, atento a lo que -- de ella hemos escrito en el primer capítulo de este -- ensayo, pretende proteger, en su sentido amplio, a -- los intereses públicos fundamentales del Estado que, -- se traducen en las funciones de los poderes públicos -- y que, al integrarse con servidores debidamente capa -- citados deben actuar con honradez, lealtad, imparcia -- lidad, economía, eficiencia y eficacia.

Los órganos públicos de poder son presididos e -- integrados por los nacionales, seleccionados, de con -- formidad con un sistema democrático, de entre lo más -- destacado de la comunidad a la que se le sirve y pro -- cura bienestar, aunque esta posición ideal no concu -- rre, por desgracia, en la realidad en todos los casos. -- Estos servidores públicos, como en el caso de la Se -- cretaría de Reforma Agraria, suelen tomar oficio y -- apego a su función política cuidando su prestigio po -- lítico con tanto celo que, a veces perderlo les oca -- siona un castigo tal, que pierden toda ambición en -- otra actividad.

Es por ello que la sanción política, a veces -- traducida en la inhabilitación para ocupar un cargo -- público, o en ocasiones la destitución, en situación

tal que el descrédito del hombre público acostumbrado a hacer de la actividad política el significado vital de su existencia, tiene una relevancia de tal magnitud que prácticamente lo hace convertirse en un Ser antisocial. Pocos son los que consiguen readaptarse de inmediato a la condición de ciudadanos comunes sin cargar a costas la piedra de su desgracia política.

El Fuero Político Constitucional.

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

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

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

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

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

Llama la atención, y sólo deseo su simple señalamiento, el hecho de que el fuero Constitucional ampare a los jueces ordinarios del Distrito Federal y lo omita respecto de los de las demás entidades federativas con respecto a esa clase jerárquica de juzgadores, pues no sería suficiente razón, si se atiende a un concepto federalista, el sólo considerar que es superior a la función jurisdiccional común en el Distrito Federal que en los ámbitos de alcance jurídico de los Estados de la República.

De acuerdo con la idea federalista toca a las leyes sobre responsabilidades, desde luego a sus Constituciones, conceder el fuero político a los servidores de los poderes instituidos, pero no resulta congruente que la Constitución Federal proteja con el fuero a los Magistrados de los Tribunales Superiores Locales, aunque éste sea condicionado, y no lo haga con los jueces del fuero común en consecuencia.

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

El artículo sexto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la procedencia del juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos sujetos a ese proceso, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El siguiente artículo de la ley expresa que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

En cualquiera de los supuestos anteriores pueden incurrir los servidores de la Secretaría de la Reforma Agraria, pero únicamente será sujeto de juicio

político, por su condición jerárquica funcional, el - Secretario de la Reforma Agraria. Los restantes servidores públicos agrarios, desde los Subsecretarios, resultan responsables por actos u omisiones de carácter civil, penal, administrativo pero no político, caso éste último que se reserva para los depositarios - de las funciones fundamentales del Estado y que, se encuentran protegidos por el fuero Constitucional.

Diversas clases de fuero.

Existen dos modalidades de fuero constitucional. El primero se enfoca a la sanción de carácter político, que consiste en la resolución no jurisdiccional del Senado de la República, previa acusación de la Cámara de Diputados Federal, en el sentido de destituir o inhabilitar, hasta por veinte años, al servidor público que goza de fuero constitucional y que se menciona en el catálogo del artículo 110 de la Constitución Federal. El segundo es sólo un requisito procesal que consiste en la declaratoria de la Cámara de Diputados mencionada a fin de remover la protección del fuero constitucional al servidor público, cuyo catálogo enumera el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

* Anondaré en el tratamiento del fuero constitucional en el Capítulo Cuarto de este análisis, por lo que en éste, únicamente queda hecha la explicación anterior.

Procedimiento del Juicio Político.

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

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

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

Responsabilidad Penal y remoción del fuero.

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

En este procedimiento, que no es más que un requisito de procedibilidad que remueve un obstáculo o bien sostiene el fuero, e impide transitoriamente la incoacción de juicio ordinario por las autoridades judiciales comunes, también se observan los principios de legalidad, audiencia y expeditéz constitucionales.

Las resoluciones de las Cámaras Legislativas - Federales son inatacables.

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

Hasta aquí el análisis de las sanciones políti--- cas de los servidores públicos dotados de fuero cons--- titucional, no sin antes de concluir señalar que, la sanción es la destitución o inhabilitación para obte--- ner otro cargo; es la pérdida del fluído vital de --- cualquier político, aunque el cinismo de los oportu--- nistas, sin vocación política no lo entiendan, y sólo les produzca una sensación de orgullo vano y espureo.

Responsabilidad Administrativa.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Ser--- vidores Públicos establece, además de las responsabi--- lidades políticas, las de índole administrativo y, en una última sección regula el registro patrimonial de los servidores de que se ocupa; aunque ya he referido algunos matices de ambas situaciones, ahondaré algu--- nos comentarios adicionales analíticos de esos temas.

Señalamos en párrafos anteriores que los suje--- tos que incurren en responsabilidad administrativa -- son los legisladores federales, los miembros de los - poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, y en general todo empleado que desempeñe cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. Los Gobernadores, los legisladores Locales y los Magistrados de los Tri--- bunales Superiores de Justicia Locales son responsa---

bles por violaciones a la Constitución General de la República, a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En la Secretaría de Reforma Agraria existen varias instancias jerárquicas que dependen del nombramiento del Presidente de la República, como son los casos del Secretario, Subsecretarios, y los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario. En estos casos se requiere autorización del titular del Ejecutivo Federal a fin de aplicarles, por comprobarse que han incurrido en responsabilidad administrativa, las sanciones más severas tales como suspensión temporal o destitución del puesto en atención a un principio de seguridad política y certeza administrativa.

La Responsabilidad Administrativa del Presidente de la República.

Así, el Presidente de la República sólo es responsable por delitos graves del orden común o traición a la patria, y los servidores públicos que sean nombrados por él, sólo son responsables administrativamente, en los casos de las sanciones de suspensión o destitución, si el titular del Ejecutivo Federal lo autoriza; además el procedimiento administrativo que se establece para determinar las responsabilidades administrativas graves y que ameritan suspensión temporal, destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, obliga a que el titular de la dependencia coozca y coadyuve en la determinación de la responsabilidad, por lo que estamos ante una condición suspensiva respecto de las responsabilidades administrativas de mayor trascendencia en los casos señalados, si no es posible que algunos directores generales sean nombrados por designación presidencial.

Restricción de la Responsabilidad Administrativa.

De lo anterior debe concluirse que están sujetos a responsabilidad administrativa todos los servidores públicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, salvo los funcionarios que sean designados por el Presidente de la República, cuya responsabilidad correspondiente se encuentra, para los efectos de las sanciones más severas, condicionada a la autorización -- del titular del Ejecutivo Federal.

A fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño - de los empleos, cargos o comisiones, los servidores - públicos que he referido como sujetos a responsabilidades administrativas, deben observar el siguiente catálogo de obligaciones que impone la Ley Federal de - Responsabilidades de los Servidores Públicos:

Obligaciones administrativas del buen despacho.

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la informa---ción reservada a que tenga acceso por su función ex---clusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos de aquéllos;

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba;

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquiera otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que se hace referencia en la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución; cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellas;

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a las que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentran directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su

empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión - sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar - indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley;

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX.- Informar al superior jerárquico de todo - acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;

XXI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión - que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

XXII.- Las demás que le impongan las leyes y - reglamentos.

Sanciones.

Al incumplimiento de estas normas de conducta burocrática procede la aplicación, dependiendo de la gravedad, de las sanciones que impone el Superior Jerárquico de las dependencias federales, la Secretaría de la Contraloría de la Federación, o bien las autoridades no jurisdiccionales competentes cuando la responsabilidad incurrida llega al extremo de castigarse con destitución temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Estas sanciones son:

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.

Organización del sistema de Contraloría Federal.

En cada entidad y dependencia, como es el caso de la Secretaría de Reforma Agraria, existe una unidad que recibe quejas y denuncias del público, las -- que son turnadas a la contraloría interna de cada de-

pendencia para su estudio, determinando si existe o no responsabilidad administrativa, imponiendo las sanciones mediante acuerdo del titular de la dependencia, denominado en la Ley superior jerárquico.

Si la sanción es económica y excede de cien veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal, será competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyo titular sólo es responsable administrativamente ante el Presidente de la República.

Competencia para la aplicación de la Ley Federal de Servidores Públicos en responsabilidades administrativas.

Si la responsabilidad es grave compete su resolución a la Secretaría de la Contraloría con vista del titular de la Dependencia; la Contraloría debe entonces sujetarse a un procedimiento sumario administrativo en donde se concede derecho de audiencia al presunto servidor público responsable y, éste puede inconformarse por dos vías procedimentales diversas: mediante recurso administrativo de revocación que permite que la autoridad administrativa que emite el acto lo modifique, lo confirme o lo revoque; también el inconforme puede optar por recurrir el acto sancionador ante el Tribunal Fiscal de la Federación que, con estas atribuciones se convierte en un verdadero tribunal contencioso administrativo.

Desde luego resultan aplicables las normas que regulan el trabajo burocrático y que reglamentan el artículo 123, apartado B de la Constitución de la República, así como los ordenamientos castrenses de las Fuerzas Armadas; aún más la legislación de amparo en cuanto que se trata de leyes y actos de autoridad.

Finalmente, habré sólo de indicar la obligación de los funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, a partir del nivel de Jefes de Departamento Administrativo hasta el Secretario inclusive, de declarar anualmente su situación patrimonial estando

facultada de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para practicar visitas de investigación y auditorías, contra cuyos resultados es posible interponer inconformidad administrativa y, desde luego promover su defensa en los términos de los artículos 103 y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si la Contraloría determina enriquecimiento ilícito del servidor de la Secretaría de la Reforma Agraria, o de alguna de sus dependencias respecto de las cuales es cabeza de Sector, lo comunicará al Ministerio Público Federal a fin de que le sea incoado juicio penal.

El Servidor público agrario, en la especie de nuestro análisis, no debe omitir presentar su declaración patrimonial sin causa justificada, pues quedaría sin efecto su nombramiento, previa declaratoria de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

d) En el Código Penal.

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

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

- Importancia y prevención.-

Los delitos son conductas básicamente antisociales, que denigran la convivencia y arriesgan la unidad comunitaria si provienen de servidores públi-

cos en los que los gobernados han consentido alguna parte de su destino colectivo. Es por ello indispensable conjugar los instrumentos legislativos preventivos, sean de carácter jurídico, administrativo o económico, y además político, para recobrar la armonía nacional.

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

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

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

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

Tanto el catálogo que resume en la Ley Federal de Reforma Agraria los hechos antijurídicos, típicos y culpables, de que he hecho detallado comentario en el capítulo anterior, como los delitos contenidos en el Código Penal, concretamente en el Título Décimo -- que me ocupa por ahora, así como los establecidos en otros ordenamientos jurídicos distintos, resultan aplicables a la generalidad de servidores públicos -- que participan en materia agraria, ya se trate de las Secretarías de Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, o bien de instituciones tales como el Banco de Crédito Rural o Guanos y Fertilizantes.

cos en los que los gobernados han consentido alguna parte de su destino colectivo. Es por ello indispensable conjugar los instrumentos legislativos preventivos, sean de carácter jurídico, administrativo o económico, y además político, para recobrar la armonía nacional.

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

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

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

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

Tanto el catálogo que resume en la Ley Federal de Reforma Agraria los hechos antijurídicos, típicos y culpables, de que he hecho detallado comentario en el capítulo anterior, como los delitos contenidos en el Código Penal, concretamente en el Título Décimo -- que me ocupa por ahora, así como los establecidos en otros ordenamientos jurídicos distintos, resultan --- aplicables a la generalidad de servidores públicos -- que participan en materia agraria, ya se trate de las Secretarías de Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, o bien de instituciones tales como el Banco de Crédito Rural o Guanos y Fertilizantes.

- Algunos tipos penales especiales para los servidores públicos.-

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

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

EJERCICIO INDEBIDO O ABANDONO DE FUNCIONES PUBLICAS:

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

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

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

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

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

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

ABUSO DE AUTORIDAD:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COALICION DE FUNCIONARIOS.

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

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

COHECHO.

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

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

PECULADO Y CONCUSION.

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

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

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

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

- Sanción Política y Responsabilidades Penales

Deseo comentar la situación en que se sitúa la sanción política respecto de las responsabilidades penales y, a partir de la conclusión, compararla con los efectos de las sanciones políticas en el terreno de las responsabilidades administrativas.

Cuando un servidor público, no atendiendo a su rango o jerarquía incurre en una comprobada responsabilidad penal, el efecto de su situación es la pérdida de su cargo, empleo o comisión debido, precisamente, al sentido de irresponsabilidad que impuso en el desempeño de sus funciones públicas; si ese servidor ocupaba un relevante cargo de cierta fama política, o tan sólo de prestigio en la administración pública formal, contará, luego de cumplir con su castigo, con menos posibilidades de continuar ascendiendo en la carrera política o administrativa que se ha propuesto pues será recordado como un funcionario irresponsable.

De cualquier forma las sanciones de orden político son impuestas tanto para los depositarios de las funciones más importantes del Estado a través del juicio político como para cualquier otro servidor público no protegido por la figura del fuero. Tan es así que, como acabo de analizar en el tratamiento de las responsabilidades penales y, en su momento anterior respecto de las responsabilidades administrativas, a cualquier servidor público se le puede sancionar con la destitución o bien inhabilitarlo temporalmente del cargo, empleo o comisión que desempeña, por lo que además de las sanciones pecuniarias a fin de resarcir el daño y la pena privativa de la libertad, sin contar los castigos administrativos derivados de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el reo burócrata sufre las consecuencias que acarrearán, tanto el desprestigio político, como su desocupación burocrática temporal y, a veces definitiva.

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

- Procedimientos autónomos de diversas responsabilidades.-

Es preciso entonces, aclarar que, por disposición del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los procedimientos para la aplicación de las sanciones derivadas de las responsabilidades jurídicas deberán desarrollarse autónomamente, es decir no procede la acumulación procesal, pero no es posible imponer dos veces sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta. Es el caso de que no es factible duplicar o triplicar las sanciones económicas pues, la parte final del artículo 111 de la Constitución establece que, éstas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados, aunque en la realidad práctica el reo se verá obligado a acudir a juicio constitucional, por la vía del amparo, en virtud de la improcedencia de la acumulación de procesos que le sean fincados autónomamente.

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

e) En Leyes Especiales.

Seré breve en este último inciso ya que me limitaré a señalar algunas legislaciones, generales y especiales, en que se incluye el tratamiento de responsabilidades jurídicas relacionadas con el quehacer agrario.

Desde luego habré de repetir el contenido penal en la Ley Federal de Reforma Agraria que, como quedó asentado establece las conductas típicas, anti-jurídicas y culpables en que, concretamente, pueden incurrir los servidores públicos en materia agraria.

- Ejemplificación casuística legislativa.-

La Ley de Fomento Agropecuario que, en el sexenio anterior se expidió, contiene un capítulo de sanciones que comprende responsabilidades administrativas y sanciones pecuniarias por su inobservancia referidas a servidores públicos agrarios y propietarios o poseedores de tierras ociosas; se incluye una instancia que establece la garantía de audiencia para el presunto responsable.

En la Ley Federal de Aguas se dedica un título para establecer faltas y delitos en que pueden incurrir servidores públicos y particulares por contravenir sus disposiciones. Es el caso de los funcionarios y empleados que laboran en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que propicien, con actos u omisiones, grandes concentraciones de agua.

La Ley de Vías Generales de Comunicación establece un Capítulo Único para contener las sanciones y delitos en que incurren tanto particulares como servidores públicos que prestan sus servicios en empresas transportadoras nacionales así como en el servicio postal y telegráfico.

El Código Fiscal de la Federación cuenta con un capítulo exclusivo que regula las infracciones, -- faltas y sanciones en que pueden incurrir los servidores de la Tesorería de la Federación, de sus organismos subalternos o auxiliares. Esta legislación tiene relación con el quehacer agrario pues el fisco impone obligaciones a la producción y a las operaciones que derivan de ella; igualmente exenta de obligaciones -- fiscales a los sujetos más numerosos del ámbito rural: los campesinos.

La Ley General de Crédito Rural, en un título final translada las responsabilidades jurídicas en -- que puedan incurrir los servidores públicos de las -- instituciones Nacionales de Crédito al campo, al régimen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Una propuesta de Técnica Legislativa.-

Por último deseo simplemente agregar que, es -- Técnica Jurídica Legislativa Mexicana establecer un -- régimen de sanciones administrativas, y aún de deli-- tos, dentro del contenido de cada legislación, por lo que habrá que proponerse una modificiación metodológi-- ca para el futuro.

CAPITULO III

"FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS QUE INCURREN
EN RESPONSABILIDAD AGRARIA"

METODOLOGIA APLICADA.

He intentado detallar los distintos tipos de responsabilidad que convergen en los servidores públicos que se coordinan en las tareas nacionales rurales, analizando los preceptos normativos, generales y particulares, a fin de presupuestar los posibles diagnósticos de la situación jurídica en que pudieran encontrarse.

El tratamiento programático del capitulado me ha permitido extenderme en incisos que resultan de especial interés debido a su novedad y a la polémica jurídica y política que despiertan en nuestros días; nadie ahora en México, y quizás en todo el concierto internacional, puede substraerse a la idea de extravío económico y, desviación en la conducta de gobernantes que han preferido el individualismo egoísta al servicio a la comunidad.

El lector de este escrito encontrará aplicado un método explicativo que pretende reiterar las ideas, por lo que no es extraño que los conceptos se relacionen con explicaciones tratadas en hojas iniciales; --suelo preferir analizar que sólo enunciar, a sabiendas de que es mayor el margen de error en ese propósito, pero creo que la armonización del pensamiento implica, necesariamente, un intento previo de ordenación cognocitiva que tome a las partes integrantes y las someta a examen.

Me permito hacer esta aclaración en esta etapa del documento en virtud de que, en adelante las figuras jurídicas, políticas, administrativas y económicas que intentaré examinar han sido ya mencionadas y, en ocasiones analizadas, pero sin cuidar agotar los temas.

He descrito en los dos capítulos anteriores el objeto de la responsabilidad jurídica, política y económica de los servidores públicos que colaboran en la institución agraria, valiéndome para ello de los instrumentos legislativos que, le dieron base y, que regulan a la reforma agraria mexicana.

LOS SUJETOS POR SU RESPONSABILIDAD.

Toca estudiar los sujetos por su participación y jerarquía, pero reclutando en el tratamiento únicamente a los agentes de la Secretaría de la Reforma -- Agraria, pues aunque no son todos los servidores que realizan quehaceres agrarios, si los que constituyen la intención de este particular análisis.

Evidentemente, continuaré con la misma metodología que está aplicada en los capítulos primero y segundo, advirtiéndole que los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad agraria han sido materia ejemplificativa del segundo capítulo, por lo que este tercero complementa a aquél.

a) El Presidente de la República como Suprema Autoridad Agraria.

- Breve descripción de la institucionalización de la Reforma Agraria.-

El 26 de marzo de 1913 Don Venustiano Carranza expide en Coahuila, su tierra natal, el Plan de Guadalupe mediante el cual desconocía al gobierno dictatorial de Victoriano Huerta y se proclamaba que, al triunfo del Ejército Constitucionalista, su Primer --

Jefe ocuparía interinamente el Poder Ejecutivo a fin de convocar a elecciones constitucionales. Nada en él se mencionaba respecto al problema agrario.

Luego de la desaveniencia de los líderes revolucionarios Carranza, desde Veracruz adiciona su Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914 asentando que se dictarían las Leyes Agrarias que favorecerían a la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, mejorando la condición del peón rural.

Aún no habiendo triunfado el reconocimiento -- que al Plan de Ayala formuló la Convención de Aguascalientes, renace la idea sureña de justicia distributiva de la tierra, a través del Decreto del 6 de enero de 1915 que, por encargo de Carranza elaboró Luis Cabrera. Luego, el propio Carranza dicta diversas circulares complementarias del decreto entre las que destacaron la prevención a los Gobernadores para que procedieran al nombramiento de las Comisiones Locales Agrarias y, la que señaló que el Decreto del 6 de enero era de aplicación general.

El Decreto de 6 de enero de 1915 señaló que las autoridades agrarias serían la Comisión Nacional Agraria, los Jefes Militares, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos.

En el texto del artículo 27 de la Constitución del 5 de febrero de 1917 no se estableció, originalmente, al Presidente de la República como Suprema Autoridad Agraria debido, quizás a que se pensaba que, siendo la Nación la propietaria de las tierras y aguas, representada por el Gobierno Federal, éste actuaría por mandato del titular del Ejecutivo; Carranza desconoció a la Convención de Aguascalientes celebrada en octubre y noviembre de 1914 con la asistencia de Villa, Zapata, Obregón, el propio Carranza y, otros jefes revolucionarios, en virtud de que con sus

acuerdos quedaba abrogado su Plan de Guadalupe y, con ello, cancelada su oportunidad de ser Presidente Interino.

No fue sino hasta que la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas promulgada el 23 de abril de 1927, y elaborada por el Licenciado Narciso Bassols, estableció que las autoridades agrarias serían el Presidente de la República, la Comisión Nacional Agraria, los Gobernadores de los Estados, las Comisiones Locales Agrarias, las delegaciones de la Comisión Nacional en los Estados y, los Comités particulares ejecutivos, cuando apareció expresamente mencionada la alta jerarquía agraria del titular del Ejecutivo Federal.

Hasta aquí esta breve referencia histórica que funda el inicio de los sujetos de decisión, y consecuentemente de responsabilidad jurídica y política en materia agraria en nuestros días, y establece el origen de la institucionalización de la Reforma Agraria.

- La figura presidencial frente al sistema de responsabilidades.-

En el texto actual del artículo 27 de la Constitución se establece expresamente que el Presidente de la República, es la suprema autoridad Agraria, a pesar de las facultades del Secretario de la Reforma Agraria en materia de certificados de inafectabilidad y terrenos nacionales, que la Ley Federal de Reforma Agraria le concede, exclusivamente, sin que se pueda aducir la figura de la avocación.

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. (artículo 108, párrafo segundo de la Constitución).

En materia de responsabilidades políticas, al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, la que deberá resol-

ver en aplicación de la legislación penal correspondiente. (Artículo 111, párrafo Cuarto de la Constitución).

El Libro Segundo del Código Penal para el Distrito Federal, de aplicación en materia de jurisdicción federal, establece los tipos penales contra la seguridad de la Nación, como son: Traición a la Patria, Espionaje, Sedición, Motín, Rebelión, Terrorismo y Sabotaje.

El artículo 22 de la Constitución Federal dice: "quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales".

"No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuesto o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109".

"Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiaro, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar".

Transcribo el tipo penal de traición a la patria en razón de que constituye una de las causas de responsabilidad jurídica y política del Presidente de la República.

"Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:"

I.- "Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero";

II.- "Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a los órdenes de un Estado extranjero o cooperar con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México".

"Cuando los nacionales sirvan de tropa se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos".

III.- "Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aún cuando no exista declaración de guerra";

IV.- "Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra";

V.- "Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero";

VI.- "Tenga en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con personas, grupo o gobierno extranjeros o les dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior";

VII.- "Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a personas, grupo o gobiernos extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares";

VIII.- "Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza";

IX.- "Proporcione a un Estado extranjero o a -- grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios";

X.- "Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquel haga -- la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión -- será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos";

XI.- "Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos";

XII.- "Trate de enajenar o gravar el territo-- rio nacional o contribuya a su desmembración";

XIII.- "Reciba cualquier beneficio o acepte -- promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno -- de los actos señalados en este artículo";

XIV.- "Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional, y

XV.- "Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración".

He afirmado que el Presidente de la República es una excepción respecto de la responsabilidad en -- que incurren los servidores públicos que están protegidos por la figura política del fuero constitucio--nal; es él, el Presidente, el ejecutor de las decisio--nes fundamentales del pueblo mexicano dadas sus gran--des responsabilidades políticas, administrativas, eco--nómicas, sociales y, sin lugar a dudas hasta morales -- que asume, en el contexto de un sistema jurídico y po--lítico, en donde el órgano ejecutivo predomina respec--to de los demás órganos de poder público; el origen -- de la idea del sistema es histórico y sólo basta revi--sar la conformación de los gobiernos mexicanos desde -- que este pueblo decidió independizarse de España. El sistema de gobierno nuestro es pues presidencialista y no parlamentario, por ello su titular representa to--da una concepción de diferencias respecto de los int--egrantes de los poderes legislativo y judicial.

En México, con apoyo en la Constitución y en -- sus instituciones, de toda índole, el Presidente de -- la República es el Jefe Supremo, por ejemplo, de las fuerzas armadas; la Suprema Autoridad Agraria; el pri--mer atribuido para iniciar leyes, el único que puede -- indultar a los reos sentenciados por el Poder Judi--cial Federal; el único servidor público que, siendo -- civil, puede disponer de la totalidad de las fuerzas armadas; es el dirigente de las relaciones con los Es--tados del exterior; es quien con aprobación del Sena--do, nombra a los integrantes de los poderes Judicia--les Federal y, del Distrito Federal (éstos aprobados -- por la Cámara de Diputados); y hasta es considerado -- el jefe nato del partido emanado de la revolución so--cial de 1910.

La Constitución denomina, y con ello distingue respecto de los demás poderes al Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, el que se deposita en un solo individuo llamado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

En materia agraria, el Presidente de la República únicamente puede ser acusado ante la Cámara de Senadores, por la de Diputados, debiendo la primera - identificar a la conducta penal en el tipo, anteriormente legislado, como puede ser el contenido del Capítulo Unico de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Si el Senado de República desestima la acusación por delitos graves o traición a la patria respecto del Presidente, ello no es óbice para que, una vez concluida su gestión, estrictamente temporal, pueda - incoársele proceso penal correspondiente, siempre - atento a lo que las reglas prescriptivas aplicables - indiquen.

(1) Amplio tratamiento dan los constitucionales Ignacio Burgoa y Felipe Tena Ramírez en sus obras de Derecho Constitucional Mexicano.

b) El Cuerpo Consultivo Agrario.

- Evolución de un organismo de consejería nacional que unificó a la revolución agraria.

Ese órgano colegiado agrario reviste especial importancia en virtud de las funciones de consejería que realiza respecto de los actos fundamentales de los aconsejados que, son las máximas autoridades agr

(1) Ignacio Burgoa. Obra citada. p.p. 536 a 543.

Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1973. p.589 a 591.

rias en México. Evidentemente las actividades y dictámenes de cada uno de los Consejeros Agrarios que lo integran, implica un alto grado de providad, experiencia y conocimiento de los problemas rurales en que intervienen por lo que, el elemento de confianza resulta total.

Desde el decreto del 6 de enero de 1915 elaborado por Cabrera a solicitud del señor Carranza, como ya indiqué, las autoridades agrarias eran: La Comisión Nacional Agraria, La Comisión Local Agraria y -- los Comités Ejecutivos en cada una de las entidades -- federativas, el procedimiento agrario, en la época, -- requería que las solicitudes se presentaran ante los Gobernadores o los Jefes Militares. Dada la confu-- -- sión reciente, que implicó la introducción de institu-- -- ciones al proceso armando revolucionario, los señores Gobernadores se habían dado a la tarea de repartir -- tierras en sus respectivos Estados, como lo hizo en -- 1917 el Gral. Lucio Blanco al tomar Matamoros, Tamaulipas, repartiendo dotaciones en la hacienda "Los Borregos". Fue necesario, a fin de federalizar el reparto agrario expedir en enero de 1916 una Resolución -- Presidencial para que no se alterara la Ley de 1915.

En la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de --- 1920, expedida por Obregón, se suprimió a los Jefes -- Militares respecto del carácter de autoridades agrarias.

En la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, promulgada durante el mandato de Plutarco Elías Calles, se introdujo al Presidente de la República, la Comisión Nacional Agraria, los Gobernadores de los Estados, las Comisiones Locales Agrarias, las delegaciones de la Comisión Nacional en los Estados y, los Comités particulares ejecutivos con la calidad de autoridades agrarias.

(1) La maestra Chávez Padrón, en su texto de - Derecho Agrario en México, al referirse al Decreto -- del 10 de enero de 1934 que reformó, por primera vez desde 1917, el texto del artículo 27 de la Constitu-- ción, asevera que la fracción XI creó: Una dependen-- cia directa del Ejecutivo Federal encargada de la --- aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución; - un cuerpo consultivo agrario; una Comisión mixta en - cada Estado, Territorio y Distrito Federal; comités - particulares ejecutivos en cada núcleo de población - en trámite de expediente agrario; y comisariados eji-- dales para cada ejido.

Por último, introducido al texto constitucio-- nal el carácter de autoridad agraria al Cuerpo Consul-- tivo Agrario, se expidió el 15 de enero de 1934, du-- rante el mandato de Abelardo L. Rodríguez, el decreto que creó el Departamento Agrario, especificando sus - funciones y dependencias. Luego, fue congruente la - desaparición de la Comisión Nacional Agraria, substi-- tuída por el Departamento Agrario y el Cuerpo Consul-- tivo Agrario; las Comisiones Locales fueron reempla-- das con las Comisiones Agrarias Mixtas.

Así de esta cronología histórica legislativa - es posible situar el origen del Cuerpo Consultivo --- Agrario del que, hemos comentado sus funciones y sus responsabilidades genéricas en el Capítulo Segundo de este documento, por lo que, procede adelante, especí-- ficamente, analizar atribuciones y deberes del Cuerpo que me ocupa.*

(1) Martha Chávez Padrón. "El Derecho Agrario en Mé-- xico". Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. p. 319.

- Integración, designación y representación.-

Como quedó mencionado el Cuerpo Consultivo --- Agrario lo integran, por propuesta del Secretario de la Reforma Agraria al Presidente de la República, --- quien los designa, cinco consejeros titulares así como el número de supernumerarios, que a juicio del designador sean necesarios; sólo dos de estos consejeros actúan representando a los campesinos, tanto en la estructura orgánica titular como en la supernumeraria. No se menciona en la Ley a quien representan a los demás consejeros.

Preside al Cuerpo el Secretario, quien sólo en caso de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia, puede ser suplido por uno de los Subsecretarios en el orden que establece el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Cada consejero deberá, a fin de poder formar parte del Cuerpo Consultivo Agrario, reunir los siguientes requisitos:

I.- Ser de reconocida honorabilidad, titulado en una profesión relacionada con la cuestión agraria, contando con experiencia suficiente, a juicio del Presidente de la República.

II.- No tener en posesión predios rústicos de dimensiones mayores respecto de las propiedades inafectables, y

III.- No desempeñar cargo de elección popular.

Anteriormente era impedimento para ser Consejero el desempeñar cargos en organizaciones de campesinos o propietarios de tierras.

Llama la atención que se haya suprimido ese impedimento en virtud de que, cuatro (supernumerarios y titulares) Consejeros son representantes de los campesinos y, considerada la trascendencia del desempeño funcional atributivo, quien mejor debiera inducir los anhelos de las organizaciones campesinas, sino, profesionistas honestos ajenos a ambiciones políticas -- partidistas y decididos a defender a las masas, a veces tan alejados de los líderes de las organizaciones.

- Atribuciones funcionales.-

Las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, debiendo entenderse que funcionalmente se le asignan al conjunto y no a cada parte, son:

I.- Concluido el trámite de un expediente agrario que deba ser resuelto por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, -- emitir el dictámen correspondiente.

II.- Autorizar, previa revisión, los planos y proyectos relativos a los dictámenes que apruebe.

III.- Opinar en relación con los conflictos -- que surjan por la ejecución de resoluciones presidenciales y del Secretario de la Reforma Agraria, respecto de los cuales haya emitido dictámen, y en donde -- exista inconformidad de los núcleos agrarios, debiendo procurar acuerdo previo entre las partes.

IV.- A solicitud del Secretario de la Reforma Agraria, opinar sobre los problemas que plantee, así como de las Iniciativas de Ley o proyectos de reglamentos que, en materia agraria, formule el Ejecutivo Federal.

V.- Los que otras disposiciones señalen, además de resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y -- nuevas adjudicaciones.

De la fracción tercera atributiva se desprende que el Cuerpo Consultivo no sólo realiza funciones -- técnicas jurídicas agrarias, sino además debe conciliar los intereses opuestos que surjan con motivo de dictamen que formule, para ejecutar resoluciones presidenciales en los intereses de los núcleos agrarios.

- La negociación política.-

Del contexto anterior claramente se advierte - que los Consejeros Agrarios deben desempeñarse en el plano político entre los grupos de campesinos que hayan formulado o recibido una pretensión agraria, razón que me parece respalda la idea de que, no se reúna en la persona del Consejero Agrario el atributo de desempeño de algún cargo en las organizaciones de campesinos o propietarios de tierras, aguas o bosques.

En la última fracción, localizada se encuentra la facultad jurisdiccional del Cuerpo Consultivo Agrario a fin de fallar en el sentido que corresponda en justicia y en derecho, es decir fundamentalmente, las inconformidades planteadas respecto de privación de - derechos agrarios individuales, así como nuevas adjudicaciones.

• - Funciones técnico-propositivas. -

Así, pues, el Cuerpo Consultivo Agrario sólo - carece de facultades expresas ejecutivas, pero contiene en su función las de carácter técnico propositivas, políticas conciliatorias y, jurisdiccionales administrativas. No debe olvidarse que el Secretario de la Reforma Agraria puede encargarle ejecutar, por lo que existe la facultad tácita.

El Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el artículo 464, establece la responsabilidad en que pueden potencialmente incurrir cada uno de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario.

- Diversas responsabilidades.-

Incurrir, en el tipo de responsabilidad penal, que he referido en los capítulos anteriores de este análisis, debiendo aplicárseles penalidades privativas de la libertad corporal, sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, como es el caso de la responsabilidad administrativa a que se refiere, parcialmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o bien, que la aplicación del delito preceptuado por el Código Penal, de aplicación federal, no transgreda el espíritu y mandato del artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de no juzgar dos veces al imputado penal por el mismo delito, ya sea que se le absuelva o se le condene.

Es por lo anterior que este documento propondrá, entre otras vertientes conclusivas, que algún día pueda codificarse, unitariamente, el capítulo de delitos de carácter agrario en el Código Penal del Distrito Federal, de aplicación federal, evitando así, de darse el caso, la duplicidad legislativa de conductas humanas de servidores públicos, empleados en el propósito agrario mexicano, típicas, antijurídicas, culpables o culposas.

El artículo 464 establecerá los siguientes casos de responsabilidad penal para los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario:

I.- Por actuar dolosamente en los casos a que se refiere al artículo 14. (Debe entenderse que se refiere al 16, pues es éste el que atribuye funciones y, únicamente el primero organiza, en sus modalidades administrativas de nombramiento y remoción, al Cuerpo Consultivo Agrario).

II.- Por proponer se afecten las propiedades inafectables;

III.- Por emitir dolosamente dictámenes en con
tra de lo prescrito por esta ley, y

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

En los casos a que se refiere este artículo, -
Los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario serán san-
cionados con una pena de seis meses a dos años de pri-
sión, según la gravedad del hecho o hechos de que se
trate.

El artículo no contempla sanciones penales por
lo que respecta a las atribuciones políticas concilia-
torias o jurisdiccionales administrativas que he co-
mentado, por lo que se hace necesario adicionarlo.

c) El Secretario de la Reforma Agraria.

- Creación de la Secretaría de Reforma Agra-
ria.-

La Comisión Nacional Agraria desapareció por -
Decreto del 15 de enero de 1934, expedido por el Pre-
sidente Abelardo Rodríguez, creándose el Departamento
Agrario, a fin de cumplir con las primeras reformas -
al artículo 27-Constitucional propuestas, a su vez, -
por Decreto del 10 de enero anterior.

Efectivamente la fracción XI del artículo 27 -
de la Constitución quedó redactada de la siguiente ma-
nera:

"XI.- Para los efectos de las disposiciones --
contenidas en este artículo y de las le-
yes reglamentarias que se expidan, se --
crean:"

"a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución".

Aún hoy, aparece en los mismos términos.

Durante la gestión del Presidente Luis Echeverría Alvarez se expidió el Decreto del 30 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de enero de 1975, cambiándose al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por la categoría elevada de Secretaría de la Reforma Agraria.

(1) Martha Chávez Padrón afirma que: "Mediante Decreto del 30 de diciembre de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, se reformó la Ley de Secretarías de Estado y la Ley Federal de Reforma Agraria, para transformar el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria. Por otro Decreto, de las mismas fechas, se reformó la Ley Federal de Reforma Agraria para concordarlo con las reformas del Decreto citado anteriormente".

Las fechas de los decretos fueron tomadas, tanto de la Ley Federal de Reforma Agraria comentada por Martha Chávez Padrón como de su texto que se ha venido citando; debe entenderse que la reforma, en todo caso se refiere a la última fecha de 1975.

(1) Martha Chávez Padrón. Obra citada. p. 341.

- Diversas responsabilidades.-

Comentadas las atribuciones genéricas del Secretario de la Reforma Agraria en el capítulo que antecede en este documento, procedo a analizar las responsabilidades en que incurre el Secretario de la Reforma Agraria, en su clasificación penal, ya que la responsabilidad administrativa que consigna la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha sido extensamente abordada en la parte correspondiente del capítulo anterior.

El Capítulo Único del Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria establece, en el texto del artículo 460, la responsabilidad penal en que incurre el Secretario de la Reforma Agraria, sin olvidar la disposición, ya comentada anteriormente, que señala la responsabilidad política, administrativa y técnica de ese funcionario, con respecto a la dependencia a su cargo, frente al Presidente de la República.

El artículo 460 de la Ley se refiere al tipo de responsabilidad penal, es decir, concretamente a los hechos antijurídicos, culpables y típicos que resulten de la conducta del Secretario de la Reforma Agraria... Estas conductas están protegidas por la ley penal, en protección a la sociedad y a las clases que, como en la especie, la campesina y la sociedad agrícola, resultan perjudicadas con esos actos humanos provenientes, exclusivamente, del Secretario referido.

Las modalidades penales a que se alude en dicho artículo son:

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

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

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

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

Es necesario tener presente que el Secretario de la Reforma Agraria tiene una responsabilidad jurídica penal condicionada a la figura del fuero constitucional: fuero de no procesabilidad. De esta suerte no es posible que un juez penal, común o federal, pueda sujetarlo a proceso por la supuesta comisión de un delito, sin que antes la Cámara de Diputados remueva el obstáculo del fuero a que me refiero.

En cambio la responsabilidad política, técnica y administrativa que resulte, derivada de sus decisiones y actos en la esfera de su competencia, no requiere que se remueva el fuero, puesto que, el Presidente de la República puede, sencillamente, revocar su nombramiento, atento a lo dispuesto por la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es preciso no confundir la responsabilidad penal con la administrativa, por lo que es recomendable tener claro que, sólo la primera, tiene íntima relación con el fuero impedimento para proceder penalmente contra el indiciado.

Las responsabilidades penales del Secretario de la Reforma Agraria se establecen por la ley penal y, se preceptúan tanto en el Código Penal para el Distrito Federal, de aplicación federal, como en el Capítulo Único del Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria, o bien en alguna otra legislación ----

especial que mencione expresamente a ese funcionario agrario.

Son pues, responsabilidades jurídico penales, de carácter agrario, las que consigna el artículo 460 de la Ley Federal de Reforma Agraria y, pueden ser -- exigibles por las autoridades judiciales que corres-- pondan, previa autorización de la Cámara de Diputados; si la Cámara no removiera el fuero que protege a las funciones encomendadas a la personas investida con el cargo de Secretario de la Reforma Agraria, su resolución es inatacable, pero la acusación puede reconti-- nuar su curso, una vez que ese funcionario concluya -- su encargo, atento, desde luego, a las disposiciones prescriptivas de cada tipo penal, salvo que la Consti-- tución dispone que los plazos de prescripción se in-- terrumpen en tanto los efectos del fueron continúan.

Respecto a la responsabilidad administrativa, de la que ampliamente se ha comentado en el capítulo anterior, me remito a las ideas vertidas, tan sólo -- mencionando que el titular de la Reforma Agraria pue-- de ser sancionado administrativamente hasta con la -- suspensión, pero para ello es necesario que el Presi-- dente de la República lo autorice.

- Causas de responsabilidad penal. -

Por último analizaré las causas de responsabi-- lidad en que incurre el Secretario de la Reforma Agra-- ria consignadas en el artículo 460 que he transcrito.

Tanto informar falsamente al Presidente de la República como proponer que se afecten mediante reso-- lución presidencial propiedades inafectables, implica falta de providad en la conducta del funcionario en-- cargado de aplicar la legislación agraria, en el que el propio titular del Ejecutivo Federal ha depositado su mayor confianza para el buen desarrollo de las ta-- reas de tenencia de la tierra, así como de la distri-- bución de bosques y aguas. Por ello no sería necesaa--

rio desaforar al Secretario de la Reforma Agraria a - fin de ponerlo a disposición de las autoridades judiciales federales, sino tan sólo bastaría que el Presidente lo separara de su encargo.

Como puede observarse las sanciones aplicadas al titular de la Secretaría de Reforma Agraria no se reducen exclusivamente a las de carácter político que, aunque me parecen modestas en lo personal, lo condenan a dejar el encargo y a quedar inhabilitado para ocupar otro, por lo menos durante el mandato del Presidente de la República al que defraudó e intentó engañar; además el Secretario quedaría privado de la libertad y, estaría obligado a responder de los daños y perjuicios derivados de la responsabilidad administrativa y civil a que hubiere lugar.

Algo se relaciona el supuesto planteado con el escandaloso suceso del ex-secretario de la Reforma -- Agraria Sr. Félix Barra a finales de 1977.

Pero el artículo 461 de la Ley Federal de Reforma Agraria adiciona, sin evidente concatenación en la técnica jurídica, la responsabilidad agraria del Secretario de Reforma Agraria, sin establecer penalidad privativa de la libertad o sanción pecuniaria alguna, por lo que no se trata de responsabilidad penal sino de responsabilidad ante el Presidente de la República de carácter administrativo.

Artículo 461.- El Secretario de la Reforma --- Agraria incurre también en responsabilidad:

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

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 todo caso, esa responsabilidad administrativa daría lugar a la figura delictiva de encubrimiento que señala el Código Penal para el Distrito Federal, de aplicación para los tribunales federales.

Si el Secretario de la Reforma Agraria, en violación a la Ley Federal de la Reforma Agraria, propone una resolución negando a un núcleo de población -- las tierras o aguas a que tenga derecho, estaría violando su misión de ser custodio de la legislación -- agraria, aunque es difícil que esto se diera en la -- realidad, atento a las responsabilidades penales y administrativas en que incurrirían los filtros revisores previos, como son la Comisión Agraria Mixta, la Delegación Agraria y el Cuerpo Consultivo. Además, de acuerdo a las nuevas facultades del Secretario a fin de resolver los expedientes que le envíen los Ejecutivos Locales por conducto de la Delegación Agraria, no es necesario ya la firma presidencial, por lo que, aún incurriendo en esa clase de responsabilidad penal, sería muy laborioso probarla.

- Razones políticas o jurídicas. -

Con este comentario concluyo el examen de responsabilidad agraria en que potencialmente puede incurrir el Secretario Titular, no sin antes agregar que, en los casos específicos que se han verificado en --- nuestra historia, se ha atendido más a la idea de venganzas entre grupos políticos, que a un sentido cívico de aplicación de la ley, como tal es el caso del mencionado ex-secretario Sr. Félix Barra García quien fue puesto a disposición de la autoridad judicial a principios del sexenio del criticado Presidente José López Portillo.

d) Otros funcionarios de la Secretaría de la -
Reforma Agraria.

- Diferenciación por rango jerárquico.-

Hasta aquí han sido materia de análisis respecto de su responsabilidad jurídico penal, de carácter agrario, las altas autoridades que encabezan la función de la tenencia de tierras, bosques y aguas. Como se ha aseverado en cada oportunidad, tanto el Presidente de la República, los integrantes del Cuerpo - Consultivo Agrario y el Secretario de la Reforma Agraria tienen una condición diferenciada en comparación con los demás servidores públicos agrarios debido a - la protección constitucional de que gozan; en el primer caso por ser excepción expresa; en el segundo por provenir su nombramiento del Ejecutivo Federal; en el tercer caso por la figura del fuero impedimento para proceder.

Toca ahora referirme a otros servidores públicos agrarios de alto rango jerárquico administrativo en la función Agraria, aún cuando no laboren en la Se cretaría de la Reforma Agraria.

- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.-

El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos incurre en responsabilidad penal, por los siguientes actos:

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.

Es evidente que el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, al igual que todos los Secretarios del Despacho del Ejecutivo Federal, tiene las mismas prerrogativas de su clase, por lo que también está dotado de fuero constitucional y, consecuentemente no puede serle exigida responsabilidad penal, en tanto no lo autorice la Cámara de Diputados removiendo la figura del fuero, o bien se continúe la denuncia y su curso procesal, una vez que el indiciado ha ya concluido su cargo, comisión o empleo.

A mayor información respecto de la responsabilidad penal de este funcionario, me remito a lo asentado, en lo aplicable, para el Secretario de Reforma Agraria.

Respecto a la responsabilidad administrativa en que pueda incurrir el Secretario de Agricultura, es válido lo asentado en el segundo capítulo de este documento.

- Funcionarios sin fuero constitucional.-

Los Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores Generales, y funcionarios que jerárquicamente tienen funciones públicas de mando con facultades de decisión o nombramiento, no se encuentran protegidos por la figura del fuero, por lo que están dentro del régimen ordinario de responsabilidades que en materia agraria, se aplican a cualquier empleado de la Secretaría de la Reforma Agraria o de cualquier dependencia con responsabilidad funcional convergente.

Tan sólo en el Distrito Federal, en cuanto es el territorio que domicilia a los Poderes Federales, el Jefe del Departamento no podrá ser sujeto de proceso penal sin previa autorización de la Cámara Federal de Diputados por supuestas responsabilidades delicti-

vas de carácter penal en materia agraria.

Excluimos del tratamiento a los gobernadores - en virtud de que, aún revistiendo extenso interés para el análisis de responsabilidades, no es el objeto del tema de este documento.

De otra parte, examinaré en adelante, ya para concluir este capítulo, la responsabilidad de otros - servidores públicos, con calidad de funcionarios en - las tareas agrarias. Tal es la situación de los inte - grantes de las Delegaciones Agrarias y de las Comisio - nes Agrarias Mixtas, con íntima relación subjetiva y, de los Comités Particulares Ejecutivos, Comisariados Ejidales y de bienes Comunales así como Consejos de - Vigilancia.

- Los Delegados y Subdelegados Agrarios.-

Los Delegados y Subdelegados Agrarios, en cada una de las entidades incurren en responsabilidad pe - nal, por sus actos y omisiones en materia agraria:

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

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

III.- Por no tramitar, dentro de los términos que fija la Ley, los expedientes agrarios;

IV.- Por no informar oportunamente a la Secre - taría de las irregularidades que cometan las Comisio - nes Agrarias Mixtas;

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;

VI.- Por conceder a los propietarios afectados plazos mayores a los que señala esta Ley, para el levantamiento de cosechas, el desalojo de ganado o la extracción de productos forestales;

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;

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 la otra.

La pena corporal de estos casos es de uno a -- seis años de prisión.

Las Comisiones Agrarias Mixtas.-

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.

La sanción corporal es de seis meses a dos --- años de prisión.

- Comités Particulares Ejecutivos de Comisariados y Consejos de Vigilancia.-

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;

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

III.- Por invadir tierras, y

IV.- Por malversar fondos.

Las primeras dos modalidades se castigan administrativamente con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, sin perjuicio de que -- esas conductas puedan constituir delitos.

Las segundas restantes son delitos con pena -- corporal de seis meses a dos años de prisión.

Igualmente es responsabilidad de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia:

I.- No cumplir las obligaciones para la tributación del ejido;

II.- Por ejecutar actos u omisiones que produzcan el cambio ilegal 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;

III.- Por fomentar, realizar, permitir, tolerar o autorizar ventas de terrenos ejidales o comunales, o su arrendamiento, aparcería u ocupación ilegal en cualquiera 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 en el artículo 26 de la Ley.

Los primeros dos casos se castigan con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, sin perjuicio de que esos conductos resulten delictivos.

En el tercer caso acarreará para el infractor la pérdida de sus derechos adquiridos.

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 una resolución legal en qué 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. Esta sanción es aplicable a la fracción III.

- Responsabilidades enlazadas.-

Debido a que las Comisiones Agrarias Mixtas son presididas por el Delegado Estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria, mantienen ambos organismos una íntima relación de interdependencia para los efectos de la primera instancia del procedimiento agrario.

Por ello tienen responsabilidades, enlazadas escalonadamente, durante el curso y desarrollo del procedimiento dotatorio, restitutorio o de ampliación de ejidos, comunidades o centros de población, como sería el caso de observar los términos para emitir dictámenes; no proponer afectaciones inafectables; por informar dolosamente a sus organismos, o a otros, durante el procedimiento; etc.

- Preservación del procedimiento agrario.-

Puedo afirmar, ahora, que las responsabilidades que se consignan en el Capítulo Unico, Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria protegen el procedimiento agrario, en todas las instancias de su desarrollo y, esas responsabilidades están precisamente escalonadas en su enlazamiento, pues si la obligación de un organismo está viciada de error doloso, el revisor siguiente puede subsanar el vicio y corregir el error. Además los organismos revisores superiores tienen responsabilidad solidaria, sólo si advierten violaciones a la Ley en los actos del inferior.

Además, las responsabilidades del Capítulo Unico que analizo, son de clasificación mixta pues las penalidades van desde las delictivas con sanciones privativas de la libertad, hasta las de carácter administrativo con sanciones suspensivas del cargo y multa pecuniaria.

- Dualidad de responsabilidades administrativas.-

Al iniciarse ese Capítulo Unico que me ocupa, se establece, en el primer artículo, la responsabilidad general de autoridades y empleados agrarios, por las violaciones en que incurran en aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, debiendo consignar esas violaciones al conocimiento de la autoridad competente, aplicándoseles las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio de las sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, y en su caso, las que establecen las Leyes de Responsabilidad de los Estados.

Pero es el caso que la actualizada Ley Federal de Responsabilidades establece en su artículo 4, ya comentado anteriormente, que: "No podrán imponerse -- dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza". Es por ello concluyente la premisa de -- que si la Ley Federal de Reforma Agraria establece -- responsabilidades administrativas y se aplican, en -- los casos que resulten, sanciones pecuniarias y sus-- pensión e inhabilitación del cargo, comisión o empleo, ya no es posible jurídicamente aplicar las sanciones administrativas que previene la Ley Federal de Respon-- sabilidades de los Servidores Públicos, atento a lo -- dispuesto expresamente por el dispositivo que se en-- trecomilla.

e) Los empleados de la Secretaría de la Reforma Agraria.

- Servidor de confianza y sindicalizado.-

En el inciso anterior hice referencia a los -- funcionarios, con rango jerárquico, facultades de nombramiento; decisión y disciplinarias. También me ocupé de aquéllos que no laboran en la Secretaría de la Reforma Agraria pero que realizan tareas convergentes para el sector rural, sin pretender agotar la casuística de dependencias centralizadas o paraestatales -- que están coordinadas en las labores y desarrollo de la agricultura y de lo agrario. En general, el inciso que antecede es aplicable para todo personal administrativo de confianza, es decir, no sindicalizado -- o de base, como es defecto denominarles en la "jerga" administrativa.

Resta, por lo tanto, desarrollar el tratamiento correspondiente a aquéllos servidores públicos cuyos empleos y nombramientos están protegidos y representados en sus intereses por el artículo 123 Constitucional, que regula las relaciones laborales en general, pero específicamente, en su apartado "B", entre

los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Curiosamente la Reforma Agraria y el Derecho al trabajo y Prevención Social forman parte del Derecho Social y fueron, las conquistas de mayor significación social, que legó a México el movimiento económico, social y político de principios de siglo.

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y las Leyes de Seguridad Social, tal como la que organiza al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, se encargan de regular y garantizar los derechos de los empleados -- sindicalizados que prestan sus servicios en las tareas de la administración pública federal, como es el caso de la actividad agraria y agrícola.

No es finalidad de este comentario legislativo ahondar en los derechos y deberes de carácter laboral de los trabajadores de la función agraria, sino exclusivamente analizar su situación de responsabilidad derivada de sus actos y omisiones; por ello, me concreto a ese tema.

• - Es muy importante el derecho de asociación de los empleados -sin confianza- en sindicatos ya que, estos organismos representan los derechos laborales, de sus agremiados frente al empleador, en este caso - las dependencias gubernamentales que atienden la función rural y agrícola.

- La responsabilidad del servidor sindicalizado.-

De esta forma, los empleados sindicalizados -- son un régimen de excepción para la aplicación de las leyes sobre responsabilidades, ya generales, como el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los -- Servidores Públicos, o específicas, como el Capítulo Unico, Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma -- Agraria. Esto se debe a que para separar del empleo

a un trabajador sindicalizado debe atenderse a las -- normas generales y especiales que regulan su contratación y, sus derechos y prerrogativas laborales representadas por el Sindicato de Trabajadores al Servicio de la Secretaría de la Reforma Agraria, o de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, del Banco de Crédito Rural, etc. Además todos los sindicatos están agrupados en una supra organización sindical de trabajadores al Servicio del Estado (Federación de Sindicatos).

- Excepción no impunidad.-

Pero esta excepción, que menciono, no significa que los empleados sindicalizados de la función --- agraria puedan actuar impunemente y transgredir todo el régimen jurídico de responsabilidades jurídicas a que están sujetos los demás servidores de confianza. Sólo es necesario que sus derechos laborales no se -- vean afectados por decisiones unilaterales del empleador, en este caso, las dependencias funcionalmente rurales del Gobierno Federal, del Distrito Federal, o de los Estados.

A diferencia, y en esto estrictamente consiste la excepción, de los procedimientos administrativos de responsabilidades a los servidores públicos no sindicalizados, en el caso de los empleados sindicalizados, deben tener jurisdicción los tribunales del trabajo, con representación del sindicato al que pertenezca el inculcado, sólo con la idea de que se preserven sus - derechos laborales.

Por lo demás, cualquier servidor público no se sustrae al régimen general de responsabilidades que - se establecen, según he comentado en los capítulos anteriores.

De esa suerte cualquier empleado sindicalizado está sujeto a las responsabilidades jurídicas (civiles, penales y administrativas) en que incurra por la consecuencia de actos u omisiones derivados de su conducta laboral.

Específicamente en materia agraria es común que algún empleado incurra en responsabilidad administrativa y, es aplicable entonces el régimen de castigos de esa calidad, sólo que, de oponerse el sindicato -- respectivo, habrá la necesidad de ocurrir de los Tribunales Federales del Trabajo y sólo ellos son competentes para aplicar las responsabilidades que resulten al trabajador agrario.

En cambio en materia de responsabilidades civiles y penales serán competentes los tribunales del -- fuero común, dependiendo de la competencia de que se trate.

Las responsabilidades políticas y económicas no son aplicables a esta clase de servidores públicos pues, supuestamente sus actos no son trascendentales para la organización del Estado, su estabilidad y la tranquilidad social, ni para la estructura productiva de su economía.

CAPITULO IV

"EL PRINCIPIO PARA LA APLICACION DE SANCIONES
COMETIDAS POR FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS AGRARIOS"

PREVIO PROCEDIMIENTO.

Aplicar sanciones derivadas del mandato legislativo implica, por supuesto, dentro de una democracia planeada desde 1909, un procedimiento previo, es decir, anterior a la responsabilidad que implica dictar una sentencia o, bien una resolución de carácter administrativo en donde, en ambas situaciones, se aplica un resultado previsto por una norma jurídica vigente, anterior a las modalidades y condiciones de la conducta humana que se reocrimina.

RETROACTIVIDAD.

A nadie, mexicanos o no, les es aplicada una norma en vigencia terminada. No es posible en el Derecho Mexicano Moderno respaldar a la figura negativa de la retroactividad. Es decir, en México no se aplican conductas consideradas válidas para el Derecho de ayer, en el tiempo actual invalidadas, porque el Derecho es sinónimo de cambio, igual que el propio hombre: su destino.

Toda sanción deriva de la previsión legislativa anterior a la conducta que ocasiona la primera.

La propia conducta establecida en la ley vigente, en surtimiento de sus efectos totales, es investigada -a fin de comprobar su adecuación- a la norma que la contiene. Esa investigación representa todo un proceso -con procedimientos aliatorios, que ~~obliga la norma a cumplir antes de resolver una~~ situación u otra en potestad pública del Esta-

do. Es lo que Hans Kelsen escribió respecto a la coercitividad del Estado para aplicar el Derecho: la sanción (último acto consecuente de la norma).

La norma jurídica no es igual que la social; - menos es parecida a la "moral". (La deontología es interior; el Derecho es exterior, aunque su aspiración filosófica anhela ambas circunstancias.

Por lo dicho, la aplicación de una sanción derivada de la irresponsabilidad del sujeto a quien se le exige una determinada conducta (voluntad jurídica pura) merece la última consecuencia de la norma: el castigo.

GARANTIA DE AUDIENCIA.

Pero es que, entre la suposición de la conducta prevista como violatoria de la norma, existe todo un proceso (actos concatenados que acordados por la ley, analizan si un acto humano encaja en la descripción del tipo legal) que es indispensable porque, sencillamente, a quien es imputable para el Derecho y se le atribuye una conducta reprobada, debe ser escuchado, para alcanzar la verdad jurídica: sólo entonces - podrá la sociedad castigar o readaptar

PROCESO JURISDICCIONAL.

De esta forma hemos llegado al proceso jurisdiccional que deriva de la norma y, observa los principios de legalidad y audiencia.

Toda sanción implica un procedimiento previo de carácter jurisdiccional en donde el juzgador aplica el derecho legislado con anterioridad a la conducta que se repudia.

Dentro de las excepciones, mencionadas en el capítulo que antecede, respecto de la igualdad de sujetos frente a la responsabilidad ante la ley fue re-

ferida la figura del fuero, con el carácter de un requisito procesal que remueve un obstáculo.

PROCEDIMIENTOS NO JURISDICCIONALES: POLITICOS Y ADMINISTRATIVOS.

Estos procedimientos no jurisdiccionales, sino políticos, al igual que aquéllos de carácter administrativo, incorporan los principios procesales de expeditez, audiencia e imparcialidad.

Cuando interviene una autoridad del poder judicial se está frente a un proceso de carácter jurisdiccional formal; en donde nó el proceso sólo materialmente es jurisdiccional.

Hecha esta introducción analizaré la figura jurídica y política del fuero, así como los procesos y procedimientos de naturaleza no jurisdiccionales, de "enjuiciamiento" para los servidores públicos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

a) El Fuero Constitucional y el Juicio Político.

La seguridad y protección de las delicadas y fundamentales funciones del Estado, en cada uno de los órganos de poder que lo conforman, encuentran sus tento en la figura del fuero constitucional.

Las funciones del Estado se personifican en los servidores públicos, siendo inminente la necesidad de que aquéllos de alta jerarquía, no se encuentren a merced de la perversidad de enemigos personales, quienes pudieran accionar una falaz denuncia penal en su contra y, detener o interrumpir las atribuciones funcionales prácticas del ejercicio del poder público.

- Desarrollo del fuero.-

Los orígenes del fuero constitucional se encuentran en el Derecho Inglés, a partir de la época medieval parlamentaria en 1341, naciendo como privilegio de cada integrante del parlamento para ser juzgado por sus pares.

(1) Tena Ramírez expresa el origen y la esencia del fuero constitucional al afirmar: "Más que en el Derecho Español, el fuero constitucional tiene su antecedente en este aspecto en el Derecho Inglés cuando en el Siglo XIV los miembros del Parlamento arrancaron al rey la concesión de ser juzgados por sus propios pares, a fin de asegurar su independencia".

(2) Por su parte Juan José González Bustamante, dice: "Esta disposición constitucional que impropia--mente se ha llamado fuero constitucional, no es en favor de las personas, sino en favor de la independencia y libertad de los diversos poderes a cuyo ejercicio contribuye el funcionario, y por consiguiente, su detención o privación, implica un atentado contra el poder público y una violación a la Constitución. Ha creído hallarse en esto la impunidad para los altos funcionarios de la Federación y en odio de tal impunidad, se ha concebido la falsa idea de que hay algunos casos que es ilícita la detención o prisión, pero debe considerarse que autorizarle en algún caso, es --- abrir la puerta para que se verifique en todos los casos y tal autorización sería la pérdida total de la independencia y división de los poderes públicos".

(1) Felipe Tena Ramírez. Obra citada. p. 574.

(2) Juan José González Bustamante. Obra citada. p.p. 59 y 60.

(1) Mariano Coronado se refiere al fuero constitucional: "Se funda en la necesidad de garantizar a los poderes nacionales, el libre y expedito ejercicio de sus funciones, que se paralizaría con frecuencia, con daño del servicio público si cualquier juez, sin trámite alguno, tuviese la facultad de enjuiciar a -- los miembros de dichos poderes, mayormente cuando la pasión política o los odios del Ejecutivo, se quisiera cobrar en determinado funcionario".

(2) Ignacio Villalobos, al referir al fuero -- Constitucional como elemento de inmunidad expresa: -- "Pero otra cosa muy diversa es la creación de inmunidades a determinados cargos cuya importancia repele -- la posibilidad de que el funcionario que la desempeña sea enjuiciado frecuentemente y por motivos fútiles, desatendiendo la misión que se le ha encomendado; o -- bien por lo que atañe a hechos que, como la deliberación y expresión libérrima, del propio criterio, resultan esenciales para el ejercicio de algunas actividades como las que corresponden al legislador".

- La táctica del fuero.-

Como puede observarse de los autores cuyas opiniones han quedado transcritas, así como la coincidente de otros de la talla de Jacinto Pallares; José Ma. Lozano; Jiménez de Azúa; Emilio O. Rabasa; José - Becerra Bautista, etc., el fuero constitucional se establece en favor de los titulares de los poderes de -- la Unión, pero no para protegerlos a ellos sino a la delicada función de Estado que se les ha encomendado, librando el fuero así, egoísmos y asechanzas, envidias y resentimientos gratuitos para presevar incólume la autonomía de los poderes y el desarrollo del -- ejercicio práctico de la función pública.

(1) Mariano Coronado "Elementos del Derecho Constitucional Mexicano". Tipografía de Luis Pérez Verdía. - México 1887. p. 13.

(2) Ignacio Villalobos. "La Crisis del Derecho Penal en México". Edit. Juz. México. 1948 p.p. 252 y 253

- El fuero como garantía.-

El fuero es pues una garantía del ejercicio -- funcional del orden público, no una protección personal del funcionario aforado.

- El fuero inmunidad.-

El fuero constitucional opera bajo dos circunstancias: El fuero inmunidad y el fuero impedimento -- para proceder.

El fuero en su carácter de inmunidad, indica -- irresponsabilidad jurídica de acuerdo a lo preceptuado expresamente por el artículo 61 de la Constitución. Los titulares son exclusivamente los diputados y senadores quienes son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Esto indica que los legisladores federales no incurrir en irresponsabilidad al expresar sus ideas, si es que lo hacen en el desempeño de sus funciones públicas legislativas, aún cuando en el uso y ejercicio de este derecho llegara a configurarse una conducta delictiva que, de acuerdo con su naturaleza no pueden ser otros tipos penales que el de difamación, calumnia, injurias, faltas verbales a la autoridad judicial, etc., no pudiendo ser perseguidos por tales hechos, ni aún después de que cesen sus funciones.

Pero en la Secretaría de Reforma Agraria no es posible vislumbrar el fuero inmunidad en virtud de -- que no es permisible que dos o más Poderes se reúnan en una sola persona o corporación (artículo 49, párrafo segundo de la Constitución Federal), por lo que, -- aunque resulta atractivo el tema, lo limito a la simple referencia.

- El fuero requisito de procedibilidad.-

La otra dicha circunstancia del fuero, que sí interesa a la finalidad de este tema, es el fuero como protección funcional administrativa en su modalidad de requisito de procedibilidad. Respecto de él - he comentado ampliamente su contenido y aplicación en el capítulo que antecede, por lo que sólo haré un resumen a continuación.

En las dependencias administrativas agrarias y agrícolas únicamente pueden ser aforados los Secretaríos del Despacho así como los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Por el vocablo aforar entiéndase protección de la figura del fuero constitucional para los efectos - del juicio político, en donde existe todo un catálogo de conductas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de -- los Servidores Públicos. Consultar Capítulo II de este documento).

Para proceder penalmente a través de la incoación de proceso judicial ordinario en contra de algún servidor público dedicado a las tareas agrarias o --- agrícolas, es indispensable que, en nuestro tema, se trate exclusivamente de los Secretaríos del Despacho.

Así pues el fuero como requisito de procedibilidad sólo opera para el Secretario de Reforma Agraria, o bien, para el de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por lo que corresponde a la Cámara de Diputados autorizar su desafuero a fin de que resulte procedente la instrucción de proceso penal ordinario en su contra.

Si la decisión resolutive de esa Cámara es negativa, el dictamen es inatacable, pero la acusación puede continuar su curso una vez que la protección -- del fuero cese, debido a que la resolución cameral le gislativa no prejuzga los fundamentos de la acusación penal.

- El Procedimiento en el Juicio Político.-

En cambio en el juicio político se salvaguardan en su ventilación los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho y por ello, existe todo un juicio constitucional en donde el acusador es la Cámara de Diputados y, el Gran Jurado es la Cámara de Senadores. Obviamente es un proceso no jurisdiccional, sino de carácter político pues quien acusa es la Nación y quien juzga y resuelve es el concierto federal.

El Secretario de la Reforma Agraria será sujeto de juicio político por las siguientes causas:

(Repito en este espacio las conductas que dan origen al juicio político, que aunque se localizan en el capítulo segundo de este documento, conviene reiterarlas por razones metodológicas expuestas).

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves sistemáticas a las garantías individuales y sociales;

Iv.- El ataque a la libertad de sufragio.

V.- la usurpación de atribuciones

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Como puede observarse de la redacción de las causales de juicio político transcritas, existen algunas redundancias o repeticiones, como la mención de sufragio y de instituciones democráticas, o bien usar par atribuciones e infringir de esa forma a la Constitución y las leyes federales. Sin embargo es explicable debido a que ha sido experiencia histórica lo acentuado de estas conductas, además de que la intención del legislador es, desde luego corregir las desviaciones que, no sólo han sido práctica reiterada impune, sino paradigma patológico del sistema político y administrativo mexicanos.

- El Senado.-

El órgano encargado de velar por la observación de las conductas de los servidores públicos sujetos a juicio político es el Senado de la República, el que valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. En otras denominaciones, toca a la representación federalista la salvaguarda de esos fundamentales bienes jurídicos y políticos nacionales.

- Las sanciones en el juicio político.-

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

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

b) Procedimiento de Enjuiciamiento para los --
Funcionarios que gozan de fuero.-

- El Procedimiento en el Juicio Político.-

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

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

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

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

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

- La instrucción del procedimiento.-

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

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

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

La Sección Instructora (cuatro Diputados Federales) recibirá el expediente a fin de practicar las diligencias necesarias para comprobar la adecuación de la conducta al hecho repudiado, debiendo estable-

cer las características y circunstancias del caso y - precisando la intervención en ellas del servidor público indiciado.

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

- Garantía de Legalidad en la Instrucción.-

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

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

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

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

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

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

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

II.- Que existe probable responsabilidad del encausado.

III.- La sanción que deba imponerse de acuerdo al artículo 80. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; destitución o inhabilitación en el servicio público, hasta por 20 años.

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

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

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

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

- La Cámara de Diputados, órgano de acusa-
ción.-

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

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

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

- Garantía de audiencia.-

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

- La Cámara de Senadores, jurado de sentencia.-

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

Transcurrido el plazo anterior, la Sección de Enjuiciamiento del Senado formulará sus conclusiones con base en la acusación y los alegatos vertidos, en su caso, por las partes, proponiendo la sanción que -- en su concepto deba imponerse al encausado con base en los preceptos legales en que se funde.

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

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

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

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

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

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

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

Como puede observarse del desarrollo detallado del enjuiciamiento del Juicio Político, se respetan los principios de audiencia y legalidad que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales, dividiéndose en dos fases con iguales derechos: instrucción y juzgamiento propiamente dicho.

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

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

- Procedimiento para la declaración de procedencia.-

Presentada denuncia o querrela, según se trate de delitos cuya persecución sea de oficio y obligue a las autoridades judiciales a sancionar penalmente al inculpado responsable, o bien el delito sólo pueda ser perseguido a petición formal de la parte ofendida, la que puede, durante el procedimiento, otorgar su perdón al responsable; o sea el Ministerio Público el que, directamente ejercite la acción penal ante la Cámara de Diputados Federal, a fin de que proceda incoar penalmente al Servidor Público -en nuestro propósito

sólo lo puede ser el Secretario de la Reforma Agraria-, se observarán las reglas del Juicio Político en lo que corresponde al procedimiento en la Comisión -- Instructora.

Pero en este caso, como la finalidad es remover el obstáculo procesal que impide a la autoridad judicial encausar penalmente al servidor público protegido, en sus delicadas funciones de Estado, por la figura del fuero constitucional, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados deberá practicar todas las diligencias y audiencias con los denunciantes y el imputado servidor público, a objeto de establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita.

Dictado el dictamen de la Sección Instructora, el que puede producirse en el plazo de 60 días naturales más una prórroga fatal de 15 días, a juicio de la Cámara de Diputados, la Secretaría dará cuenta de él al Presidente de la Cámara, la que se eregirá en Jurado de Procedencia al día siguiente de entregado el dictamen a la Presidencia, lo que deberá notificarse al denunciante, querellante, Ministerio Público, en su caso, y al inculpado y su defensor.

Si la Cámara, una vez que en la sesión correspondiente, haya escuchado el dictamen de la Sección Instructora, así como al denunciante y al servidor público indiciado, declara que hay lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará separado de su empleo inmediatamente y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso legal, cuando el servidor público haya cesado en sus funciones.

- Disposiciones Comunes o Ambos Procedimientos.-

Los miembros de las Secciones, tanto de Instrucción como de enjuiciamiento en el juicio político, o bien sólo la de Instrucción en la Declaración de Procedencia, podrán excusarse o ser recusados de intervenir en algún acto del procedimiento, mediante la apertura de un incidente que se sustanciará con garantía de audiencia en la Sección Instructora.

Las declaraciones de ambos enjuiciamientos procesales, se comunicarán a las Cámaras a que pertenezca el inculcado o responsable, así como al Ejecutivo Federal, en todo caso, para su publicación en el Diario Oficial de la Federación; lo mismo se observará si el encausado pertenece al Poder Judicial de la Federación.

Resulta supletorio, en ambos procedimientos no jurisdiccionales que he descrito, el Código Federal de Procedimientos Penales, así como el Código Penal.

Si durante el curso de alguno de los procedimientos se presentaren nuevas denuncias, es procedente la acumulación procesal.

- El procedimiento para los Estados.-

Para finalizar este inciso, me refiero en forma accidental al caso de Gobernadores, miembros de legislaturas locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia locales, que aunque no encajan en el tema, si merecen una mención para no aislar los elementos de un sistema procesal de responsabilidades.

En ese contexto, respecto de miembros de órganos de poder de los Estados, las declaraciones de las Cámaras sólo tendrán los efectos declarativos, que se comunicarán a las legislaturas locales para que éstas determinen lo que a su autonomía política y jurídica

corresponda.

Suscintamente, debido a que he tratado en capítulos anteriores el caso, me referiré en los dos incisos siguientes al enjuiciamiento de funcionarios y empleados agrarios no protegidos por la figura del fuero constitucional.

- c) Procedimientos de Enjuiciamiento para los funcionarios que no gozan de fuero.

De acuerdo a la clasificación del sistema de responsabilidades jurídicas, sin tener en cuenta la política, así como la económica, no existe protección del fuero constitucional más que respecto de la de naturaleza penal; las responsabilidades civiles no encuentran privilegios ni diferencias respecto de toda la escala de funcionarios, con fuero político, militar, diplomático o sin él.

- El procedimiento administrativo.-

En materia de responsabilidades administrativas todos los funcionarios responden con igualdad ante los preceptos que se establecen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como en la especie en la de Reforma Agraria; sólo se excluye el Presidente de la República y, en materia de sanciones, respecto de la suspensión a los funcionarios de nombramiento o designación presidencial, como puede ser el caso de los Subsecretarios, o es el caso del Secretario del Despacho.

El procedimiento para aplicar castigos administrativos, derivados de las responsabilidades que detrimenten la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la administración pública (artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-consultar catálogo en el Capítulo Segundo de este documento-), se guía, sumariamente, por los principios de expeditéz,

legalidad y audiencia, conforme a los artículos 14 y 16 constitucionales.

- Instrucción del Procedimiento.-

El inicio del procedimiento administrativo se activa a través de la denuncia o queja presentada por cualquier ciudadano, o por un servidor público, ante la unidad de contraloría interna de la dependencia en donde preste sus servicios él o los denunciados.

Las unidades de contraloría interna a que me refiero son organizaciones administrativas centralizadas existentes en cada dependencia de la administración pública federal y, son competentes 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 a la Secretaría de la Contraloría de la Federación, así como las infracciones consideradas como "graves".

- Garantía de Legalidad.-

Presentada la queja el órgano sancionador, cita al presunto responsable a una audiencia haciendo, previamente de su conocimiento la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas, alegando en la misma sus derechos, por sí o por medio de un defensor. Asistirá también un representante de la dependencia que, para tal efecto se designe.

Durante tres días después de concluida la audiencia que, se celebrará entre la fecha de la citación, en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, la unidad sancionadora o la Secretaría de la Contraloría de la Federación resolverán sobre la existencia de responsabilidades o bien imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificando dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, a

representante designado por la dependencia y al superior jerárquico (Secretario de Estado).

Es permisible, en este procedimiento administrativo, que los órganos de contraloría ordenen la práctica de investigaciones y nuevas audiencias, de no encontrar elementos suficientes para resolver o bien advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto infractor.

Pero además, el órgano contralor puede, previo o posteriormente al citatorio correspondiente a la audiencia, decretar la suspensión temporal de los presuntos reponsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.

- La excepción.-

En virtud de que la suspensión temporal no pre juzga sobre la responsabilidad que se impute, ésta rige desde el momento en que sea notificado el afectado o éste quede enterado por cualquier medio; si el inculpado no resulta responsable, éste será restituído en el goce de sus derechos cubriéndosele las percepciones detenidas. Quedan exceptuados los servidores públicos que sean nombrados por designación presidencial de ser suspendidos conforme a lo mencionado, pues se requiere para ello autorización del Jefe del Ejecutivo Federal; igualmente se requiere autorización del Senado de la República, o en su caso de la Comisión Permanente, si el nombramiento del servidor público requirió ratificación de éste, en los términos de la Constitución General de la República.

- Los medios de defensa administrativos.-

Finalmente, los sujetos sancionados pueden impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impon

gan las sanciones derivadas de las responsabilidades de ese carácter.

Asimismo, respecto de las resoluciones que dicte el Superior Jerárquico (Secretario de la Reforma Agraria) imponiendo sanciones derivadas de responsabilidades administrativas, es procedente la interposición de recurso administrativo de revocación, dentro del término de quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación que se pretenda recurrir.

Es optativo interponer recurso administrativo de revocación o juicio de nulidad ante el Tribunal -- Fiscal de la Federación. La resolución derivada del recurso es también impugnabile en juicio de nulidad.

Las sanciones por falta administrativa consisten:

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.

- La incoacción penal.-

Por lo que corresponde a responsabilidades penales, repito, cualquier funcionario que carece de -- fuero constitucional puede ser sujeto de proceso de --

incriminación, sin necesidad de que se remueva obstáculo procesal alguno.

Recuérdese, igualmente, que existen tanto tipos penales como infracciones administrativas en el Capítulo Unico, Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria, por lo que resultan aplicables los comentarios vertidos en materia de responsabilidades penales y administrativas.

Para mayor abundamiento, respecto de las responsabilidades administrativas que ocupan un espacio de novedad en este documento, debido a la reciente expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sugiero la revista al Capítulo Segundo que antecede y, para armonizar el análisis, en forma integral, también es conveniente consultar el inciso d) del Capítulo Tercero.

Por último, únicamente resta adicionar que, todo lo vertido ha tenido el propósito de referirlo al enfoque de los funcionarios, no aforados, de la Secretaría de la Reforma Agraria, aunque he procurado relacionar el análisis a todas las categorías restantes de la administración pública a fin de tener una visión extendida.

d) Procedimiento de Enjuiciamiento para los Empleados Agrarios.

Reproduzco lo comentado en el inciso anterior para aplicarse respecto de las responsabilidades jurídicas en que puedan incurrir los empleados agrarios, con la salvedad de que, el cargo, comisión o empleo que desempeñen está regulado, asimismo, por la legislación del trabajo burocrático.

En ese evento, toca aplicar los preceptos de - la Ley Federal de Reforma Agraria y, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a los tribunales federales del trabajo, en donde el Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de la Reforma Agraria tendrá la representación y defensa de los derechos laborales convenidos en el contrato colectivo, que rija en el momento de iniciar el procedimiento administrativo para sancionar al empleado.

Respecto de las responsabilidades civiles y penales, no es requisito para la autoridad judicial del fuero común, federal o no, sujetar la incoacción de los procedimientos correspondientes a modalidad alguna.

- Una diferencia.-

Es el empleado administrativo, el de base, el que resulta el régimen ordinario por excelencia para los ojos del legislador que, a los funcionarios les -- concede fueros y privilegios.

CAPITULO V

"LA ACCION POPULAR PARA DENUNCIAR DELITOS
AGRARIOS Y LA INTERVENCION DEL MINISTERIO
PUBLICO FEDERAL"

LA RESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Nuestro sistema jurídico permite que la sociedad civil participe vigilando los bienes jurídicos tu telados por las leyes.

Todo ciudadano tiene la responsabilidad de coparticipar con las instituciones jurídicas y políti--cas a fin de ser parte activa en el proceso de desa--rrollo social al que pertenece.

Algunas de esas instituciones son representati--vas de los intereses de la comunidad, como sucede con la figura del Ministerio Público.

El constituyente originario de 1917 estableció la posibilidad de que cualquier persona pudiera apre--hender a los delincuentes y a sus cómplices en los ca--sos de delitos flagrantes, debiendo sin demora, pener--los a disposición de la autoridad inmediata (artículo 16 Constitucional).

No es el caso del fenómeno de hacer justicia - por propia mano, o de establecer tribunales especia--les. Se trata simplemente de una idea jurídica en -- donde los integrantes de la sociedad tienen el dere--cho de coadyuvar en la persecución de los delitos, -- con la salvedad de hacer inmediata consignación de lo hecho a la autoridad correspondiente.

La comunidad nacional tiene la responsabilidad fundamental de vigilar, en coadyuvancia con las autoridades administrativas, que el sentido de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia no se aparte de los actos que emiten los servidores públicos.

En materia agraria y agrícola es de tal magnitud esta responsabilidad que de su sistemática observancia depende la seguridad en la tenencia de la tierra que, es bastión medular en la potencialidad de la producción: la productividad de los alimentos que habrán de alimentarnos en el futuro.

Acción popular, no significa más que la Nación actual en apoyo de los órganos de poder que se diversifican en instituciones públicas que, muchas de ellas por su naturaleza, se encargan de custodiar los más trascendentales intereses sociales; un interés social cardinal, sin lugar a titubeos, es la autosuficiencia alimentaria que es fuente generadora de libertad nacional y seguridad individual en cada uno de los componentes de la comunidad.

Reforma Agraria no únicamente es un impulso -- histórico de nuestro movimiento social de inicios de este siglo. Es precisamente una estrategia política y económica que, sin desviaciones, permite que el sector rural disponga de un medio material propio para producir los alimentos necesarios para su subsistencia y, aún, con excedentes, satisfacer la alimentación de las zonas urbanas.

Tener la tierra, agregarle valor de trabajo e insumos financieros y agrícolas, teóricamente da como resultado una producción programada; carecer de alguno de estos elementos implica la planeación del fracaso rural.

LA VIGILANCIA DEL PROCESO AGRARIO Y AGRICOLA.

Los actos de autoridad pública que se emiten - en relación con el proceso agrario y agrícola, de los cuales depende el éxito o el fracaso de la producción agrícola, pecuaria o silvícola, deben ser vigilados - por todas las personas que intervienen en ellos y, de nunciados ante las autoridades judiciales y órganos de representación política, según se trate de servidos públicos protegidos por la figura del fuero constitucional o no.

He analizado en este documento el concepto de responsabilidad y sus modalidades; también en el Capítulo Segundo, las responsabilidades que el legislador ha recogido en el derecho positivo mexicano para servidores públicos de la función agraria; en el Capítulo Tercero he examinado la calidad de los sujetos responsables en la función del Derecho rural; en el Cuarto Capítulo he explicado los procesos jurisdiccionales y no jurisdiccionales, además de cada procedimiento correspondiente, a que se encuentran sujetos los funcionarios y empleados que intervienen en la función agraria y agrícola. Ha quedado redactado, igualmente, el concepto y aplicación del fuero constitucional.

Toca, finalmente y procedo a su incursión, analizar la acción popular para denunciar delitos agrarios y la intervención del Ministerio Público Federal.

a) Fundamento Constitucional de la Acción Popular.

- Antecedentes.-

Dentro de los conceptos constitucionales derogados por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, en el Título Cuarto, correspondiente a Las Responsabilidades

de los Funcionarios Públicos, figuraba el cuarto párrafo del artículo 111 que a la letra establecía:

"Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar, nombrará a una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate"

- Actualidad.-

Actualmente, luego de las reformas constitucionales al régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos que quedan citados, el artículo 109 correspondiente, fracción III en el párrafo cuarto, establece:

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo".

Como es de observarse ambos preceptos están referidos a la posibilidad ciudadana de denunciar las conductas ilícitas en que incurran los servidores públicos protegidos por la figura del fuero constitucional, y no puede ser de otra manera debido a que, sólo es competencia política de la Cámara de representantes de la Nación, el recibir las denuncias que le sean presentadas respecto, tan sólo de aquellos sujetos públicos que puedan ser procesados en juicio político, o bien de los cuales se demande remover el fuero a fin de proceder penalmente en su contra.

- El deber ciudadano.-

Respecto del supuesto ajeno a la vinculación del sujeto público y el fuero constitucional, cualquier ciudadano, servidor público o no, tiene la obli

gación jure et de jure de denunciar ante la autoridad judicial los delitos de los que tenga conocimiento, únicamente pudiendo detener el presunto responsable penal, si éste o éstos son sorprendidos en el preciso momento de la consumación del acto recriminado por la ley penal. Existen dos clasificaciones para perseguir los delitos, de acuerdo al daño que se produce por la calidad del interés jurídico tutelado: a petición de parte ofendida, y de oficio. En el primer caso exclusivamente el sujeto pasivo o su representante jurídico pueden activar el procedimiento de incriminación; en el otro supuesto la persecución es automática y corresponde a la autoridad judicial.

Pero el ejercicio de la acción penal federal, incluyendo a los ámbitos locales, compete, es decir, es facultad exclusiva de la figura jurídica denominada Ministerio Público.

- Función política y judicial.-

Ello, lo anterior, no debe de conducir al lector a considerar a la Cámara de Diputados con el carácter de persecutor de delitos, de los cuales, presuntamente, sean responsables los sujetos provistos por el fuero constitucional. No es su naturaleza, como he procurado dejar claro en el capítulo inmediato anterior, pues su función es política y no judicial; es tan sólo una institución que se mezcla en la función formal legislativa cuya pretensión es proteger las delicadas atribuciones del Estado guardando el equilibrio de los poderes públicos dentro de un sistema de gobierno republicano, democrático, representativo y federal.

La Cámara de Diputados como integrante del Poder Legislativo Federal realiza, al igual que los otros poderes federales, actos que no corresponden a su función formal pero que se verifican materialmente. Por ello se afirma que los órganos del Estado desempe

ñan funciones formales y materiales. Los autores de Derecho Administrativo desde Gastón Fêze hasta Gabino Fraba y Miguel Acosta Romero ahondan en el concepto.

Así, a manera no limitativa en el ejemplo es exacto encontrar que el juicio político dista de ser una paralela en el ángulo legislativo, pero converge con el jurisdiccional, que es función formal del Poder Judicial.

El Poder Judicial tiene la función formal jurisdiccional pero, internamente y en apoyo a su labor, realiza actos de administración pública cuya atribución funcional formal corresponde al Poder Ejecutivo Federal.

El Poder Ejecutivo realiza materialmente actos no jurisdiccionales pero que encierran todo un procedimiento para fincar o no una responsabilidad, aunque de carácter administrativo; también el encargado y depositario de ese poder público reglamenta las leyes expedidas por el Poder Legislativo estableciendo los mecanismos administrativos obligatorios para su cumplimiento.

- La dinámica funcional.-

De la forma expuesta debo concluir que los Poderes del Estado se entrelazan en su dinámica funcional para alcanzar la armonía política y jurídica, social y económica, cuya misión encarga la Constitución.

En toda esta dinámica política, económica y jurídica se desenvuelve el ente social: su más grande creador y destinatario único, el que es también responsable exclusivo de su desarrollo y operación. Por ello el hombre es copartícipe de su historia social; no decide la conducta del conglomerado pero participa en ella.

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

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

- La acción popular: Derecho Político.-

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

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

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

b) Las funciones del Ministerio Público Federal.-

- Luis Cabrera y Emilio Portes Gil.-

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

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

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

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

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

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

- Antecedentes.-

"La representación del rey, de su cámara y patrimonio que tenía el Fiscal en el derecho neo-español como natural y lógica proyección del derecho peninsular o metropolitano, subsistió como figura jurídica durante el constitucionalismo mexicano hasta antes de la Constitución de 1917. En efecto, desde la Constitución de Apatzingán hasta la Ley fundamental de 1857, el Fiscal o los Fiscales representaban los intereses del Estado y formaban parte integrante de los cuerpos judiciales supremos del país sin haber tenido encomendada la facultad de perseguir los delitos ante los tribunales, pues ésta correspondía a los jueces instructores conforme al sistema inquisitivo".

Con toda razón don Venustiano Carranza, en la exposición de motivos del proyecto constitucional que presentó ante el Congreso Constituyente de Querétaro el primero de diciembre de 1916, al criticar severamente el sistema judicial inquisitivo que imperaba para la persecución y averiguación de los delitos del orden federal o común, propugnó la creación de una verdadera institución del Ministerio Público que tuviese a su cargo por modo exclusivo y excluyente el ejercicio de la acción penal estableciendo régimen acusatorio".

(1) Ignacio Burgoa. Obra citada. p.p. 755 y 756.

- El Artículo 102 Constitucional.-

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

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

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

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

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

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

- Diversas funciones.-

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

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

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

c) La de ser el consejero jurídico del Gobierno.

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

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

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

- Contradicción de funciones.-

Volviendo a la amplitud funcional del Ministerio Público de la Federación, dije que los propósitos de la figura jurídica que nos ocupa podrían verse encontrados y, al ser opuestos, desvirtuar la capacidad imparcial y de justicia que animó al legislador original de Querétaro a concederle tales características. En efecto, el Ministerio Público debe velar, en los procedimientos exclusivamente jurisdiccionales, por la regularidad a fin de que la administración de justicia sea pronta y expedita. Esto significa que el Ministerio Público debe preocuparse de que el procedimiento se ajuste estrictamente al sentido de legalidad y, de ser posible de justicia, justificando así - que, con su intervención en cada procedimiento jurisdiccional el principio de prontitud y expeditéz en la administración de justicia se verifique.

De esta manera, si el Ministerio Público es el representante de la Federación en aquéllos negocios - en que sea parte, obviamente resulta difícil considerar que el Procurador General de la República, como - encargado superior responsable de la figura del Ministerio Público de la Federación, procure que el procedimiento, ajustado a toda regularidad derive en perjuicio de su representada.

En otras palabras, la dualidad de funciones -- del Ministerio Público de la Federación eclipsa el -- propósito fundamental de su creación: vigilar la legalidad del proceso jurisdiccional en que interviene debido a que es factible, como ha quedado explicado, que la actitud de imparcialidad se nulifique en cuanto la federación es su principal objetivo y defensa.

(1) Luis Cabrera, en la compilación que ordenó fuera publicada la Procuraduría General de la República respecto del contenido de las ponencias presentadas con motivo del Congreso Jurídico Nacional convocado en 1932 por la Barra de Abogados de México, afirmó lo siguiente:

"Este carácter de Consultor Jurídico del Gobierno no es notoriamente incompatible con las funciones del Ministerio Público propiamente dichas, pues especialmente al intervenir al Ministerio Público en la materia de amparos no podría desempeñar el doble papel de defensor de la Constitución y de Consejero del Gobierno en actos que el mismo Poder Ejecutivo hubiera ejecutado, precisamente bajo el patrocinio y conforme a la opinión del Procurador General de la República en sus funciones de Consejero del Gobierno".

Al felicitar Cabrera a Portes Gil, por carta - de 15 de septiembre de 1932, con motivo del nombramiento del segundo como Procurador General de la República, entre otros conceptos escribe:

"El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas".

(1) Luis Cabrera y Emilio Portes Gil. Obra citada. p.p. de la 62 a la 65.

- El interés del Estado y el interés de la So
ciudad.-

De cualquier forma la figura del Ministerio Público Federal representa una garantía jurídica social de la ideal aplicación del Derecho en el sistema jurisdiccional mexicano; queda en la conciencia ética - del servidor público que desempeña este papel trascendente para la justicia, no sobreponer, ni aún el interés del Estado, sobre el interés de la sociedad a la cual se debe y por la cual debe de velar deontológicamente con un propósito democrático, en donde el pueblo predomina en el gobierno político de un Estado.

Toca ahora ocuparme de las tareas que el Ministerio Público Federal desempeña en los asuntos agrarios de la nación.

Es de tal importancia la tenencia de la tierra en México que la problemática jurídica de su condición histórica se ha proyectado hacia estudios políticos y económicos y, fue por ello necesario especializar su estudio jurídico penal abriendo una oficina particularmente destinada al análisis de las responsabilidades correspondientes ante la Procuraduría General de la República.

Se conjugan así, de ello me explicaré en adelante, las instituciones del Ministerio Público Federal; de la tenencia y reparto agrario; y el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país.

c) La Oficina de Asuntos Agrarios y Forestales de la Procuraduría General de la República.

- Antecedentes.-

Debido al creciente problema, de proyección -- geométrica en lo político y en lo económico, resultado de la lucha de intereses en el campo mexicano, especialmente por impuso o desactivación de tendencias ideológicas que han perfilado la ideología de algunos gobiernos revolucionarios, fue necesario coordinar -- las funciones de todas las dependencias del Ejecutivo Federal, entre las cuales figuró la Procuraduría General de la República por virtud de sus funciones preventivas de conductas criminales, cuyo origen es evidentemente la falta de unidad en propósitos fundamentales en beneficio de la producción agrícola.

Efectivamente la criminalidad imperó en las relaciones rurales desde el surgimiento mismo de las -- dramáticas reformas revolucionarias, sólo que entonces fue lógica su presencia, aunque no se justifica -- política y económicamente su permanencia en la fase -- de la revolución institucionalizada, sobre todo cuando la autosuficiencia agrícola mexicana casi se había alcanzado a través de un esfuerzo continuado para --- equilibrar los factores de la producción. El resultado en la década de los setentas ahondó el divisionismo entre campesinos y pequeños propietarios y produjo insuficiencia en la producción de alimentos.

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

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

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

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

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

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

(1) Memoria de la Procuraduría General de la República 1969-1970. Pág. 230.

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

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

- Desaparición de la Oficina.-

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

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

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

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

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

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

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

Tampoco es posible encontrar en el Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República la existencia de la Oficina de Asuntos Agrarios y Forestales, pues si la Ley Orgánica de la dependencia no le atribuye función, siendo la única que lo puede hacer, no es factible que forme parte de la estructura administrativa, ni mucho menos que cuente con la partida presupuestal correspondiente por ser inexistente, hoy por hoy.

- La propuesta de creación de la Procuraduría Federal Agraria.-

Por último, me resulta interesante analizar la necesidad de crear un organismo que procure la observación de las resoluciones administrativas agrarias y que investigue su exacto cumplimiento, previendo en lo posible los conflictos delictuosos por falta de justicia; poniendo, en todo caso, en conocimiento de las autoridades judiciales competentes a través del Ministerio Público correspondiente los elementos constitutivos de conductas que hayan generado, a su juicio una responsabilidad penal.

Tal sería el caso de una Procuraduría Federal Agraria que supliera los propósitos de la antigua oficina de Asuntos Agrarios y Forestales de la Procuraduría General de la República cuyas atribuciones fueran autónomas respecto de la Secretaría de Reforma Agraria y, su dependencia, tan sólo de carácter administrativo para efectos de sectores de la Administración Pública Federal.

La "nueva dependencia" coadyuvaría con la Contraloría Interna de la Secretaría de Reforma Agraria y con la Secretaría de la Contraloría de la Federación para el efecto del contenido de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como con el Ministerio Público Federal y local para la persecución de los delitos que se generaran con motivo de las resoluciones o conflictos en materia agraria.

Es posible, pues sólo es una propuesta sin más elementos que la imaginación y los ejemplos similares, que la creación de una "Procuraduría Federal Agraria" evitara conflictos que impiden, por hoy, una seguridad indispensable en la tenencia de la tierra y por ende la producción vigorosa de los productos agrícolas que tanto le hacen falta a un pueblo que, se niega a ser sometido por el exterior en virtud de su amor a la libertad.

Solo produciendo los alimentos que la población requiere podrá, éste nuestro país, alcanzar su soberanía económica a la que aspira y merece.

Queda pues formulada la propuesta de creación de la "Procuraduría Federal Agraria" cuya competencia deberá ser acorde con el contenido del artículo 27 -- Constitucional.

d) La intervención de las Autoridades Agrarias en el ejercicio de la acción penal.

- La Responsabilidad de los Gobiernos de la República.-

Siendo la Reforma Agraria origen y consecuencia del movimiento político popular que se generó y desarrolló en los comienzos del siglo veinte, propiciando las transformaciones sociales y económicas que la revolución mexicana ha logrado alcanzar luego de setenta años de duración del proceso de cambio, es evidente que la responsabilidad de su desarrollo ha correspondido, y aún corresponde, a los gobiernos ejecutores de sus programas.

(1) Lucio Mendieta y Núñez observa: "La Reforma Agraria ha de estar complementada, para que tenga éxito, con una eficiente organización política y económica del Gobierno que impulse la creación de nuevas industrias instalándolas en regiones convenientes y no sólo en las grandes ciudades; que impulse el desarrollo de la agricultura y del crédito entre los campesinos beneficiados con repartos de tierras, la transformación industrial de los productos agropecuarios, la intensificación de los mercados internos y exter--

(1) Lucio Mendieta y Núñez. Obra citada. p.p. 247 y - 248.

nos, la estabilidad monetaria y en general todas aquellas actividades que coadyuven al bienestar de la población por medio de un progreso económico inspirado siempre en la justicia social".

Esa eficiente organización política y económica del gobierno a la que se refiere don Lucio, sólo es alcanzable a través de la conducta absolutamente responsable de los directamente encargados de ejecutar esa política; desde precisamente, el Presidente de la República en su doble calidad de titular del Su premo Poder Ejecutivo y de máxima autoridad agraria, hasta todo servidor público cuyas funciones incidan en la redistribución social de la tierra y su potencial productivo.

Es denominador común en toda la legislación positiva y, criterio de una buena hermenéutica jurídica en el sistema de derecho mexicano, considerar a las autoridades ejecutoras de las funciones del Estado responsables de sus acciones y conductas públicas, así como de los efectos que esas produzcan, por lo que es de esperarse su puntual colaboración con la figura de representación social encargada del ejercicio responsable de la acción penal.

Desde el Presidente de la República hasta el más elemental servidor público en la política agraria, como función medular guía de los ideales revolucionarios, está obligado a intervenir en el ejercicio de la acción penal denunciando ante el Ministerio Público las conductas criminales que sean de su conocimiento y poniendo a su disposición, de darse el caso, a los responsables a fin de que se les juzgue y sancione conforme a derecho.

- La educación del Sistema de Responsabilidades.-

Es por ello necesario concientizar, educando a los servidores públicos involucrados en la función --

agraria y agrícola, de la importancia de su conducta y su actitud en la observación de actos propios y ajenos que impulsen o desvíen el avance de la Reforma Agraria que, como política mexicana fundamental requiere, no de esfuerzos aislados o periódicos sino -- por el contrario, de una voluntad permanente de todos los mexicanos.

Siendo del interés público el contenido de la legislación agraria y agrícola en México, su no observancia por parte de los responsables de aplicarla --- constituye no solamente una conducta delictuosa, sino además política por cuanto genera deformaciones económicas y sociales y se traduce en aspectos patológicos geométricos en las funciones del Estado.

Ha sido experiencia frustrante los resultados del desequilibrio social que en este país han producido las conductas irresponsables de los servidores públicos, desgraciadamente impunes en su mayoría; tan sólo algunas de sus consecuencias han sido la violencia entre campesinos; fallos agrarios injustos y contradictorios; desilusión y desesperanza en la idea de expeditividad de los fallos; engaño y frustración en el funcionamiento agrícola, invasiones desesperadas como único medio de justicia y, otras más de la larga lista.

Se requiere pues la amplia colaboración de los servidores públicos en la política agraria, denunciando las conductas criminales a fin de que sea ejercitada la acción penal; es indispensable que en este propósito participen también los ciudadanos que viven en el campo; es necesario que todos participemos pues sólo así, en una labor conjugada con nítida conciencia responsable y honesta, México podrá aspirar a la soberanía económica como presupuesto indispensable de libertad moderna.

Finalmente me resulta oportuno insistir en la creación de un organismo administrativo que procure - la vigilancia de la debida actuación de los funcionarios y empleados agrarios y agrícolas. Sus funciones serían preventivas y a la vez educativas, representando un medio administrativo específico que advirtiera las desviaciones de la Reforma Agraria y, de su consecuente producción de alimentos y bienes de la tierra.

Estoy cierto que las unidades de contraloría - interna en las dependencias federales, evolucionarán rebasando la idea fiscalizadora que las anima por ahora, hasta alcanzar su mejor destino: la educación -- del sistema de responsabilidades que sería norma, de entonces en adelante, entre los nuevos mexicanos.

CONCLUSIONES

1.- El sistema de responsabilidades que se establece en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una garantía de igualdad jurídica entre gobernados y gobernantes, representando también el mecanismo jurídico y político que preserva las funciones del Estado.

2.- Debido a que las diversas responsabilidades de la ciencia jurídica se entrelazan con las correspondientes a las ciencias económica y política en razón de su importancia y conexión íntima con las tareas del Estado, no es posible separar a esas disciplinas frente a su dinámica pública pues convergen en la organización de los elementos del Estado, a fin de procurar el bienestar de la comunidad y su felicidad como misión final.

3.- La Reforma Agraria es una función principal del Estado mexicano, cuyas dimensiones históricas aspiraron a un modelo social en la tenencia de la tierra que, conformara una estrategia de producción para salvaguardar la primera necesidad básica del pueblo soberano: su libertad de autosuficiencia alimentaria. Por ello, no existiendo aún certeza jurídica y política en la equitativa distribución de la tierra, no es posible alcanzar los niveles de producción que garanticen la soberanía económica nacional.

4.- Las desviaciones reiteradas en los actos de autoridad dentro del proceso agrario han generado la desconfianza y frustración en sus destinatarios -- más desvalidos, propiciando la violencia como "medio idóneo de justicia" en el campo, por lo que la legislación que regula las responsabilidades, aún siendo -- óptima, no resulta suficiente para establecer la paz a través del imperio de la ley, siendo indispensable

entablar mecanismos políticos confiables de comunicación abierta entre campesinos y autoridades.

5.- Desde el punto de vista legislativo las reformas al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a su nueva ley reglamentaria, introducen la diferenciación entre las responsabilidades jurídicas: (penal, civil y administrativa) y reconocen implícitamente en el juicio político y su procedimiento de incoacción, la responsabilidad política. Resta para el futuro legislador incorporar a la responsabilidad económica dentro del título referente a las responsabilidades, de los servidores públicos.

6.- Dado que desde la Ley del 6 de enero de 1915 se institucionalizó la responsabilidad de los gobiernos revolucionarios para distribuir con justicia las tierras, bosques y aguas propiedad originaria de la nación, ha sido y es responsabilidad de los posteriores regímenes de gobierno incorporar a los peticionarios de tierras, aún no dotadas, al proceso de producción, comercialización, transformación, distribución y consumo y, sus actividades complementarias de bienes y servicios conexos, con el fin de modernizar la teoría política y económica en el proceso de la Reforma Agraria.

7.- En materia agraria y agrícola la figura política del municipio libre ocupa un lugar limitado frente a la federación y sus partes integrantes, por lo que, su responsabilidad dentro del proceso agrario y de producción es limitado igualmente. La descentralización administrativa requiere incorporar al municipio libre en la función agraria y de producción, asignándole, de esa nueva forma, la responsabilidad y confianza que merece en el contexto de la administración pública moderna.

8.- Si bien el Presidente de la República es la primera autoridad agraria en consecuencia con el -acabado "sistema presidencialista mexicano", es hora de practicar la figura de la avocación y delegación -de facultades puesto que, centralizar funciones públi-cas de la magnitud de la función agraria ha producido lentitud e inoportunidad en las decisiones dotatorias y restitutorias, creando responsabilidades de las cua-les no se puede responder; es positiva la delegación de facultades porque permite la expedituz y afluencia de las resoluciones agrarias en particular.

9.- Un signo evidente, por su tendencia des--concentradora, aunque rompe con la tradición e importancia de que con exclusividad, el Presidente de la -República fuera el competente y por ende, el responsa-ble, lo es recientemente la facultad del Secretario de la Reforma Agraria para expedir y cancelar certifi-cados de inafectabilidad, así como para otorgar certi-ficados de dotación de tierras que, imperativamente -sólo correspondían al titular del Supremo Poder Ejecu-tivo de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente no puede más ser utilizado como pretexto para justificar la inactivación del proceso de la Reforma Agraria pues es un argumento que inválidamente deteriora al propio "sistema político presi-dencialista mexicano".

10.- La descentralización del Cuerpo Consulti-vo Agrario en virtud de la importancia de la atribu-ción que desempeña, resulta oportuna con el objeto de reunir en forma inmediata a los factores iniciales --del proceso agrario, con la conveniencia de que actua-rían simultáneamente tanto el Gobernador de la enti-dad, la Comisión Agraria Mixta correspondiente, así -como la Secretaría de Reforma Agraria integrando, con-currentemente, el expediente agrario en que se actúe.

11.- La incorporación de los principios de legalidad y audiencia, así como los medios de defensa, en los procedimientos tanto políticos como administrativos, no jurisdiccionales, representa un significativo avance en la nueva legislación regulatoria de las responsabilidades de los Servidores Públicos por cuanto se adecúa al contenido de los artículos 14 y 16 -- Constitucionales.

12.- En el Capítulo Unico, Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria el legislador ordinario estableció los delitos, las faltas administrativas y sus correspondientes sanciones, como presupuestos de conductas derivadas de las relaciones agrarias que se regulan en la propia ley, no pudiendo ser exacta la denominación de "Derecho Agrario Penal" pues sería tanto como, en aras de justificar la autonomía -- del Derecho Agrario, atomizar a otras disciplinas jurídicas, como en la especie sería el Derecho Penal.

13.- La obligación de los servidores públicos agrarios, tanto locales como federales, a fin de denunciar ante el superior jerárquico las irregularidades que sean de su conocimiento y que puedan constituir conductas que impliquen una responsabilidad jurídica, no es más que una facultad de vigilancia que -- opera recíprocamente entre los titulares de organismos que intervienen en la consecución de los procedimientos agrarios. Esta facultad no es excluyente de la obligación genérica de denunciar ante la autoridad competente las conductas criminales que se conozcan.

14.- La figura del fuero constitucional pretende preservar las delicadas funciones del Estado -- protegiendo a los titulares de los órganos de poder -- públicos, federales o locales, dándose el extremo centralista de comprender, como sujetos de juicio político, no sólo a los Magistrados del Tribunal Superior -- de Justicia del Distrito Federal, como resulta con-

gruente, sino a los jueces de jurisdicción ordinaria en el mismo ámbito federal territorial, excluyendo de aforar a los jueces del fuero común de los Tribunales Superiores de Justicia en las entidades federativas, a pesar de que la Constitución prevee como sujetos de juicio político a los correspondientes Magistrados.

15.- En la Secretaría de la Reforma Agraria - sólo el Titular Secretario está protegido por la figura del fuero constitucional y es sujeto de juicio político; los demás servidores públicos con rango jerárquico o sin él, son igualmente responsables de los delitos que se les imputen, en materia administrativa - la responsabilidad resultante está condicionada para los cargos de designación presidencial; en materia civil no se requiere agotar procedimiento especial previo alguno sin distinción de jerarquía o rango.

16.- Para fincar responsabilidades administrativas a los empleados sindicalizados de la Secretaría de la Reforma Agraria es menester tomar en cuenta las leyes del trabajo burocrático así como las condiciones laborales que prevengan los contratos colectivos respectivos.

17.- La acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados las conductas de servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, la comisión delictuosa, o las responsabilidades administrativas, es un dispositivo inerte en nuestro sistema democrático debido al poco interés mostrado por las autoridades quienes, con ello han inducido la apatía ciudadana.

18.- Una posición idealista, atento a la experiencia y a la lógica deductiva, es el caso de considerar la imparcialidad del Ministerio Público Federal cuando su trilogía funcional lo invita a ser defensor y consejero del Poder Ejecutivo Federal y a la vez, - custodio de la legalidad en los procedimientos en que es parte su representado.

19.- Garantizar la seguridad jurídica y política en la tenencia de la tierra es factor fundamental en la producción agropecuaria y, límite de la soberanía económica, por lo que el índice de criminalidad en el campo, la frustración y la desconfianza generados por la injusticia e inactividad gubernamental, requiere en la función agraria la creación de un organismo preventivo y educativo que concilie e investique las responsabilidades de los servidores públicos en el seguimiento de sus actos y decisiones.

20.- Se propone la creación de la "Procuraduría Federal Agraria" cuyas atribuciones, comprendidas las de la antigua Oficina de Asuntos Agrarios y Forestales, fueran además las de advertir y así evitar la generación de conflictos agrarios, vigilando, a través del método de control y seguimiento, la honesta, eficaz, honrada y expedita administración agraria.

21.- Nunca el "criterio político" debe prevalecer en la aplicación de las sanciones correspondientes a las responsabilidades en que incurren cualesquiera de los servidores públicos de México, porque el derecho no admite condicionamientos o supeditación alguno.

I N D I C E

Capítulo I

"LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA"

S U M A R I O

	Pág.
GENERALIDADES	1
EVOLUCION DE PRIVILEGIOS FUEROS E INMUNIDADES.	
SISTEMA JURIDICO DE RESPONSABILIDADES.	
1. DIVERSOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES	5
La dinámica jurídica en el sistema de respon- sabilidades.	
El equilibrio de órganos de poder.	
a) RESPONSABILIDAD JURIDICA	7
- Teorías jurídicas diversas.	
- Conexión entre las ciencias jurídica y po- lítica.	
b) RESPONSABILIDAD PENAL	10
- Finalidades del Gobierno del Estado Mexi- cano.	
- Interacción de sujetos y el Estado.	
- Teorías jurídicas diversas.	
c) RESPONSABILIDAD CIVIL	14
- La teoría de las obligaciones.	
- Teorías jurídicas diversas.	
- El daño patrimonial y su reparación.	
- Fuentes: La Ley, Contrato y Delito.	
d) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	16
- Fundamentos constitucionales.	
- Sistema federalista de responsabilidades.	

- Distinción entre responsabilidades jurídicas.	
- Teorías jurídicas diversas.	
- Definición de Responsabilidad Administrativa.	
e) RESPONSABILIDAD POLITICA	20
- Derecho, Política y Sociología.	
- El factor económico del Estado.	
- Teorías diversas.	
- Definición.	
2. LA RESPONSABILIDAD EN LA CONFIGURACION DE - LOS DELITOS	24
Derechos penales objetivo y subjetivo.	
Definición de Derecho Penal.	
Delito.	
Conclusión.	
a) CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD, CULPABILIDAD y PUNIBILIDAD	27
- Imputabilidad.	
- Responsabilidad.	
- Culpabilidad.	
- Punibilidad.	
- Causa de justificación.	
b) RESPONSABILIDADES PRINCIPALES Y ACCESORIAS	29
- Importancia del bien jurídico tutelado.	
- Objeto y sujeto.	
c) DISTINCION ENTRE FALTAS Y DELITOS	31
- Exposición de motivos del Legislador.	
- Distinción conceptual.	
- Teorías diversas.	
- Conclusión.	

Capítulo II

"LA RESPONSABILIDAD AGRARIA"

IMPORTANCIA DE LA ACTIVIDAD AGRICOLA	34
SURGIMIENTO FORMAL DE LA REFORMA AGRARIA	35
EL DERECHO SOCIAL	36
LA RESPONSABILIDAD AGRARIA	37
1. EN LA POLITICA AGRARIA DICTADA POR LA FEDERACION	37
Antecedentes de los siglos XIX y XX.	
Antecedentes revolucionarios.	
Origen del artículo 27 Constitucional.	
Régimen de facultades de Estados y Federación.	
La tenencia de la tierra en Municipios, Estados y Federación.	
Sistema subjetivo y objetivo de responsabilidades.	
Funcionarios responsables en materia agraria.	
Sinopsis lógica de Responsabilidad Agraria.	
a) POR CUMPLIMIENTO O INCUMPLIMIENTO A DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA - AGRARIA	45
- La Ley Federal de Reforma Agraria.	
- Personas competentes para aplicar la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución.	
- La Responsabilidad en la Aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria.	
- Los delitos en las conductas agrarias.	
- Separación entre Derechos Agrario y Penal.	
- Diversas teorías jurídicas.	
- Inexistencia del Derecho Agrario Penal.	

- Análisis del Capítulo Unico de Delitos en la ley.

2. EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

57

40 años de vigencia de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Vigencia de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Iniciativa de la ley.

Criterios de Responsabilidad en la Administración Pública Federal.

Vigilancia y ejecución de la ley.

Sanciones.

Sujetos.

Medios de Defensa.

Objeto de la ley.

Declaración patrimonial.

Universo de Responsabilidades de la ley.

Responsabilidad Política.

El Fuero Político Constitucional.

Diversas clases de fuero.

Procedimiento del Juicio Político.

Responsabilidad Penal y remoción de fuero.

Responsabilidad Administrativa.

La Responsabilidad Administrativa del Presidente de la República.

Restricción de la Responsabilidad Administrativa.

Obligaciones administrativas del buen despacho.

Sanciones.

Organización del Sistema de Contraloría Federal.

Competencia para la aplicación de la Ley Federal de Servidores Públicos en Responsabilidades Administrativas.

a) EN EL CODIGO PENAL	79
- Importancia y prevención.	
- Aplicación a los servidores públicos de la Secretaría de la Reforma Agraria.	
- Algunos tipos penales especiales para los servidores públicos.	
- Sanción Política y Responsabilidades Penales.	
- Procedimientos autónomos en diversas responsabilidades.	
b) EN LEYES ESPECIALES	87
- Ejemplificación casuística legislativa.	
- Una propuesta de Técnica Legislativa.	

Capítulo III

"FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS QUE INCURREN EN RESPONSABILIDAD AGRARIA"

METODOLOGIA APLICADA	89
LOS SUJETOS POR SU RESPONSABILIDAD	90
a) EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA COMO SUPREMA AUTORIDAD AGRARIA	90
- Breve descripción de la institucionalización de la Reforma Agraria.	
- La figura presidencial frente al sistema de responsabilidades.	
b) EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO	97
- Evolución de un organismo de consejería nacional que unificó a la revolución agraria.	

- Integración, designación y representación.
 - Atribuciones funcionales.
 - la negociación política.
 - Funciones Técnico propositivas.
 - Diversas responsabilidades.
- c) EL SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA 104
- Creación de la Secretaría de Reforma Agraria.
 - Diversas Responsabilidades.
 - Causas de responsabilidad penal.
 - Razones políticas o jurídicas.
- d) OTROS FUNCIONARIOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA 111
- Diferenciación por rango jerárquico.
 - El Secretario de Agricultura y Recursos - Hidráulicos.
 - Funcionarios sin fuero constitucional.
 - Los Delegados y Subdelegados Agrarios.
 - Las Comisiones Agrarias Mixtas.
 - Comités Particulares Ejecutivos de Comisariados y Consejos de Vigilancia.
 - Responsabilidades enlazadas.
 - Preservación del procedimiento agrario.
 - Dualidad de responsabilidades administrativas.
- e) LOS EMPLEADOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA 118
- Servidor de confianza y sindicalizado.
 - La responsabilidad del servidor sindicalizado.
 - Excepción no impunidad.

Capítulo IV

"EL PRINCIPIO PARA LA APLICACION DE SANCIONES
COMETIDAS POR FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS AGRARIOS"

PREVIO PROCEDIMIENTO.	122
RETROACTIVIDAD.	
GARANTIA DE AUDIENCIA.	
PROCESO JURISDICCIONAL.	
PROCEDIMIENTOS NO JURISDICCIONALES: POLITICOS Y ADMINISTRATIVOS.	
a) EL FUERO CONSTITUCIONAL Y EL JUICIO POLI TICO	124
- Desarrollo del fuero.	
- La táctica del fuero.	
- El fuero como garantía.	
- El fuero inmunidad.	
- El fuero requisito de procedibilidad.	
- El procedimiento en el Juicio Político.	
- El Senado.	
- Las sanciones en el Juicio Político.	
b) PROCEDIMIENTO DE ENJUICIAMIENTO PARA LOS FUNCIONARIOS QUE GOZAN DE FUERO	131
- El Procedimiento en el Juicio Político.	
- Las Secciones Instructora y de Enjuicia- miento del Congreso de la Unión.	
- La instrucción del procedimiento.	
- Garantía de Legalidad en la Instrucción.	
- La Cámara de Diputados, órgano de acusa- ción.	
- Garantía de Audiencia.	
- La Cámara de Senadores, jurado de senten- cia.	
- Procedimiento para la declaración de pro- cedencia.	
- Disposiciones Comunes o Ambos Procedi- mientos.	
- El procedimiento para los Estados.	

	Pág.
c) PROCEDIMIENTOS DE ENJUICIAMIENTO PARA LOS FUNCIONARIOS QUE NO GOZAN DE FUERO	140
- El procedimiento administrativo.	
- Instrucción al Procedimiento.	
- Garantía de Legalidad.	
- La excepción.	
- Los medios de defensa administrativos.	
- La incoacción penal.	
d) PROCEDIMIENTOS DE ENJUICIAMIENTO PARA LOS EMPLEADOS AGRARIOS	144

Capítulo V

"LA ACCION POPULAR PARA DENUNCIAR DELITOS AGRARIOS Y LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL"

RESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL	146
VIGILANCIA DEL PROCESO AGRARIO Y AGRICOLA.	
a) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ACCION - POPULAR	148
- Antecedentes.	
- Actualidad.	
- El deber ciudadano.	
- Función política y judicial.	
- La dinámica funcional	
- La acción popular: Derecho Político.	
b) LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO FE- DERAL	153
- Luis Cabrera y Emilio Portes Gil.	
- Antecedentes.	
- El Artículo 102 Constitucional.	
- Diversas funciones.	
- Contradicción de funciones.	
- El interés del Estado y el interés de la Sociedad.	

- c) LA OFICINA DE ASUNTOS AGRARIOS Y FORESTALES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. 160
- Antecedentes.
 - Desaparición de la Oficina.
 - La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
 - La propuesta de creación de la Procuraduría Federal Agraria.
- d) LA INTERVENCION DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS EN EL EJERCICIO DE LA ACCION PNEAL. 165
- La responsabilidad de los Gobiernos de la República.
 - La educación del Sistema de Responsabilidades.

BIBLIOGRAFIA

Miguel Alessio Robles. "La Responsabilidad de los Altos Funcionarios" Cultura México. 1935.

Emilio Betti. "Editorial Revista de Derecho Privado" Madrid, España. 1969.

Julien Bonnacase. "Elementos del Derecho Civil". Cajica Jr. Puebla, México 1945.

Ignacio Burgoa. "Derecho Constitucional Mexicano" -- Porrúa, S.A. México 1976.

Ignacio Burgoa. "Las Garantías Individuales" Porrúa, S.A. México 1971.

Luis Cabrera y Emilio Portes Gil. "La Misión Constitucional del Procurador General de la República". Cultura México 1932.

Fernando Castellanos Tena. "Lineamientos de Derecho Penal". Porrúa, S.A. México 1967.

Eugenio Coello Calón. "Derecho Penal". Nacional Editorial, México 1948.

Mariano Coronado. "Elementos de Derecho Constitucional Mexicano". Tipografía de Luis Pérez Verdía. México 1887.

Martha Chávez Padrón. "El Derecho Agrario en México" Porrúa, S.A. México 1982.

Mario de la Cueva. "La Idea del Estado". UNAM 1975.

Miguel de la Madrid. "Estudios de Derecho Constitucional". Porrúa, S.A. México 1980.

Constancio B. de Quiróz. "Derecho Penal" Cajica Jr. México 1947.

José Díaz y Enríquez. "Responsabilidad Criminal ante los Tribunales" América Nueva, México 1955.

Gabino Fraga. "Derecho Administrativo" Porrúa, S.A. México 1925.

Manuel García Pelayo. "Derecho Constitucional Comparado". Talleres tipográficos de Ediciones Castilla Madrid, España 1958.

Juan José González Bustamante. "Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional" Botas. México 1946.

Arturo González Cosío. "El Poder Público y la Jurisdicción Administrativa en México". Porrúa, S.A. México 1976.

Herman Heller. "Teoría del Estado" Fondo de Cultura Económica. México 1968.

Luis Jiménez de Asúa. "Tratado de Derecho Penal" Buenos Aires, Argentina 1961.

Mariano Jiménez Huerta. "Derecho Penal Mexicano" Porrúa, S.A. México 1972.

Hans Kelsen. "Teoría General del Derecho y del Estado". UNAM. México 1969.

Héctor Lafaille. "Derecho Civil" Ediar, S.A. Buenos Aires, Argentina 1950.

Legislación consultada. "Diario Oficial de la Federación". Secretaría de Gobernación. México.

Karl Loewenstein. "Teoría de la Constitución". Ariel, España 1974.

José Ma. Lozano. "Tratados de los Derechos del Hombre". Porrúa, S.A. México 1972.

Rafael Matos Escobedo. "La Responsabilidad Penal de las Personas Morales" Botas, México 1956.

Memoria de la Procuraduría General de la República. 1969-1970.

Lucio Mendieta y Núñez. "Teoría de los Agrupamientos Sociales". Porrúa, S.A. México 1924.

Lucio Mendieta y Núñez. "El Derecho Social" Porrúa, S.A. México 1967.

Lucio Mendieta y Núñez. "Introducción al Estudio del Derecho Agrario". Porrúa, S.A. México 1981.

José Ortega y Gasset. "Tríptico". Mirabeau o El Político. Espasa-Colpe, S.A. Madrid, España 1972.

Serafín Ortiz Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano". Cultura, México 1961.

Luis Carlos Pérez. "Manual de Derecho Penal". Temis, Bogotá, Colombia 1976.

Emilio Rabasa. "La Constitución y la Dictadura". Porrúa, S.A. México 1976.

Eduardo Ruiz. "Derecho Constitucional y Administrativo". Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. México, 1888.

Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa, S.A. México 1973.

Felipe Tena Ramírez. "Las Constituciones de México" Porrúa, S.A. México 1972.

Jorge Vera Estañol. "Al Margen de la Constitución de 1917". Wayside Press. Los Angeles, E.U. 1920.

Ignacio Villalobos. "Derecho Penal Mexicano". Porrúa, S.A. México 1960.