



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho
Seminario de Derecho Agrario

La Ineficacia de la Acción Popular en la
Ley Federal de Reforma Agraria.

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :
ADRIAN MARTINEZ LEAL

Ciudad Universitaria, México

1976



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

LA PRESENTE TESIS, SE ELABORO EN
EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO,
BAJO LA DIRECCION DEL SR. LIC. -
ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES, SIEN-
DO DIRECTOR DEL MISMO EL SR. LIC.
ESTEBAN LOPEZ ANGULO.

A MI FAMILIA

A MIS AMIGOS

A MIS MAESTROS

LA INEFICACIA DE LA ACCION POPULAR EN LA LEY
FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

PROLOGO

CAPITULO I

LA ACCION POPULAR:

- a) Carácter de la Acción Popular en el Derecho Romano.
- b) La Acción como un deber Público.
- c) Distinción entre Acciones Penales Públicas y acciones Populares.
- d) Naturaleza jurídica de la Acción Popular.
- e) Sus diferencias con la denuncia y la querrela.
- f) Presupuestos procesales. Condiciones objetivas de punibilidad. Cuestiones prejudiciales. Requisitos de procedibilidad. La ubicación de la Acción Popular.

CAPITULO II

LA ACCION POPULAR Y LAS GARANTIAS INDIVIDUALES
Y SOCIALES EN MATERIA AGRARIA

- a) Concepto de garantía individual.
- b) Concepto de garantía social.
- c) Notas jurídicas distintivas.
- d) El concepto de garantía social en materia agraria.
- e) El concepto de garantía individual en materia -- agraria.
- f) La violación de garantías como causa mediata del ejercicio de la acción popular.

CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS.

- a) El principio de la responsabilidad del Estado.
- b) Soberanía y responsabilidad.
- c) La responsabilidad directa del Estado.
- d) La responsabilidad indirecta del Estado.
- e) Situación de los funcionarios y empleados públicos.
- f) Delitos comunes y oficiales.
- g) El fuero de los funcionarios.
- h) Fundamento en nuestra Constitución vigente.

CAPITULO IV

LA ACCION POPULAR Y EL PODER PUNITIVO EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

- a) Los delitos especiales en materia agraria.
- b) Sanciones.
- c) Crítica al Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- d) La Acción Popular, instrumento punitivo ineficaz.

PROPOSICIONES

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

PROLOGO

A menudo resulta arduo y escabroso encontrar -- ideas, fórmulas, opiniones y orientaciones verdaderas, en los días que corren de sorpresas constantes en cada una de las ramas del conocimiento, aún para los más estudiosos en cualesquiera materia, ya podrá entonces juzgarse nuestra labor, cuyos resultados deben adolecer de profundas deficiencias, errores en la interpretación, distracción de detalles no solamente secundarios, sino aún de no pocos -- importantes, vaguedad en los conceptos y grandes vacíos -- que llenar, pero en la que no hay influencia de indiferentismo, ni adulación, ni severidad injusta que conscientemente pudieran herir susceptibilidades.

Al elaborar la presente Tesis, tuvimos como punto de partida al ser humano con sus virtudes y defectos, -- especialmente a los grupos campesinos y a las autoridades y empleados públicos en materia agraria.

Es bien sabido, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su Artículo 39 que, "la soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". En consecuencia, las autoridades representadas por personas físicas tienen la obligación de servir con lealtad al pueblo del cual son mandatarios.

El hombre del campo en su mayoría abrumadora, carece de los medios intelectuales necesarios, para exigir y hacer valer sus derechos, prestándose esta situación a la consumación de lamentables injusticias por parte de aquellos que han obtenido el poder público, el económico o -- ambos, y que han olvidado en algunos casos dolosamente que forman parte de una sociedad organizada, y que sino por --

respeto a los derechos humanos cuando menos por conveniencia deben de reconsiderar su actitud explotadora en contra de la clase campesina, para poder aspirar cuando menos a la conservación de la sociedad actual.

La Acción Popular consagrada en la Ley Federal de Reforma Agraria y que es objeto de nuestro estudio, dividimos su análisis en cuatro capítulos: El primero, examinando sus antecedentes, estructura jurídica, y sus diferencias con otras figuras que pudieran sembrar confusión respecto a su naturaleza; el segundo capítulo y muy importante trata de su relación con las garantías individuales y sociales, cuya violación constituye a nuestro juicio el nacimiento de las Acciones Populares; el tercer capítulo examina la situación legal del Estado, y sus funcionarios y empleados en relación con el ejercicio de sus atribuciones; el cuarto y último capítulo analiza los delitos y sus sanciones en materia agraria, asimismo hacemos una crítica al Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, y los razonamientos en cuanto a la ineficacia de la Acción Popular en materia agraria.

No realizamos el estudio integral de la Acción Popular que ya de por sí sería demasiado ambicioso, solo pretendemos dejar asentada nuestra inquietud y preocupación por los problemas que aquejan a nuestros hombres del campo, quienes por su notoria debilidad económica, política y social, continúan navegando en su perjuicio en el mar del caos, el atropello y la ilegalidad y solo en los últimos años se han vislumbrado en su beneficio débiles luces de comprensión.

CAPITULO I

LA ACCION POPULAR

a) CARACTER DE LA ACCION POPULAR EN EL DERECHO ROMANO.

Se ha dicho y con razón a nuestro juicio, que el Derecho Romano no es un sistema de derechos sino un sistema de acciones. Para los Romanos, de acuerdo a su gran espíritu práctico y poco teórico, el Proceso solo tenía como fin pragmático la condena. Para ellos, el juez no declara ni constituye derechos, se limita a investigar los hechos y de acuerdo al resultado obtenido absuelve o condena.

"El Derecho Romano rechazó el principio moderno de la generalidad de la acción. Para cada situación típica, quería que se aplicara una acción determinada, y el error en la selección de la acción podía tener consecuencias fatales. A este respecto, el litigante moderno tiene más facilidades, se podría decir que el jurista antiguo había creado una llave especial para cada situación controvertida, mientras que los modernos tratamos todos los pleitos con la misma llave maestra". (1)

En Roma se deslindo perfectamente la esfera del Proceso público de la del privado, pues mientras éste correspondía ser impulsado por un particular, aquel debía necesariamente ser iniciado por un Funcionario Público que representaba al interés colectivo dañado por el acto ilícito. Sin perjuicio de la actuación de dicho Magistrado y en

(1) Guillermo Floris Margadán "El Derecho Privado Romano" Cuarta Edición, Pág. 179.

determinadas circunstancias, posiblemente con el fin de --
estimular el celo del mismo, se admitió también que cual- --
quier particular tomara la iniciativa en su carácter de --
miembro de la sociedad, y del presunto perjudicado por el --
hecho delictuoso, entablado una acción llamada popular, --
destinada a obtener la condena del culpable, con lo que ve-
nía a actuar como Procurator del Pueblo.

Estas acciones, hacían dictar la condena que gene-
ralmente consistía en una multa en favor del Erario, pero --
luego con el fin de estimular a los ciudadanos a asumir el-
rol de denunciantes la Legislación Romana permitió que el --
accionante tuviera una participación en el monto de la mul-
ta cuando la condena se dictara a favor del Fisco.

El Derecho Pretoriano admitió luego que el parti-
cular actuara en nombre propio y no en el de la colectivi-
dad como había sucedido hasta entonces, con lo cual el impon-
te total de la multa ingresaba en su patrimonio con ciertas
limitaciones, como la de que el accionante debía esperar --
durante un año a que el particular interesado ejerciera su
derecho, lo que dió a la Acción Popular el carácter de --
subsidiaria.

"ACCIONES POPULARES, llamábase a aquellas accio-
nes penales establecidas para la defensa de un interés pú-
blico, que cualquier ciudadano tenía derecho a promover, --
preferentemente aquellos ciudadanos que por el acto ilícito
sufrieran también en un interés privado, o aquellos otros --
que fueran reconocidos como idóneos". (2)

(2) Pietro Bonfante "Instituciones de Derecho Romano"
Ed. del año 1902, Pág. 119 - Turín, Italia.

Según que la Acción fuera ejercitada solo por la parte interesada o que estuviera permitido hacerlo por cualquier individuo como componente de la colectividad, las Acciones se clasificaban en Privadas (Acciones Private), y en Populares (Acciones Populares). Las primeras eran las que se daban a una persona determinada para la defensa de su propio derecho y solo podían ser ejercidas por quien había sido lesionado en sus intereses. (Ad quem rem pertinent cuius interest). En tanto que las Populares eran aquellas que podían ser ejercidas por cualquier individuo que así lo deseara como miembro de la colectividad, no para proteger sus intereses particulares sino para defender el interés público de que él mismo era indirectamente partícipe. (Quaesuum ius populi tuetur). (3)

Se ha querido extender la trascendencia de las Acciones Populares hasta considerarlas como una representación del pueblo, y en consecuencia, como un antecedente remoto del Ministerio Público, pero realmente el origen de esta Institución parece encontrarse en el Derecho Canónico, en los llamados Promotores de Justicia, en donde se sostenía que la Acción Popular acreditaba al ciudadano el carácter de Procurator del Pueblo. Pero lo cierto es que las Acciones Populares eran dadas en interés del pueblo, pero no en nombre del pueblo. Otra particularidad en el Derecho Romano, era que las Acciones Populares cuando se han ejercitado varias veces con igual fundamento, se podía oponer la excepción de cosa juzgada, no solo contra anteriores sino también contra nuevos ejercitantes dado su efecto público - Erga Omnes.

- (3) Luis Rodolfo Argüello, Luis Alberto Peña Guzmán
"Derecho Romano" Segunda Ed., Pág. 466 Buenos Aires,
Argentina.

Entre las acciones populares encontramos las de -
Albo corrupto, que se daba contra el que con dolo alterase-
lo expuesto al público en el Edicto; la de Sepulcri violati,
ejercida contra el violador de sepulturas; y la de Positis-
et suspensis, contra el ocupante de una vivienda, que tuvie-
ra colgado algún objeto que al caer en la calle ocasionara-
un daño a otra persona.

No deben confundirse, las Acciones Públicas con -
las Acciones Populares en el Derecho Romano, las dos pueden
ejercitarse por un ciudadano cualquiera, pero mientras las
públicas se ejercitan a través de un procedimiento penal, -
las populares se rigen por un procedimiento civil y forman-
parte del conjunto de acciones civiles. En nuestro derecho
moderno, las acciones penales siendo todas de orden público
pueden ser ejercidas por cualquier ciudadano a través de la
denuncia o la querrela, y son diferentes de las acciones -
populares que tienen carácter constitucional algunas, y - -
otras se rigen por disposiciones de leyes secundarias, pero
todas se ejercitan a través de un procedimiento especial en
cada caso concreto.

b) LA ACCION COMO UN DEBER PUBLICO.

"El medio principal por el cual se ejercita la --
coacción jurídica se llama acción. En el ámbito del derecho
privado, acción es por tanto, el medio proporcionado al ciu-
dadano para repetir del Estado la defensa del propio dere-
cho desconocido. (Actio nihil aliud est quam ius persecuin-
di indicio quod sibi debetur). (4)

(4) Pietro Bonfante, "Instituciones de Derecho Romano"
Ed. del 1902, Pág. 110 - Turín, Italia

La antigua distinción entre Acción Pública y -- Privada que tenía su base diferencial en el sujeto ejercitante (El Estado o el individuo), ha sido borrada ahora -- cuando en el ámbito puramente procesal toda acción se considera como un deber público. Se ha generalizado ya la -- concepción publicista de la acción y solo valientes defensores del liberalismo jurídico sostienela confusión. De manera que toda acción tiene un carácter eminentemente público, independientemente de la pretensión egoista que mueva al ejercitante. Tan público es el poder de invocar la tutela jurídica del Estado en el proceso penal, como la -- misma tutela para intereses particulares, en suma, la distinción no se basa en la pretensión sino en la relación -- entre ciudadano y Estado.

La posición del Estado a través del Ministerio -- Público es cada vez más preponderante desde el punto de -- vista procesal. Actúa como parte interesada cuando la Ley le acuerda Titularidad Procesal para actuar en cualquier -- relación jurídica sustancial, penal, civil, laboral, etc.

El antiguo deslinde entre Derecho Privado y Derecho Público, basado en el carácter Público o Privado del -- interés protegido tiende a desaparecer. El orden público absorbe cada vez más terreno jurídico. Penetra en el derecho de familia, en contratos y obligaciones y en cada momento ocupa nuevas posiciones.

Antes de que se constituyera el Estado y asumiera la obligación de impartir justicia, imperaron la venganza y la autodefensa, lo que necesariamente trajo consigo -- el reino de la violencia, el predominio del más fuerte, en definitiva la inseguridad y la anarquía sociales.

Para poner término a esta situación caótica, -- desde las sociedades menos civilizadas, hasta las naciones que han alcanzado el mayor grado de organización económica

y política, nació el Estado como un producto natural, que - respondía a necesidades de primer orden.

La justicia si así puede llamarse la que los particulares se hacían por su propia mano, fué desapareciendo y en su lugar se instituyó y comenzó a funcionar la de los gobiernos constituidos que, por decirlo así, tienen el monopolio de esa función social, mediante la cual se mantienen el orden y la paz colectiva sin los cuales es imposible la subsistencia de la comunidad y menos su progreso en los diversos órdenes la vida.

"Si se estima que la seguridad en las soluciones proviene de su previo conocimiento, se tendrá que admitir, que para mantenerla corresponde al Legislador hacer la Ley y al Juez decidir de conformidad, sobre esta base puede - - decirse que el juicio fué establecido para que ninguno osase de propia autoridad tomar por sí satisfacción de la injuria que se le hiciese, ni apropiarse el derecho que le competía precaviéndose de este modo las funestas consecuencias que infaliblemente resultarían de tal desorden".

"Que entre los hombres se presenten disputas jurídicas requeridas de una solución imperiosa es algo que no puede negarse. El individuo nace con derechos que son correlativos a sus semejantes. Ya sea por error o malicia, - por el amor propio que a menudo le ciega o trastorna, o lesionados los suyos, o cree que su propiedad peligra y trata de ponerla a salvo aunque realmente no sea así. La fijación de estos derechos no puede hacerse por el mismo - que está interesado en ellos, por la sencilla razón de que entonces los juicios serían parciales o de que cada resolución provocaría nuevas disputas". (5)

(5) Humberto Briseño Sierra, "Derecho Procesal" Vol. Seg. Primera Ed., Págs. 17-18

Es preciso que haya una persona imparcial, que -- tomando conocimiento de los hechos, pronuncie un fallo inapelable, asegurando los derechos discutidos. Esta persona está constituida en los tribunales y el instrumento es la sentencia.

En nuestro derecho el Artículo 17 Constitucional consagra como una de las más importantes garantías la relativa a que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia y declarar al mismo tiempo que nadie puede -- hacerlo por su propia mano.

No obstante que el Estado tiene la obligación y goza del poder necesario para impartir justicia, permite a los particulares en determinados casos la autodefensa y que terminen sus litigios y diferencias sin necesidad de acudir a los tribunales. Se trata de las figuras que el Derecho Procesal designa con los nombres de autodefensa y de auto-composición. La primera la dispone el Código Penal para el Distrito Federal al considerar a la defensa legítima como eximente de responsabilidad penal, cuando al ejercerla se comete un delito, (Art. 15 Fracc. III) y en el Código Civil para el Distrito Federal se admite como legítima en los casos señalados en los Artículos siguientes:

- 865.- Es lícito a los labradores destruir en cualquier tiempo los animales bravos o cerriles que perjudiquen -- sus sementeras o plantaciones.
- 866.- El mismo derecho tienen respecto a las aves domésticas en los campos en que hubiere tierras sembradas de cereales u otros frutos pendientes a los que pudieran perjudicar aquellas aves.
- 870.- Es lícito a cualquier persona apropiarse los animales bravos, conforme a los reglamentos respectivos.
- 871.- Es lícito a cualquier persona apropiarse los enjambres que no hayan sido encerrados en colmena o cuando la han abandonado.

873.- Los animales feroces que se escaparen del encierro en que los tengan sus dueños, podrán ser destruidos ó -- capturados por cualquiera. Pero los dueños pueden -- recuperarlos si indemnizan los daños y perjuicios que hubieren ocasionado.

La autocomposición consiste en la terminación del litigio por voluntad unilateral o bilateral de los interesados sin que medie una resolución judicial que ponga término a dicho litigio, decidiendo al mismo tiempo las cuestiones-- controvertidas. Existe en los siguientes casos: Cuando -- termina el litigio por transacción, conciliación, compromiso en arbitros, desistimiento de la acción, allanamiento a la demanda, y cumplimiento de la obligación a cargo del demandado.

La intervención del Estado en el Derecho Penal, -- por imperio del orden público, se efectúa de dos maneras:

- 1.- Por el Ministerio Público, además de la acción penal -- que directamente ejercita, en el Proceso Civil interviene por ejemplo en los conflictos relativos a la nulidad del matrimonio, al divorcio en su carácter de defensor-- del matrimonio, en la tacha de falsedad de documentos, -- etc. y,
- 2.- Directamente en nombre del soberano orden público, por-- imperio de la Ley que el juez debe aplicar aún de oficio sin representación alguna y contra el cual resulta impotente la voluntad privada.

Además de esta intervención el Estado la tiene -- también como sustituto procesal de los representantes legales de los incapaces, es tutor de los menores abandonados, -- tutor interino a través del Ministerio Público sustituyendo procesalmente a la persona del representante legal cuando -- no lo tengan dichos menores abandonados.

Todavía nuestra legislación procesal penal habla-

mos de delitos que se persiguen de oficio y delitos perseguidos a petición de parte, para distinguir aquellos en que además del Estado puede intervenir como denunciante o acusador cualquier ciudadano, de otros en que la cualidad procesal corresponde a los que por Ley pueden considerarse agraviados. Pero tan pública es la acción ejercitada por el Ministerio Público como la intentada a petición del acusador privado, pues la diferencia no depende del sujeto titular, sino más bien es objetiva, apunta al poder del provocar la actividad jurisdiccional del Estado sin tener en cuenta quien la provoca, desde luego sin perjuicio de tener consciencia que el Ministerio Público actúa en cumplimiento de un deber público, y el acusador privado lo mueve un estímulo particular.

Eugenio Florian, sin embargo hace una distinción entre la acción civil y la acción penal, en cuanto que ésta última constituye un deber público, al afirmar: "En el proceso civil se sostiene que la acción es un derecho potestativo, es decir una mera facultad que su titular puede ejercitar, pero sin estar obligado a ello, su ejercicio no produce obligación para el adversario. La acción es el poder jurídico de dar vida a las condiciones para la actuación de la voluntad de la Ley. La acción es un poder que corresponde a una persona frente a la parte adversaria, y contra la cual se produce el efecto jurídico de la realización de la Ley.

El adversario no está obligado a nada frente a este poder, queda simplemente sujeto al mismo. Esta concepción aparte de su admisibilidad o inadmisibilidad en el proceso civil no puede importarse en el proceso penal: El Estado (o sus órganos) en el ejercicio de la acción penal no ejerce una facultad sino que cumple un deber, aunque éste dependa de ciertos requisitos. Además la acción penal no va contra un adversario, ni el acusado puede quedar --

siempre inactivo, sino que ha de sufrir actos de coersión".
(6)

c) **DISTINCION ENTRE ACCIONES PENALES PUBLICAS Y ACCIONES POPULARES.**

Son sutiles las diferencias entre la Acción Penal Pública, poder concedido al Estado y a los particulares para impulsar la actividad del organo jurisdiccional con un fin punitivo, y ese otro poder otorgado en la mayoría de las modernas constituciones, llamado Acción Popular otorgado a todos los ciudadanos para hacer efectiva la preeminencia de la Carta Fundamental y de las leyes que derivan de ella sobre los actos del poder público.

Podemos esbozar algunas diferencias fundamentales.

1) El ejercicio de la acción penal pública, constituye un deber de actividad del Estado, por su organo el Ministerio Público, en cambio el ejercicio de la acción popular no es obligatorio, sino una facultad potestativa otorgada a todos los ciudadanos; 2) La actividad penal pública se desenvuelve dentro de los procesos ordinarios y especiales señalados en la Constitución y las leyes que derivan de ella, mientras que la acción popular tiene un trámite breve y sumario; 3) La diferencia básica en cuanto a su propia naturaleza, es que la acción penal por regla es de condena, aunque en ciertos casos es declarativa (absolutoria), constitutiva (rehabilitación), cautelar, consultiva e impugnativa.

En nuestra opinión, la acción abstractamente es una sola, la facultad que tienen los ciudadanos o el Estado por sus organos competentes, para impulsar, excitar o esti-

(6) Eugenio Florian, "Elementos de Derecho Procesal Penal" Trad. L. Prieto Castro, Seg. Ed., Págs. 176-177 - - - Barcelona, España

mular la actividad jurisdiccional. La acción por sí sola -- logra su efecto con la sola propulsión jurisdiccional, independientemente del fin que ella se proponga mediante su ejercicio, por ello solo atendiendo a su fin, podemos hablar de acción civil, penal, o popular.

Chiovenda, sostiene que la acción en general "Es -- el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la Ley". (7)

Tiene la acción naturaleza pública o privada, según sea pública o privada la norma cuya actuación produce.

En el Derecho Romano clásico, a medida que se concedían acciones pasaban al Derecho con un determinado nombre, su número aparecía pues, limitado. En el Derecho Moderno -- las acciones son tantas cuantas son las normas que pueden -- ser actuadas, pero no tiene necesaria y rigurosamente un -- nombre.

La Ley conserva sin embargo, muchas denominaciones típicas Romanas, y así habla de acción de petición de herencia, reivindicatoria, hipotecaria, denuncia de obra nueva; -- otras muchas han quedado en el uso corriente por comodidad -- de la técnica jurídica como la acción pauliana, confesoria, -- negatoria, etc.; otras se forman mencionando su objeto como -- resarcimiento, nulidad, revocación, etc.

La acción en sí, dice Chiovenda, es un poder meramente ideal, o sea el poder de querer determinados efectos -- jurídicos (actuación de la Ley). Este poder se ejercita mediante una declaración de voluntad relativa a los efectos -- que se buscan, no exige ninguna acción física, sino aquello-

(7) José Chiovenda, "Principios de Derecho Procesal Civil" Tomo I, Pág. 73, Tercera Ed., Trad. Española

que es necesario para manifestar y mantener durante el proceso la voluntad de que la Ley sea actuada (demanda judicial). La demanda judicial es el acto mediante el que se ejercita el Derecho de Acción, se manifiesta el deseo de que la Ley sea actuada.

Toda acción en concreto, independientemente de las diferencias que podamos hacer de ella, de acuerdo a los distintos criterios, consta de tres elementos comunes, a saber:

Los sujetos, o sea el sujeto activo al que corresponde el poder de obrar, y el pasivo frente al cual corresponde el poder de obrar.

La causa eficiente de la acción, o sea un interés que es el fundamento de que la acción, corresponda, y que ordinariamente se desarrolla a su vez en dos elementos: Un Derecho y un Estado de hecho contrario al Derecho mismo.

El objeto, o sea el efecto a que tiende el poder de obrar, lo que inmediatamente se pide es la actuación de la Ley.

Eugenio Florian, al hablar de los órganos que concurren al ejercicio de la acción popular, distingue el del concurso de los ciudadanos afirmando que:

"Existe la Acción Popular cuando todos los ciudadanos que tengan determinada capacidad genérica o específica pueden ejercitar por sí la acción popular, la cual se presenta en tres formas: 1)- Acción Popular exclusiva, como en Inglaterra y en algunos Estados Americanos, aunque en todos ellos se va extendiendo la intervención del Ministerio Fiscal; 2)- Acción Popular en concurrencia con el Ministerio Público, como en España; 3)- Acción Popular para de-

terminadas categoria de delitos". (8) Esto último sucede en nuestro país para determinados delitos que concretamente están señalados en la Constitución y en las leyes secundarias que de ella emanan.

En nuestra opinión la diferencia fundamental entre la acción penal y la acción popular, se encuentra en cuanto a su ejercicio en los organos utilizados para tal fin, que pueden ser inmediatos o mediatos. Son inmediatos aquellos que están relacionados con el Estado por su calidad de funcionarios, y son mediatos los particulares legalmente autorizados para ejercitar la Acción Popular en interés de la colectividad.

El organo inmediato por imperativo constitucional (Artículo 21) es el Ministerio Público que se encuentra bajo el mando de un funcionario denominado en nuestro país -- Procurador General de Justicia.

Este sistema constituye un monopolio de la Acción Penal por parte del Estado, que se atenúa un poco al concederse junto a este ejercicio, el concurso de los ciudadanos que constituyen el organo mediatos, tal es el caso de la -- Acción Popular que existe cuando se da el ejercicio de ella a todos los ciudadanos para que persigan por sí determinados delitos en nombre de la colectividad y en interés de -- ella.

Nuestro Código Penal por ejemplo concede Acción Popular para perseguir los delitos como el de abuso de autoridad, sin embargo, no se ejercita directamente por los particulares la Acción Penal, pues siempre se ha seguido el -- común procedimiento de denuncia.

(8) Op. Cit. Pág. 187

Por otra parte, siendo el Ministerio Público el -- único capacitado para ejercitar la Acción Penal de acuerdo -- con la interpretación que del Art. 21 Constitucional hace la Suprema Corte, la Acción Popular reconocida por el Código no puede practicarse sino es a través del Ministerio Público, -- pues lo contrario resultaría violatorio de nuestra Carta Fundamental.

d) NATURALEZA JURIDICA DE LA ACCION POPULAR.

A nuestro juicio, la Acción Popular es el poder -- público que la Ley coloca a disposición de toda persona capaz, para denunciar ante las autoridades en los términos que la misma ley señala todo acto u omisión del poder público, *y de ciertos particulares*.

Este poder público puede ser administrativo, legislativo ó judicial, y a nivel federal, estatal o municipal -- según el caso, y los actos deben en todo caso directa o indirectamente ser violatorios de los preceptos constitucionales o de las leyes secundarias que de los primeros emanen. En -- su oportunidad y por esta última razón trataremos un capítulo al análisis de las garantías individuales y su relación -- con el ejercicio de la Acción Popular.

Su base histórica como antes hemos dicho, se encuentra en el Derecho Romano, y así el Digesto llama Acción-Popular aquella por la cual el pueblo defiende sus derechos. Es por esto que la Acción tiene su más profunda eficacia en el respeto de las garantías que la Carta Fundamental acuerda en favor de los ciudadanos. No puede decirse que el ejercitante de la Acción actúa con el carácter de Cuasi-Mandatario del Pueblo, pues la Constitución expresamente los señala, sino que es la facultad que tiene todo ciudadano sin -- necesidad de arrogarse la representación de la soberanía -- popular.

La Acción Popular, que sí es una verdadera acción, ya que tiene el poder de querer determinados efectos jurídicos (actuación de la Ley), consta de los siguientes elementos:

Los sujetos, o sea el sujeto activo que en todo caso es el denunciante que persigue un efecto jurídico en interés de la colectividad; y el sujeto pasivo que lo constituyen las autoridades cuyos actos u omisiones causan un daño a la colectividad.

El interés, que a su vez consta de dos elementos: Un derecho que es la garantía individual violada por el sujeto pasivo, y un Estado de hecho contrario al derecho mismo, que con los actos u omisiones de las autoridades denuncia--
das.

El objeto, o sea el efecto a que tiende el poder de obrar, que en todo caso es el resarcimiento del daño --
causado a la colectividad.

La Acción Popular por tanto tiene vida diferente de la Acción Penal Pública, aun cuando se encuentra íntimamente relacionada con ella, la acción popular tiende en --
cierto modo a proteger y a resarcir el interés colectivo --
independientemente de que con el solo acto de denuncia termine su esencia al convertirse la pretensión en acción penal pública; puede en ciertos casos, ni siquiera dar lugar al nacimiento de ésta última, ya sea por que el Ministerio Público, o los organos que estén facultados para ejercitarla declaren que no existe un acto u omisión responsable --
ante la Ley.

"La Ley, por el solo hecho de que alguien se jacte o alegue tener una acción en concreto, por lo pronto tiene que demandar al juez, Ministerio Público u organos facultados que provean. La autoridad le dará la razón luego-

o se la negará, acogera proveyendo o rechazando, pero mientras no se pronuncie en una decisión la situación seguirá -- siendo esta: Que de un lado hay una pretensión, frente a la cual otro se rebela, pone en duda o por lo menos persiste de hecho en una resistencia pasiva como si la acción no existiese.

Se llega así a esta paradoja, que la Acción que en la Ley se nos presenta concedida en abstracto como un derecho, en la vida practica es decir en concreto se le encuentra únicamente en el estado de pretensión. En efecto, antes de juzgada la cosa no se sabe todavía si aquel derecho existe en concreto. Cuando se llega después al pronunciamiento los casos son dos: La autoridad la rechaza, y entonces de ello resulta que en realidad no existía la acción como derecho, o la autoridad la acoge y entonces la acción obtiene de ordinario con ello el resultado a que tendía, y por consiguiente no tiene ya razón de ser después de juzgada, y se -- extingue por satisfacción, la autoridad declara sin duda que la acción existía como derecho". (9)

En el caso de la Acción Popular, el sujeto activo, que es quien se facta o alega una acción en interés de la -- colectividad, debe normalmente señalar un hecho antijurídico del que dice haber nacido dicha acción, y tiene que afirmar que puede provocar providencias en contra de otros (funcionarios o empleados públicos). Es muy difícil que éstos últimos consientan la pretensión de los sujetos activos, por lo que puede afirmarse que como todas las acciones, las populares son controvertidas o litigiosas, lo cual equivale a encontrarse antes de juzgada la cosa en el estado de pretensión.

(9) Enrico Redenti, "Derecho Processal Civil", Tomo I, páginas 50-51, Trad. Santiago Sentia Melendo y Otro

Debe afirmarse que cuando alguien alega una acción discutida por otro, lo que en realidad se discute es el derecho primario que le sirve de base.

En consecuencia, la Acción Popular existe en abstracto como mera pretensión del sujeto activo quien manifiesta al actualizarse, el interés y el objeto, independientemente de que el Ministerio Público o el órgano facultado ejerce la acción penal en concreto o no la ejerce por considerar que no existe un derecho para tal pretensión, o un hecho contrario al derecho discutido.

e) SUS DIFERENCIAS CON LA DENUNCIA Y LA QUERRELLA.

Consideramos de vital importancia hacer un análisis y diferenciación de la Acción Popular con las figuras que -- nuestras disposiciones penales denominan como denuncia y querrela, ya que por su naturaleza jurídica se llegan a confundir por lo que es necesario señalar con claridad sus diferencias, y también los aspectos que presentan cierta similitud -- con la acción popular.

Para la noticia del delito han quedado totalmente -- desterradas de nuestro derecho instituciones jurídicas como -- la pesquisa particular, la pesquisa general, la delación anónima, y la delación secreta. El Legislador prohibió la indagación sobre una población o provincia, o sobre una persona -- determinada, hecha con el objeto de averiguar quién o quiénes habían cometido delitos, indagaciones que constituyen la pesquisa general y la pesquisa particular, instituciones aceptadas en los siglos de hechicería y superstición; se prohibió -- también la averiguación nacida de un documento anónimo en el que se denunciaba un delito, o de un documento en el que se exigía reserva absoluta sobre la persona que hacía la denuncia.

Estos sistemas de averiguación fueron condenados --

por el Legislador por constituir medios en los que se podrían refugiar inícuas venganzas y múltiples vejaciones, además de que vulneraban el derecho de defensa del inculpado - al vedársele el conocimiento sobre la persona que lo acusaba. (10)

En la actualidad, de acuerdo a lo dispuesto por - el Art. 16 constitucional, solo son aceptadas como instituciones que permiten el conocimiento del delito la denuncia y la acusación o querrella. Esta misma disposición no establece tres instituciones diferentes sino dos: La denuncia y la querrella o acusación. Estos dos últimos términos el - Legislador los usa en forma sinónima.

"La denuncia - dice Florian - es la exposición de la noticia de la comisión del delito, hecha por el lesionado o por un tercero a los órganos competentes". (11) Es - decir, es el medio usado por los particulares para poner en conocimiento de las autoridades la comisión de un delito.

Por su parte Manuel Rivera Silva define la denuncia como "La relación de actos, que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que - ésta tenga conocimiento de ellos". (12)

Carlos Franco Sodi, afirma que "La denuncia es el medio obligatorio para toda persona, de poner en conocimiento de la autoridad competente la existencia de los delitos-

(10) Manuel Rivera Silva, "El Procedimiento Penal", Cuarta Ed., Pág. 105.

(11) Op. Cit. Pág. 235

(12) Op. Cit. Pág. 106

de que se sepa y sean perseguibles de oficio". (13)

De tales consideraciones se desprende que la denuncia puede presentarla cualquier persona en cumplimiento de un deber impuesto por la Ley. Denunciar los delitos es de interés general, al quebrantarse el ordenamiento jurídico surge un sentimiento de repulsión hacia el infractor. A todo mundo interesa que las sanciones se actualicen, como medida encaminada a provocar ejemplaridad, y de esta manera prevenir el delito, por ésto tal vez se justifica que la mayor parte de los delitos se persiguen de oficio.

La denuncia no es un requisito de procedibilidad, basta que el Ministerio Público esté informado por cualquier medio de la comisión de un delito, para que de inmediato esté obligado a practicar las investigaciones necesarias para concluir si existe una infracción penal y quién es el autor, o no existe tal infracción.

Sin embargo, la denuncia de los delitos constituye una obligación, en tanto que la misma ley señale una sanción en el caso que se omita la denuncia, lo contrario no constituye una obligación. Así el Código de procedimientos penales para el Distrito Federal establece: "Se aplicará de cinco días a dos años de prisión y multa de veinte a quinientos pesos, al que: I.- No procure por los medios lícitos que tenga a su alcance, impedir la consumación de los delitos que sabe van a cometerse, o se están cometiendo, si son de los que se persiguen de oficio. (Artículo 400)

En los demás casos que no exista una disposición al respecto, con una sanción correspondiente, la denuncia no es sino una facultad potestativa.

(13) Carlos Franco Sodi, "El Procedimiento Penal Mexicano" Tercera Edición. Pág. 126

La denuncia consta de tres elementos: a) Relación de actos que se estiman delictuosos; b) Hecha ante el organo investigador; c) Expuesta por cualquier persona.

La querella, afirma Guillermo Colín Sánchez, "Es un Derecho potestativo que tiene el ofendido por el delito, para hacerlo del conocimiento de las autoridades y dar su -- anuencia para que sea perseguido". (14)

Tratándose de los delitos que se persiguen a petición de parte, no solamente el agraviado sino también su legítimo representante, cuando lo estimen necesario, pondrán en conocimiento del Ministerio Público la comisión del hecho delictuoso para que éste sea perseguido, no pudiendo hacerlo en ningún caso para esta clase de delitos, sin la manifestación de voluntad del que tiene ese derecho.

La querella dice Carlos Franco Sodi, es el medio legal que tiene el ofendido para poner en conocimiento de la autoridad, los delitos de que ha sido víctima y que solo pueden perseguirse con su voluntad, y además dar a conocer su deseo de que se persigan. (15)

El análisis de la querella arroja los siguientes elementos: a) Una relación de hechos; b) Que esta relación sea hecha por la parte ofendida, y en algunos casos por su representante legal; c) Que se manifieste la queja y el deseo de que se persiga el autor del delito.

Las diferencias fundamentales de la Acción Popular con la denuncia son las siguientes:

(14) Guillermo Colín Sánchez, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", Tercera Ed. Pág. 241.

(15) Op. Cit. Pág. 165

La Acción Popular es una facultad potestativa de los individuos que integran la colectividad para hacer del conocimiento de las autoridades los actos u omisiones del poder público (funcionarios o empleados públicos). ^{Y de ciertos particulares} En tanto que la denuncia en la mayoría de los casos constituye una obligación del que tiene conocimiento de un hecho delictuoso para ponerlo en conocimiento de la autoridad.

La Acción Popular se ejercita a través de distintas autoridades que expresamente señala la Ley en cada caso (Presidente de República, Secretario de la Reforma Agraria, Cámara de Diputados, Etc.). En tanto que la denuncia siempre se hace ante la autoridad investigadora (Ministerio Público o Policía Judicial).

La Acción Popular no puede ejercitarse por cualquier persona sino solo por los individuos que obren en interés de la colectividad, de la cual ellos mismos forman parte, no así los extranjeros por ejemplo que no forman parte de la colectividad agraviada y por lo mismo carecen de interés (elemento de la Acción Popular) para resarcir el daño causado. En cambio en la denuncia, toda persona que tenga conocimiento de un hecho delictuoso debe en la mayoría de los casos ponerla en conocimiento de la autoridad investigadora, ya sean nacionales o extranjeros mayores o menores de edad, tengan o no interés en que se rehaga el daño causado.

En cuanto a la querrela sus diferencias son aun más profundas, siendo las principales las siguientes:

La Acción Popular se ejercita por cualquier individuo que forme parte de la colectividad agraviada; en tanto que la querrela solo se ejercita por la parte directamente ofendida y en ciertos casos por su representante legal.

La Acción Popular se ejercita en consecuencia, solamente tratándose de delitos que se persigan de oficio, y en las condiciones expresamente señaladas en la Ley para ca-

da caso concreto. La querrela solamente opera en los delitos que se persiguen a notición de parte.

La Acción Popular ya ejercitada por las autoridades señaladas en la Ley, debe recaer en ese ejercicio una resolución de la autoridad investigadora o del organo jurisdiccional a propósito de los actos u omisiones reclamados. La querrela aun ejercitada la acción cabe sobre ella el perdón del ofendido que termina sorpresivamente con el procedimiento penal, sin llegar a una resolución judicial a propósito de los hechos delictuosos reclamados.

Así podríamos exhaustivamente continuar señalando diferencias entre la Acción Popular y la denuncia y querrela, pero nuestro propósito fundamental es dejar debidamente aclarado que son figuras jurídicas totalmente diferentes las que erróneamente se llegan a confundir, y si bien es cierto que en algunos elementos que las configuran coinciden, en su esencia son conceptos jurídicos absolutamente distintos.

f) PRESUPUESTOS PROCESALES, CONDICIONES OBJETIVAS DE PUNIBILIDAD, CUESTIONES PREJUDICIALES. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

Para que se inicie el procedimiento, y pueda darse válidamente el proceso, doctrinaria y legalmente se señala la necesidad de ciertos elementos que le den vida, afirmación que nos conduce al estudio de los presupuestos procesales, de las condiciones objetivas de punibilidad, de las cuestiones prejudiciales, y de los requisitos de procedibilidad.

Ahora bien, entre estos elementos o presupuestos como los llaman la mayor parte de los autores, cuya connotación se refiere a los antecedentes jurídicos previos a la realización del proceso, ¿ en dónde está ubicada la acción popular ? ¿ o acaso tiene vida propia como la acción penal-

independientemente de que se ejerce o no ?

Según Florian, los presupuestos procesales son las condiciones mínimas cuyo cumplimiento es necesario para que exista genéricamente un proceso en el cual el órgano judicial pueda proveer. Para que se dé el proceso son indispensables: Un órgano jurisdiccional penal, legítimamente constituido, con jurisdicción penal genérica, sea o no competente en el caso concreto; una relación de derecho penal, la presencia del Ministerio Público y de la Defensa. (16)

En efecto, sin el órgano de la acusación, sin el órgano de jurisdicción, y sin el órgano de la defensa, no es posible concebir el proceso. La existencia de las condiciones que hagan válida la actuación de esos elementos, no es determinante para la constitución de dicha relación, pues ésta es independiente por ejemplo cuando el Juez no está legalmente constituido, esto no permitiría un proceso válido en su conjunto, la relación jurídica sí cobraría vigencia, independientemente de que el acto procesal singularmente considerado estuviera viciado.

Las condiciones objetivas de punibilidad según Fernando Castellanos Tena, "son exigencias ocasionalmente establecidas por el legislador para que la pena tenga aplicación". (17) Por ejemplo, la previa declaración de quiebra, para poder perseguir el delito de quiebra fraudulenta, como lo disponen los Artículos 111, 112 y 113 de la Ley de Quiebras vigente; la previa declaración de nulidad del matrimonio para proceder en contra del raptor que contrajo matrimo-

(16) Op. Cit. Pág. 85.

(17) Fernando Castellanos Tena, "Lineamientos Elementales de Derecho Penal" Pág. 340, Seg. Ed.- Edición Jurídica Mexicana - México

nio con la raptada, etc. Manuel Rivera Silva cita como ejemplos de condiciones objetivas de punibilidad llamándolas requisitos prejudiciales, el que la acción penal tampoco pueda ejercitarse contra el calumniador cuando esté pendiente el juicio relacionado con el delito imputado calumniosamente; tampoco no se presenta la acción procesal penal en los casos de defraudación, sino hasta el momento en que la Secretaría de Hacienda manifiesta que el Fisco sufrió o pudo sufrir perjuicio; señala también el caso de quiebra y el de los extranjeros que ilegalmente se internan en el país, y a pesar de que en este último caso se habla en el precepto respectivo de denuncia de la Secretaría de Gobernación, estima Rivera Silva, que ésta última constituye un requisito prejudicial, cuya ausencia impediría el ejercicio de la acción penal, pero no la iniciación del procedimiento. (Art. 150 de la Ley General de Población). Esta denuncia, más que tal, es una manifestación de la Secretaría de Gobernación por el acuerdo del Secretario o del Subsecretario solicitando el ejercicio de la acción penal. Estos últimos requisitos son inconstitucionales ya que la función persecutoria es propia y exclusiva del Ministerio Público, y no debe quedar sujeta a la actuación de otra autoridad. (18)

Las condiciones objetivas de punibilidad se identifican con las llamadas cuestiones prejudiciales, el mismo maestro Rivera Silva les llama requisitos prejudiciales considerados como cuestiones de derecho cuya resolución se presenta como antecedente lógico y jurídico de la del derecho penal objeto del proceso y que versan sobre una relación jurídica de naturaleza particular y controvertida. También se identifican con los requisitos de procedibilidad.

Realmente se trata de una misma cuestión, quienes hablan de condiciones objetivas de punibilidad lo hacen --

desde el aspecto general del derecho penal, y los que mencionan las cuestiones prejudiciales enfocan el problema -- desde el punto de vista procesal, en cambio los requisitos de procedibilidad son condiciones que legalmente deben satisfacerse para proceder en contra de quien ha infringido -- una norma determinada de derecho penal.

En el Derecho Mexicano los requisitos de procedibilidad son la querrela, la excitativa y la autorización. -- Habiendo estudiado la querrela en páginas anteriores, analizaremos brevemente la excitativa y la autorización.

La excitativa, es la solicitud que hace el representante de un país extranjero, para que se persiga al que ha proferido injurias en contra de la Nación que representa, o en contra de sus agentes diplomáticos, (Art. 360 -- Fracc. II, del Código Penal para el Distrito Federal) en esencia, la excitativa es una querrela, acerca de la cual la Ley fija quien representa a los ofendidos, para los efectos de su formulación. El procedimiento para llevar a cabo la excitativa no está previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales, pero en la práctica, el Embajador o el Agente del Gobierno ofendido puede solicitar al Ministerio Público Federal se avoque a la investigación y persecución de los hechos delictuosos. También es factible que a solicitud -- del interesado, sea la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien haga la excitativa ante la Procuraduría General de la República.

La Autorización, es el permiso concedido por una autoridad determinada en la ley, para que se pueda proceder contra algún funcionario que la misma ley señala, por la -- comisión de un delito del orden común. Atendiendo a la cualidad o especial situación del supuesto sujeto activo del delito, es necesario llenar ese requisito para proceder en su contra, pero no lo será para que se inicie la preparación del procedimiento penal, aunque sí para ejercitar la --

acción penal, tal es el caso del desafuero de los Diputados, del permiso del Superior para proceder en contra de un Juez, un Agente del Ministerio Público, un Tesorero, etc.

Concluyendo, la acción popular no se encuentra -- ubicada en ninguno de estos elementos que inician el procedimiento, o dan validez al proceso; decíamos en páginas -- anteriores que la acción popular es una verdadera acción, y ésta existe independiente de la existencia del procedimiento. El maestro Carlos Franco Sodi diferencia la acción penal y la acción procesal penal, habiendo estudiado la primera, define a la acción procesal penal "como un conjunto de actividades realizadas por el Ministerio Público ante un -- organo judicial, con la finalidad de que éste a la postre -- pueda declarar el derecho en un acto que el propio Ministerio Público estima delictuoso". (19)

En consecuencia, y aplicando esta definición a la acción popular, ésta existe independientemente de que se -- ejercite o no, y no se ubica en absoluto en ninguno de los presupuestos que hemos estudiado, y cuya connotación se refiere a los antecedentes jurídicos previos a la realización del proceso.

Por ejemplo, la Acción Popular en materia agraria, que debe ejercitarse denunciando los hechos ante el Presidente de la República o el Secretario de la Reforma Agraria por los actos u omisiones cometidos por funcionarios y -- empleados agrarios que conforme a la ley sean causa de responsabilidad (Art. 475 de la Ley Federal de Reforma Agraria) existe la persecución de los delitos desde un punto de vista estrictamente legal, aun cuando no se presente la denuncia por ningún ciudadano, basta que la misma autoridad investigadora tenga conocimiento directo de dichos actos u -- omisiones responsables, para que ejercite la acción penal -- en interés del ofendido directo.

CAPITULO XI

LA ACCION POPULAR Y LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y SOCIALES EN MATERIA AGRARIA

a) CONCEPTO DE GARANTIA INDIVIDUAL.

El diccionario razonado de legislación y jurisprudencia de Don Juan Escriche, nos define el concepto de garantía - como "el acto de afianzar lo estipulado en los tratados de paces o comercio, la cosa que se asegura, el cumplimiento de lo pactado, la obligación del garante, y en general toda especie de fianza". (1)

Además el mismo diccionario nos remite a los vocablos caución y fianza, para explicar mejor el término nos dice: "caución es la seguridad que da una persona de que cumplirá lo pactado, prometido o mandado. Esta seguridad se da prestando fiadores, obligando bienes o prestando juramento." (2) Continúa diciendo: "fianza es la obligación que uno hace para seguridad de que otro pagará lo que debe o cumplirá las condiciones de un contrato, o bien la convención por la cual un tercero toma sobre sí el cumplimiento de la obligación ajena para el caso de que no la cumpla el que la contrajo". (3)

Por tanto, la garantía en general es el derecho que se tiene de afirmar o afianzar lo estipulado. Por lo que podemos afirmar que el concepto de garantía jurídica es el mismo -- concepto genérico que asentamos, el derecho lo adoptó entre sus instituciones, le dió fuerza legal, no encontrando por lo mismo una diferencia esencial entre los dos conceptos.

- (1) Don Juan Escriche. Diccionario Razonado de Legislación y - Jurisprudencia. Ed. 1880 Madrid, España. Pag. 732.
- (2) Op. Cit. Pag. 427
- (3) Op. Cit. Pag. 679

A las garantías individuales, se les ha dado diferentes denominaciones, nosotros desde luego adoptamos la que más conocemos y que es la de "garantía".

Vicente García González, define las garantías como - "los derechos consagrados en la Constitución, referidos a la libertad, igualdad, propiedad y seguridad de las personas, que tienen como finalidad poner un límite a los abusos del poder estatal". (4)

Como observamos este autor en su definición trata de presentar una clasificación de las garantías que la Constitución contiene, indicando la finalidad que se persigue con la declaración enunciada.

Felipe López Rosado, define las garantías individuales diciendo: "se entiende por garantías constitucionales, -- bien las limitaciones que en pro de las libertades públicas se impone el poder soberano del Estado y que determina en forma solemne en su Ley Fundamental, bien el respeto por el poder público de las libertades declaradas en forma solemne el firmarse el código político correspondiente". (5)

En esta definición, advertimos que el autor citado quiere ver en las libertades públicas, las propias limitaciones que llevan consigo y la obligación del Estado de respetarlas en forma solemne.

Benito Solís Luna, da un concepto parecido al vertido por García González, al asentar que "se entiende por garantía individual el respeto a los derechos del hombre. Estos --

- (4) Vicente García González. El Hombre y el Derecho. Tercera Ed. 1954. Pág. 149.
- (5) Felipe López Rosado. El Hombre y el Derecho. Séptima Ed. 1953. Pág. 157.

derechos están constituidos por la facultad de los humanos para disfrutar de la igualdad, de la libertad, de la propiedad y de la seguridad". (6)

Ignacio Burgoa, define las garantías individuales diciendo: "es una relación jurídica que existe entre el gobernado por un lado, y el Estado y sus autoridades por otro (sujetos activos y pasivos), en virtud de la cual surge para el primero el derecho de exigir de los segundos una obligación positiva o negativa, consistente en respetar las prerrogativas fundamentales de que el hombre debe gozar para el desenvolvimiento de su personalidad (objeto), relación cuya fuente formal es la Constitución". (7)

Como es de notar, Ignacio Burgoa considera que las garantías individuales son una consagración jurídico-positiva de los derechos que se conceden al hombre, y que por lo tanto el contenido de las garantías individuales se traduce en relaciones jurídicas que existen entre gobernantes y gobernados, - considerando que los primeros tienen la imperiosa necesidad de respetar tales derechos.

El mismo maestro Burgoa, considera que las garantías individuales están integradas por cuatro elementos:

- 1.- Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo), y el Estado y sus autoridades (sujeto pasivo).
- 2.- Derecho público subjetivo, que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).
- 3.- Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

(6) Benito Solís Luna. El Hombre y el Derecho. Seg. Ed. 1953. Pag. 183.

(7) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa Ed. Seg. 1954 Pags. 10 y 103.

4.- Previsión y regulación de la citada relación -
por la Ley Fundamental (fuente). (8)

Burgoa hace una clara diferencia entre lo que son las garantías individuales, y lo que son los derechos del hombre, - contradiciendo a Alfonso Noriega, quien identifica los dos conceptos sosteniendo que las garantías individuales "son derechos naturales inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permita el libre desenvolvimiento de las personas de acuerdo con su propia y natural vocación individual y social". (9)

Ignacio Burgoa en cambio considera que "aún aceptando la idea de que existan derechos naturales del ser humano, y no meras potestades naturales del hombre, que al reconocerse por el orden jurídico positivo se convierten en derechos públicos - subjetivos, esos derechos se asegurarían o preservarían por las garantías establecidas en la Constitución, o en las leyes secundarias que de ella emanan. De allí que no es lo mismo el elemento que garantiza (garantía), que la materia garantizada (derecho humano)". (10)

De los elementos que integran las garantías individuales, se infiere que los derechos del hombre se traducen sustancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad, son elementos consustanciales a su naturaleza como ser racional, en tanto que las garantías individuales constituyen la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para darles --

- (8) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa - Octava Ed. Pag. 179.
- (9) Alfonso Noriega. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. Ed. 1967 U.N.A.M. Coordinación de Humanidades. Pag. 111
- (10) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa - Octava Ed. Pags. 156-157.

respetabilidad por parte del Estado y sus autoridades, por lo que los derechos del hombre en términos generales son el conte
nido parcial de las garantías individuales.

Héctor Fix Zamudio, haciendo eco a este último con
cepto de Burgoa considera aunque en forma parcial sin agregar los otros elementos que "solo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales". (11)

b) CONCEPTO DE GARANTIA SOCIAL.

Al igual que la garantía individual, la garantía so
cial también se revela como una relación jurídica, aunque si bien es cierto que los elementos que la integran son también personas humanas como entes sociales, estos difieren en que la garantía social ya no trata de la relación jurídica entre el individuo en forma aislada o como persona física, y por otro lado el Estado y sus autoridades, sino que aquí los sujetos act
ivo y pas
ivo son determinadas clases sociales es decir, la relación jurídica se establece entre los grupos sociales care
tes del poder económico o de los medios de producción, y en gen
eral los grupos colocados en situación precaria y las castas poseedoras de la riqueza o situadas en bonancible posición eco
nómica.

Tratando de explicarnos mejor, diremos que las garan
tías sociales igual que las individuales son una relación ju
rídica, con sujeto activo, sujeto pasivo, objeto, encontrando además un cuarto elemento, ya que el Estado interviene no como sujeto simplemente, ni mucho menos en actitud pasiva sino por el contrario, desempeñando un doble papel como mediador o con
ciliador y a la vez protector de intereses.

(11) Héctor Fix Zamudio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa --
Ed. 1964 Pag. 58.

Como sujeto activo tenemos al individuo, pero no aislado ni considerado exclusivamente como persona humana, sino cuando se encuentra en una situación que le permita formar parte de una casta o clase social, es decir, cuando carente de los medios de producción su ingerencia en el proceso productivo sea por conducto de su energía personal, o sea cuando en la economía de un país forme parte de la clase trabajadora pudiendo ser un individuo particularmente considerado o bien un grupo de ellos constituyendo diversas agrupaciones.

El sujeto pasivo, también lo integra el individuo, cuando su posición económica le permita formar parte de un sector privilegiado de la sociedad o mejor dicho, cuando su posición social sea la del patrón o formando parte de la clase capitalista en sentido económico. También como el sujeto activo, el pasivo puede ser un solo patrón particularmente determinado, o bien un grupo de ellos integrando el sector patronal o en forma de Sociedad.

El objeto en la relación jurídica que integra la garantía social, lo forman por una parte los derechos que se derivan de esa misma relación a favor de la misma clase trabajadora en general y del trabajador particularmente considerado, llamados por esta razón derechos sociales, y por la otra, las obligaciones derivadas de la misma relación y que por consecuencia deben ser a cargo del sujeto pasivo o sea del patrón, o más precisamente de la clase capitalista.

El cuarto elemento de que hablamos anteriormente es como ya lo mencionamos el Estado, que interviene en esta relación en forma activa, dado que su intervención es primer término ejerciendo su poder de imperio, pues los sujetos activo y pasivo están colocados en una situación de gobernados respecto al propio Estado y sus autoridades, y finalmente interviene también legislando sobre la materia dictando leyes y ejecutándolas.

Los artículos 27, 28 y 123 de la Constitución de 1917, son las tres columnas fundamentales de nuestro derecho social positivo, los cuales se refieren a las garantías sociales relativas a la propiedad como función social, al reparto equitativo de la riqueza pública y al trabajo. Además de estas garantías sociales tenemos en nuestra Constitución vigente entre otras las contenidas en el artículo 30. que consagra el derecho a la educación y en el artículo 73 Fracc. XVI se consignan disposiciones para legislar sobre salubridad general.

Ignacio Burgoa reflexionando sobre la posición del Estado en relación a las garantías sociales, hace una clara descripción de la relación jurídica existente entre los sujetos que integran el concepto de garantía social afirmando: - "traduciéndose las garantías sociales en una relación jurídica entre dos sujetos, que respecto del Estado y sus autoridades están colocados en una situación de gobernados, éste y éstas intervienen en dicha relación como reguladores, ejerciendo un poder de imperio limitado claro está, por el orden jurídico estatal en sus respectivos casos. En otras palabras, ante las garantías sociales y frente a los derechos y obligaciones que de ellas se derivan, el Estado por conducto de sus autoridades que al efecto establece la ley (Juntas de Conciliación y Arbitraje, Secretaría del Trabajo, etc. por lo que se refiere a la materia del trabajo), vela por el cumplimiento de todas las modalidades jurídicas y económicas de la relación de derecho en que se apoyan las prerrogativas sociales?"

"Mediante esta ingerencia que tiene el Estado en las relaciones específicas entabladas entre los sujetos de la garantía social, se eliminan los principios de la autonomía de la voluntad y de la libre contratación, en el sentido de que las autoridades estatales en ejercicio del poder imperativo, evitan que se formen vínculos de derecho que impliquen una reducción o un menoscabo de los derechos que para la clase trabajadora en general o para el trabajador en - -

particular surgen de la garantía social consignada constitu-
cional y legalmente. Por el contrario, tales principios sub-
sisten en cuanto a la creación de vínculos jurídicos específi-
cos entre los sujetos de la garantía social que no solo no --
signifiquen una reducción o un menoscabo a los derechos y obli-
gaciones quede ésta surgen respectivamente para el obrero y -
el patrón sino un mejoramiento de las condiciones de aquel".
(12)

Alfonso Noriega haciendo un análisis de lo que el -
llama derechos sociales, en forma por demás admirable expresa:
"Así pues volvamos a la pregunta planteada ¿ qué es el dere-
cho social ? Desde luego rechazo la idea de que por tal se -
entienda el derecho obrero en concreto, o bien un derecho --
especial destinado a proteger a las clases desvalidas, en sen-
tido más amplio. Por mi parte, tengo la convicción de que -
el derecho social es fundamentalmente una nueva forma estilís-
tica del derecho en general".

Continúa diciendo más adelante en su obra: "Pero -
es fundamental destacar que no se trata de que hayan aparecido,
surgido de improviso, derechos diferentes de los derechos
de la persona, y mucho menos derechos opuestos o contradictorio-
rios a los dél individuo. En mi opinión, apoyada por muy vali-
osas autoridades, se trata de los mismos derechos dél hom--
bre, de los derechos de la persona humana, que le correspon--
den en tanto que se encuentra vinculado a un grupo social de-
terminado y que, tienen un contenido específico, un deber, --
una acción que se impone al Estado. Estos derechos fijan una
política económica o social que el Estado debe realizar en --
beneficio de la persona, en tanto que, como he dicho, es miem-
bro de un grupo o una clase social determinada".

"Se trata de derechos inherentes a la persona huma-
na, pero en su carácter de persona social. Son los mismos --

derechos del ser humano-de la persona-en sus funciones sociales, económicas y culturales, derechos de los productores y de los consumidores, derechos de los técnicos y de los individuos que se dedican a crear las obras del espíritu; pero de una manera primordial, derechos del ser humano en su función de trabajador".

"Nos encontramos -insisto en ello- con los mismos derechos de la persona individual. Los derechos sociales y los derechos del hombre, tienen, para usar el lenguaje de la lógica escolástica el mismo género próximo y la diferencia específica que identifica los primeros: corresponden al hombre en tanto que éste se encuentra vinculado en el ejercicio de su función social con un grupo, con una clase o una comunidad determinada".
(13)

Alberto Trueba Urbina, señala como garantías sociales consagradas en nuestra Constitución vigente las siguientes:

El derecho a la educación y a la cultura, primero laicista después socialista y actualmente democrática, para fomentar el amor a la patria y el mejoramiento económico y social.
(artículo 3o.)

La limitación de la prestación de servicios a un año, cuando sea en perjuicio del trabajador. (Artículo 5o. Párrafo Quinto)

Prohibición de imponer a los obreros o jornaleros multa mayor del importe de su sueldo de una semana. (Art. 21)

En el Artículo 27 no solo se declara el dominio de tierras y aguas, minas, petróleo, etc. en favor de la nación, sino que ésta en todo tiempo podrá imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como al

(13) Alfonso Noriega. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. Ed. U.N.A.M. Coordinación de Humanidades. Primera Ed. 1967 Pags. 113,115,116

de regular el aprovechamiento de los elementos naturales --- susceptibles de apropiación, para hacer una distribución --- equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tigrras y aguas que les sean indispensable etc., es decir, para socializar la tierra y la riqueza.

Se establece expresamente en el artículo 28 que no constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados -- extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre -- que tengan autorización de los gobiernos federal o local.

Los derechos sociales en favor de la clase obrera y de los trabajadores en particular se consignan en el artículo 123 bajo el rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social", en función de socializar el trabajo y los bienes de la producción. (14)

c) NOTAS JURIDICAS DISTINTIVAS.

Ignacio Burgoa sostiene que si analizamos los distintos elementos que concurren en la integración de la sustancia jurídica de ambas especies de garantías llegaremos a la conclusión de que difieren entre sí.

(14) Alberto Trueba Urbina. La Primera Constitución Político-Social del Mundo. Ed. Porrúa Primera Ed. 1971 Pags. 52-53.

"La garantía individual implica una relación de Derecho entre dos sujetos que son del lado activo los gobernados, y en el aspecto pasivo el Estado y sus autoridades. Por el contrario la garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales económicamente diferentes desde un punto de vista general e indeterminado, o -- entre individuos particulares y determinados pertenecientes a dichas clases, y aunque el Estado tiene una ingerencia en las relaciones existentes entre sus sujetos como regulador oficio go e imperativo de las mismas, también es cierto que ni el -- Estado ni sus autoridades son los principales y directos obligados o sujetos pasivos en ellas, como sucede con las garantías individuales".

"Siendo la relación o vínculo jurídico diferente en las garantías individuales y en las sociales, los derechos y las obligaciones específicas que de ellas se derivan son también diversos, teniendo su exigencia y cumplimiento finalidades asimismo distintas. Las garantías individuales persiguen como objetivo proteger al sujeto como gobernado frente a las arbitrariedades e ilegalidades del poder público, frente a los desmanes de las autoridades depositarias del ejercicio de la actividad estatal soberana; por ende, la titularidad de las garantías individuales se hace extensiva a todo individuo, a toda persona, independientemente de sus condiciones peculiares. Por el contrario, las garantías sociales nacieron a título de medida jurídica para preservar a una clase social económicamente inferior y a sus componentes particulares, ya no frente al Estado y sus autoridades como obligados directos, sino ante otra clase social más pudiente, materialmente hablando, y sus miembros singulares. Por tal motivo, la titularidad de las garantías sociales es mucho más restringida que la que corresponde a las garantías individuales, puesto que se circunscribe a una clase social y a sus miembros determinados y particulares que están colocados en una cierta situación -- jurídica y económica".

"Bastan pues estas ligeras consideraciones para llegar a la conclusión de que las garantías individuales y las -

sociales no se contradicen y que, por el contrario, son compatibles en cuanto a su existencia simultánea debido a que "entrañan figuras jurídicas distintas". (15)

Consideramos, en nuestra opinión, que Burgoa sin equivocarse en sus apreciaciones, no analiza de lleno las diferencias entre las garantías individuales y las sociales en cuanto a la esencia misma de tales garantías. De acuerdo a los conceptos en páginas anteriores de Alfonso Noriega. (16)

La diferencia fundamental en nuestro concepto se encuentra en el modus operandi. Al analizar las garantías individuales y sociales nos encontramos ante los mismos derechos, los derechos de la persona humana, solamente vistos desde distintos ángulos; el derecho social y el derecho individual convergen en un elemento que es el punto de partida de toda investigación de carácter social: el hombre mismo. En este sentido, el derecho social es única y exclusivamente la consecuencia de una mejor y más depurada concepción del hombre por el derecho; la concepción del hombre abstracto, egoísta y calculador idealmente aislado, y a quien teóricamente se suponía igual a los demás, viviendo al margen de todo vínculo social, es totalmente falsa.

Los hombres no son individuos aislados, sino son personas humanas racionales y libres, el concepto del derecho no es la igualdad, sino la nivelación de desigualdades que existen entre los hombres. Lo económico y social no se entregan al libre juego de las fuerzas privadas, y el derecho público debe imponerse, y de hecho se impone, reglamentando campos que antes se consideraban reservados al derecho privado como por ejemplo: las relaciones obrero-patronales, la

(15) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa Octava Ed. Pags. 260-261.

(16) Op. Cit. Pags. 115-116

propiedad rural, el régimen de los recursos naturales, la situación de los menores de edad, de la familia, de los burócratas, etc. Es decir, se confiere a los derechos objetivos públicos un contenido, que implica un deber para el Estado, y no una mera pretensión ética. Al lado de los derechos individuales abstractos, aparecen derechos con un contenido expreso que implican una actividad específica del Estado.

Pero no se trata de derechos diferentes a los de la persona, y mucho menos derechos opuestos o contradictorios a los del individuo. Se trata de los mismos derechos humanos -- pero considerando al hombre que pertenece a un determinado -- grupo social o a una específica clase social.

d) EL CONCEPTO DE GARANTIA SOCIAL EN MATERIA AGRARIA.

En esta materia, las garantías sociales se traduceen un régimen jurídico constitucional y legal de preservación, consolidación y mejoramiento de las condiciones económicas y culturales de la clase campesina de México. Dicho régimen, ha tenido como causa final el problema agrario y su solución, es decir, el motivo determinante de las normas constitucionales y legales que lo integran y la finalidad que estas -- persiguen, ha consistido respectivamente en la injusta, desoladora e indignante situación en que se ha encontrado el campesino y la tendencia gubernativa a remediarla.

El problema agrario de nuestro país se gestó paralelamente a la historia económica de México. Se incubó en los albores de la época colonial al transformarse los antiguos -- sistemas autóctonos de la propiedad rural o agraria, como consecuencia directa de la dominación española, habiendo alcanzado su agudeza y gravedad culminantes al estallar la Revolución de 1910.

Como breve reseña histórica, nos permitimos transcribir los conceptos de Francisco J. Mújica, quien en forma --

por demás sencilla y cruda nos narra algunos hechos históricos que fueron causa mediata de la consagración en nuestra Constitución vigente de las garantías sociales en favor de la clase campesina de México:

"La propiedad en México tiene como origen la conquista, y la conquista en México no fue como la que se hizo en otros pueblos a base de ocupación más o menos comercial y de contratación, sino más bien a base de violencia, por muchas circunstancias que no vale la pena mencionar. Así, el origen de la propiedad en México fue el despojo y el acaparamiento. Los conquistadores se repartieron con la imaginación el territorio extensísimo del Anáhuac; después de la conquista, los colonos que vinieron al país con posterioridad, no buscaban otro fin que apoderarse de las propiedades y de la riqueza del suelo. De esta manera, la propiedad de la tierra quedó en manos de unos cuantos, la de las minas en poder del Estado y la de los bosques en poder de unas cuantas tribus indígenas que se refugiaron en la espesura de las selvas y que pudieron conservar su dominio durante algún tiempo".

"El régimen de propiedad así establecido tenía que traer por consecuencia la esclavitud de los nativos y la explotación de los criollos que no habían tenido la fortuna de pertenecer al grupo de los conquistadores. Los mestizos provenientes de ellos, tuvieron que pasar por el calvario de la servidumbre que han descrito tan ampliamente y con tanta justificación escritores de toda índole, religiosos y profanos al hablar de México".

"En los años que precedieron a la Revolución de 1910, se asentaron de una manera particular los sistemas puestos en vigor para someter a la raza nativa y al mestizaje que vino de ella".

"Estos sistemas fueron la esclavitud abierta o apenas disimulada primero, más tarde la servidumbre que sustituyó a la esclavitud, después de la Independencia y de las -

Leyes de Reforma, y finalmente, los castigos que tenían la facultad de imponer los dueños de la tierra a los hombres -- que trabajaban en sus campos. Estos castigos eran a veces -- verdaderos tormentos conocidos en toda la América Hispana".

"Completando este régimen de propiedad, amparado -- por el régimen político existente, se dictaron en la época de Díaz las leyes para disolver las comunidades indígenas. -- Estas comunidades habían conservado desde la época de la conquista, una parte de la tierra que les pertenecía por derecho propio. La aplicación de las nuevas leyes Porfiristas -- dió lugar a que numerosos favoritos del poder público, especialmente extranjeros, promovieran continuamente diligencias de despojo que no podían entender los nativos, y de cuyo procedimiento no podían defenderse por que carecían de instrucción y de medios económicos. De esa manera fueron nuestros indígenas nuevamente despojados, "conquistados" una vez más, en la época de la dictadura Porfiriana".

"Así se constituyeron los latifundios más grandes de México, citaré tan solo un ejemplo: El estado de Tamaulipas, que es uno de los de más consideración por su extensión territorial, pertenecía en las dos terceras partes a una sola hacienda, "La Sauteña" que era propiedad de un súbdito -- español, de esa manera se había constituido ese fundo con el despojo, mediante sanciones administrativas y diligencias -- autorizadas por la Secretaría de Agricultura y Fomento de -- aquel entonces".

"También de esa manera se explotaron los inmensos bosques del país. La Mesa Central que ha sido tan hermosa, -- que es una zona de clima benigno y de producción enorme, -- estaba cubierta de bosques incomparables que pertenecían a -- los indígenas. Mediante estas leyes, los bosques fueron destruidos, especialmente por los favoritos de los gobiernos -- locales. Las consecuencias fueron muy graves, ya que así -- despojados de sus medios de subsistencia, gracias a transac

ciones hechas contra su voluntad, los indígenas quedaron en la miseria y todavía hasta la fecha no se reponen de ese despojo".

"El campesino de esa manera, tenía que ser como fue, materia propicia para la Revolución. Desgraciadamente no solo para la Revolución, sino también para la formación de algunos grupos valdáticos que no faltan en tales circunstancias".
(17)

Desde 1917 hasta la actualidad, la Reforma Agraria ha tenido como propósitos fundamentales los siguientes: a) -- el fraccionamiento de latifundios para el desarrollo de la -- pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación -- de nuevos centros de población agrícola y para el fomento de la agricultura; b) dotación de tierras y aguas en favor de -- los núcleos de población que carezcan de ellas o no las ten-- gan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades; -- c) restitución de tierras y aguas en beneficio de los pueblos que hubiesen sido privados de ellas; d) declaración de nulid-- dad de pleno derecho de todos los actos jurídicos, judiciales o administrativos que hubiesen tenido como consecuencia dicha privación; e) nulificación de divisiones o repartos viciados o ilegítimos de tierras entre vecinos de algún núcleo de po-- blación; f) establecimiento de autoridades y órganos consulti-- vos encargados de intervenir en la realización de las citadas finalidades, teniendo como Autoridad Suprema al Presidente de la República y, g) institución de procedimientos dotatorios y restitutorios de tierras y aguas.

Los propósitos descritos se encuentran consagrados en el artículo 27 de nuestra Constitución Política vigente.

(17) Francisco J. Mújica. Las Causas Sociales de la Reforma Constitucional. México. Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 1936 Pags. 12 a 18.

En nuestra opinión, y a manera de crítica con respecto a los objetivos de nuestra Reforma Agraria, consideramos que tales objetivos en sentido estrictamente jurídico, no constituyen ninguna garantía social, en virtud de que son simples medios para desarrollar tal Reforma, pero no para consumarla definitivamente.

Las garantías sociales en materia agraria - si es que así debemos llamarlas - son absolutamente diferentes de las que rigen en materia obrera. Estas últimas se traducen en un conjunto de normas fundamentales de carácter constitucional que regular las relaciones jurídicas y económicas entre los factores de la producción como son el capital y el trabajo. A través de las garantías sociales en materia laboral, jamás se ha pretendido eliminar a uno de los necesarios sujetos de la relación de trabajo, como es el patrón, toda vez que se contraen a asegurar la igualdad real y positiva del trabajador frente a la empresa, protegiéndolo mediante un sistema de seguridad jurídica establecida primariamente en la Ley Suprema (artículo 123 de nuestra Constitución vigente).

Las garantías sociales en materia obrera tienen dos sujetos respectivamente constituidos por la clase patronal y por la clase laborante, y cuyo régimen constitucional está vigilado, controlado y preservado por el poder estatal.

Al respecto Ignacio Burgoa considera que: "en materia agraria, las garantías sociales no son reguladoras de las relaciones jurídico-económicas de dos clases sociales diferentes, como sería la campesina y la latifundista, precisamente porque los objetivos de la Reforma Agraria son eliminar a esta última clase social citada, ya que el artículo 27 constitucional señala procedimientos dotatorios y restitutorios de tierras y aguas".

"En consecuencia, las garantías sociales en materia agraria, no operan en un ámbito de relaciones entre dos cla-

ses sociales, sino que se deben entender como un conjunto de principios y normas de índole constitucional en que consagran derechos sociales de variado contenido en favor de los campesinos con imperatividad o a cargo del Estado, es decir, este último sería el sujeto pasivo de la relación jurídica, siendo el activo la clase campesina para configurar así en sentido estrictamente jurídico la garantía social. Esta relación -- implica derechos de sustancia económica y social en favor de los sujetos activos y las obligaciones correspondientes a -- cargo del Estado". (18)

e) EL CONCEPTO DE GARANTIA INDIVIDUAL EN MATERIA AGRARIA.

Para que haya una garantía individual, según demostramos en páginas anteriores, es necesario que exista un derecho del hombre, el cual se caracteriza por la creación de un ambiente jurídico del individuo sin distinción de clase, nacionalidad, sexo, etc. que se sintetiza en una esfera de libertad del hombre, garantizada y respetada por el Estado y sus autoridades. Es una limitación impuesta a la actividad estatal, con el fin de impedir atropellos, arbitrariedades, abusos, y que por tanto en principio no pueden transgredir legalmente. En otros términos, la garantía individual significa una abstencionismo del Estado y de sus autoridades respecto de la actividad particular, y se traduce en realidad en una serie de prohibiciones a aquellas, por lo cual determinada esfera de libertad no debe ser afectada por el Estado y sus autoridades, y en caso de que estas últimas pretendan violar los derechos del hombre, o ya los hayan violado, lo normal es que proceda un remedio eficaz, jurídico, para prevenir las violaciones o repararlas y es el Juicio de Amparo. Mediante este medio jurídico de defensa de tales derechos, interviene una autoridad distinta de la que comete la violación y es

(18) Op. Cit. Págs. 270-271.

la autoridad Judicial Federal. En todo caso de violación -- de un derecho del hombre procede el Juicio de Amparo, es la nota esencial de la garantía individual aunque no privativa de ella, ya que encontra de la violación de una garantía social y naturalmente referida a la materia agraria, se puede interponer también el juicio de amparo, ya que se trata también de derechos humanos de individuos pertenecientes a un determinado grupo social, con ésto ratificamos nuestra aseveración hecha en páginas anteriores respecto a considerar a las garantías individuales y sociales como un mismo derecho humano, solamente que en el último caso considerando al individuo perteneciendo a un grupo o clase social determinada.

Así pues, después de este breve razonamiento debemos preguntarnos ¿ existen las garantías individuales en materia agraria?

En términos generales podríamos afirmar que sí -- existen no solo en materia agraria, sino en todos los aspectos generales del Derecho, pero no por considerarse al individuo como componente de un grupo social determinado (en -- este caso de la clase campesina), sino tan solo por su calidad de ser humano existen en su favor estos derechos, pero -- no por esta última afirmación podríamos diferenciar exhaustivamente garantías individuales en materia agraria, laboral, penal, civil, fiscal, etc. ya que nos encontramos ante un -- mismo derecho sin tener en cuenta la esfera del derecho que en un momento determinado se encuentre la conducta del individuo.

Ahora bien, desde el mismo instante en que el sujeto detentador del derecho sea parte integrante de un determinado grupo social, cuya situación fije una política económica o social que el Estado debe realizar en beneficio de tal individuo, en su función de trabajador, o perteneciendo a -- una clase social económicamente débil, en este momento nos -- encontraremos ante una garantía social.

En efecto, en materia agraria por ejemplo, podriamos entrar en confusiones respecto de estas garantías, y es necesario hacer un análisis breve a la luz de nuestro derecho positivo.

Existen razones jurídicas que fundamentan la garantía individual con respecto a la propiedad y a la posesión - garantizadas por los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución vigente, para todos los hombres considerados en su individualidad, sujetas tales garantías a una multitud de limitaciones motivadas por una serie de facultades del Estado y -- sus autoridades que le permiten intervenir en favor de una -- clase social determinada, y así el artículo 27 Constitucional dispone en su Párrafo Tercero: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles -- de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que -- les sean indispensable; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y -- aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

Ahora bien, no debe confundirse como garantía individual, el hecho de que al pequeño propietario dueño de propiedad agrícola en explotación se le proteja contra la misma acción del Estado, al disponer el artículo 27 de nuestra -- Constitución vigente en su párrafo Séptimo Pracc. XIV en su

última parte: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el Juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas". En la misma disposición Constitucional, párrafo Séptimo Fracc. XV, señala -- expresamente un caso de Responsabilidad por violaciones a la Constitución, a las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias en caso de conceder dotaciones que afecten a dicha propiedad agrícola o ganadera en explotación. En este caso que podría confundirnos tratase de una garantía social en materia agraria y de ninguna manera consideramos que es individual -- por el hecho de proteger al propietario contra una afectación, ya que se trata de un componente de una clase social: la campesina. La misma ley señala como requisito indispensable el que se encuentre el predio agrícola o ganadero "en explotación", o sea considerando al pequeño propietario como un factor de producción integrante de un grupo social, y a mayor abundamiento les señala un requisito más: que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, no considerándolo la ley por tanto, como un simple particular, dueño de una propiedad privada, se le protege en tanto pertenece a la clase campesina, y solamente los medianos y grandes propietarios son objeto del ataque sectarista de nuestra Constitución vigente.

En consecuencia, y después de las consideraciones y ejemplos anteriores podemos afirmar que la garantía individual es única, es un mismo derecho, no podemos diferenciarla según la esfera del derecho en donde se encuentre colocada -- la conducta del individuo, sin embargo, no es contraria ni contradictoria de la garantía social, ya que ambas tienen un origen común: el derecho humano. En materia agraria existen solamente garantías sociales en tanto que el individuo -- forma parte de la clase campesina, y existe la garantía -- individual para el campesino, no por tener tal categoría, si

no como ser humano individualmente considerado.

f) LA VIOLACION DE GARANTIAS COMO CAUSA MEDIATA DEL EJERCICIO DE LA ACCION POPULAR

Si analizamos con detenimiento el contenido del artículo 475 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, que a la letra dice: "Se concede acción popular para denunciar ante el Presidente de la República o el Secretario de la Reforma -- Agraria, todos los actos u omisiones de los funcionarios y -- empleados agrarios que conforme a esta ley y a sus reglamentos sean causa de responsabilidad", nos encontraremos que el ejercicio de la acción popular se concede tratándose únicamente de los ilícitos penales señalados en los artículos 459, a 472 del Ordenamiento citado. Asimismo se concede el ejercicio de la acción popular aún tratándose de faltas administrativas ya que la disposición que analizamos señala expresamente en su parte final las palabras "y a sus reglamentos"; que si comparamos -- con el segundo párrafo del artículo 473 del Ordenamiento de -- referencia integraremos nuestra idea al decir "El Presidente -- de la República expedirá los reglamentos que fueren necesarios para definir los actos u omisiones que deban castigarse conforme a este artículo y establecerá las sanciones correspondientes".

Sin perjuicio de afirmar que hasta la fecha no se -- han expedido ni puestos en vigor tales reglamentos, omisión a que hacemos mención en el último capítulo de nuestro trabajo, al referirse la ley a reglamentos evidentemente pensamos que -- no se refiere a ilícitos penales, ya que estos últimos son -- sancionados por leyes secundarias como lo son los Códigos penales, Leyes de Responsabilidades, la misma Ley Federal de Reforma Agraria, etc.

Hecha la aclaración anterior nos preguntamos: ¿el nacimiento de tales ^{ACCIONES} ~~actos~~ se da por la violación de garantías individuales y sociales, o solo de estas últimas ?

En principio afirmamos que nos hemos referido a la violación de garantías como causa mediata del ejercicio de la acción popular, por considerar que tal violación es la principal fuente de nacimiento de las acciones populares, y que si en este caso último tratándose de la comisión de delitos son totalmente ineficaces tales acciones - como lo analizaremos - en el último capítulo de este trabajo - seguramente que tratándose de violación de reglamentos por faltas administrativas, será prácticamente inexistente tal eficacia, pues los reglamentos a que se refiere la ley ni siquiera han sido expedidos.

Ahora bien, si hemos afirmado con anterioridad que no podemos diferenciar las garantías individuales según el ámbito del Derecho en que se encuentre ubicada la conducta del individuo -ya que se trata de un mismo derecho: el derecho humano- no por ésto negaremos que al nacimiento de la acción popular concurren las violaciones de ambas garantías. Pero no hay contradicción en nuestra afirmación, ya que en la violación de garantías sociales el individuo se encuentra perteneciendo a un determinado grupo social casi siempre económicamente débil -clase campesina-, y tratándose de violación de garantías individuales la ley le otorga el trato por considerarlo ser humano sin tener en cuenta su interdependencia con un determinado grupo social. Por ejemplo y concretizando - nuestro estudio, el artículo 459 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, se refiere a las causas de responsabilidad de los gobernadores de las Entidades Federativas. Las tres primeras fracciones a la letra disponen:

Artículo 459.- Los gobernadores incurrirán en responsabilidad y, previo cumplimiento de las formalidades legales del caso, serán consignados a las autoridades competentes:

I.- Por retardar más de quince días el nombramiento de sus representantes de las comisiones agrarias mixtas, - cuando por falta de ese nombramiento las comisiones estén desintegradas.

II.- Por no turnar a las comisiones agrarias mixtas la solicitudes de los núcleos de población, dentro de los - diez días siguientes a su presentación.

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

Evidentemente que en esas tres fracciones el propósito es el de proteger la garantía individual de seguridad jurídica consignada en el Artículo 17 de la Constitución Política vigente que en último párrafo dispone: "Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la Ley...." Constituyendo ésto la obligación positiva estatal de administrar la justicia con la celeridad que establecen las leyes.

A mayor abundamiento y para evitar confusiones en nuestro ejemplo, los Gobernadores de los Estados en ciertos casos, constituyen un tribunal como lo dispone el Artículo 90. de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, al señalar como atribución de estos últimos en su fracción I: "Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos".

Por otra parte, la Fracción IV del Artículo 459 de la Ley multicitada, constituye la protección de una verdadera garantía social al imponer que los Gobernadores de los Estados incurrirán en responsabilidad y, previo cumplimiento de las formalidades legales del caso, serán consignados a las autoridades competentes:

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

Afirmamos que esta disposición legal lleva implícita una garantía social porque así lo consagra el Artículo -

27 de nuestra Constitución vigente, al considerar al individuo perteneciendo a un grupo social determinado -elase campesina- y concediéndole a su favor la procedencia de Juicio de Amparo en el caso mencionado en la última parte de la Fracc. XIV del Párrafo Séntimo del artículo de referencia: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya excedido o en lo futuro se exija certificado de inafectabilidad, podrán promover el Juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas". De lo anterior desprendemos que dicha disposición constitucional consagra la inafectabilidad agrícola o ganadera como una auténtica garantía social.

Así podríamos continuar ennumerando la protección de garantías individuales y sociales a lo largo de los artículos 459 a 472 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, pero nuestro propósito es sólo dejar asentado que la principal fuente de nacimiento de las acciones populares la constituyen la violación de garantías individuales y sociales al entrar los sujetos activos en la comisión de ilícitos penales, más tratándose de faltas administrativas, afirmamos que es prácticamente inexistente el ejercicio de tales acciones en virtud de no existir reglamentos vigentes que sancionen la comisión de dichas faltas administrativas.

CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS.

a) EL PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

El problema de la responsabilidad del Estado se desenvuelve dentro del marco del Estado de Derecho.

La resistencia del Estado para aceptar nuevas obligaciones jurídicas y sus serias implicaciones económicas, lo -- convierten en un problema complejo y de difícil determinación, que retrasa la elaboración de una teoría general en materia de responsabilidad pública, tan necesaria para rematar el régimen de las garantías de los particulares.

"No hemos de considerar sino la responsabilidad civil, éste es, la que se origina por un daño patrimonial y se resuelve en una indemnización". (1)

Una administración pública tan compleja como la -- nuestra, funcionando con varios miles de órganos de instituciones administrativas, manejada también por miles de funcionarios y empleados públicos, y aún por particulares, desarrolla una actividad que no solo beneficia a los administrados, sino que en ocasiones puede causar daños a las personas.

El progreso actual del Derecho administrativo ha -- planteado la necesidad lógica y justa de que esos daños sean reparados. ¿quién debe reparar esos daños, el funcionario, empleado o la administración pública ?

El Derecho civil, todo perjuicio por un hecho ilícito tiene reparación y presenta tres tipos generales de responsabilidad:

1) La responsabilidad por un hecho personal;

(1) Carlos García Oviedo. Derecho Administrativo. Ed. EISA
5a. Ed. Madrid 1955 Tomo I Pág. 136

- 2) La responsabilidad por un hecho de otro;
- 3) La responsabilidad por el hecho de las cosas.

El Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos que han sido creados por mandatos legales, es decir esferas limitadas de competencia, las cuales se ejercen por titulares de la función pública que son personas físicas. En esta actividad estatal se pueden lesionar los derechos de los particulares, existiendo la obligación de indemnizarlos por los perjuicios que se ocasionen.

Es un principio de Derecho administrativo la teoría del riesgo creado por el Estado, por el funcionamiento de los servicios públicos y el ejercicio de sus demás actividades. "No existe en Derecho administrativo la responsabilidad del Estado por el hecho personal, por que el Estado no es un ser consciente ni tiene voluntad, es un ente jurídico o centro de imputación de normas jurídicas, con finalidades legales que realizar y que encarga a personas físicas - funcionarios o empleados de la administración - realicen estos propósitos". (2)

Gabino Fraga, considera que dentro de nuestro Régimen Legal, no está aceptado francamente el principio de la responsabilidad del Estado afirmando:

"En efecto, dos ideas fundamentales han sido en nuestro país un obstáculo para la admisión del principio de responsabilidad.

Por una parte, el concepto de la soberanía considerada como un derecho de una voluntad jurídicamente superior de actuar sin más limitaciones que las que el propio Estado se impone, impide considerar al Estado como responsable cuando se

(2) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa Sexta Edición. Segundo Tomo. México 1974 Pág. 554

mantiene dentro de dichas limitaciones. Por otra parte la idea de que el Estado solo puede actuar dentro de los límites legales, es también un motivo para excluir el principio de la responsabilidad, pues ésta se basa normalmente en la ilicitud de la actuación dañosa. Se ha considerado dentro de nuestro sistema, que si alguna actuación pública se desarrolla fuera de los límites legales, no es ya el Estado el que actúa, sino el funcionario personalmente, y por tanto, sobre él debe caer la responsabilidad". (3)

En estas condiciones debemos afirmar que el principio que rige en México es el de la irresponsabilidad del Estado, y que solo excepcionalmente y por virtud de una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización del Estado. Entre los casos de excepción citaremos el de la expropiación por causa de utilidad pública, que solo puede hacerse mediante indemnización (artículo 27 de la Constitución General de la República vigente, Párrafo Segundo); y el de la responsabilidad subsidiaria del Estado en el caso previsto por el Artículo 1928 del Código Civil vigente para el Distrito Federal que dispone: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y solo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado".

Este caso de excepción al principio de la irresponsabilidad del Estado viene a demostrar que de acuerdo con las bases de nuestra legislación, el Estado no asume una obligación directa de indemnizar los daños causados por sus funcionarios, sino queda de exigirse previamente a éstos en lo personal la reparación procedente. Es decir, se trata de un caso de respon-

(3) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Décimo Cuarta Ed. Ed. Porrúa-México 1971. Págs. 434-435.

abilidad subsidiaria del Estado.

Además, esa responsabilidad subsidiaria parece no -- estar establecida mas que para el caso de que exista culpa de -- parte del funcionario, puesto que el precepto de que hablamos -- se encuentra dentro del capítulo del Código Civil relativo "a -- las obligaciones que nacen de los actos ilícitos".

De acuerdo a la doctrina que ha inspirado el Código -- Civil la ilicitud de los actos consiste en que ellos se produz-- gan "sin derecho, intencionalmente, o por imprudencia o negli-- gencia", y solo quedan exceptuados por disposición expresa los casos de "abuso de derecho" a que se refiere el Artículo 1912, y los de riesgo consignados en los artículos 1913 y 1914 del -- propio Código Civil, que a la letra dicen:

"Artículo 1912.- Cuando al ejercitar un derecho se cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que -- el derecho solo se ejerció a fin de causar el daño, sin utili-- dad para el titular del derecho.

Artículo 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, -- instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mis-- mos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza -- explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléc-- trica que conduzcan o por otras causas análogas, está obliga-- da a responder del daño que cause aunque no obre ilícitamen-- te, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Artículo 1914.- Cuando sin el empleo de mecanismos, instru-- mentos, etc. a que se refiere el artículo anterior, y sin -- culpa o negligencia de ninguna de las partes, se producen da-- ños, cada una de ellas los soportará sin derecho a indemniza-- ción."

Con respecto al sistema legal mexicano en materia de responsabilidad del Estado, el maestro Gabino Fraga considera -- que en todos los estados modernos han sido repudiados los prin

principios sobre los que se fundaba la irresponsabilidad del Estado, no solo porque esos principios no resisten un análisis serio, - sino porque es necesario adoptar alguna medida frente al desarrollo incontenible de la vida estatal que ha creado múltiples riesgos que amenazan los derechos de los particulares con los cuales frecuentemente se encuentra en contacto.

Agrega Gabino Fraga, que si bien es cierto que el - - concepto de soberanía es incompatible con la sumisión a una voluntad extraña, no hay ningún inconveniente de que el propio - Estado, autolimitándose, se imponga restricciones y obligaciones frente a los particulares, y que se someta a las reglas de Derecho que el crea por su propia voluntad. Además el establecimiento de una responsabilidad directa del empleado y subsidiaria del estado, hace nugatoria la garantía para los administrados, pues aparte de que la complejidad de la organización administrativa hace casi imposible determinar quien de ellos es el culpable, existe la circunstancia de que normalmente los empleados públicos son insolventes, razón por la cual se ha criticado el sistema como una supervivencia de las épocas remotas en que el Gobierno estaba en manos de personas importantes, independientes y ricas, por lo que se hace indispensable estructurar - un régimen de responsabilidad que al mismo tiempo que garantice los patrimonios privados constituya un medio de obligar a la - administración a sujetarse estrictamente a la ley formando así otra garantía del regular funcionamiento del poder público. Una de las teorías que para el efecto, ha alcanzado mayor difusión, es la que adopta como base el principio de la igualdad de los - individuos ante las cargas públicas, principio conforme al cual si una actuación gubernamental causa un daño a un individuo sobre quien se hace recaer todo el peso de dicha actuación, la - ruptura que así se produce de la igualdad respecto de los demás administrados, obliga al restablecimiento de ella, transfiriendo la carga del daño al patrimonio público alimentado por la - contribución de todos los administrados. (4)

(4) Gabino Fraga. Op. Cit. Págs. 436-438.

b) SOBERANÍA Y RESPONSABILIDAD.

La teoría tradicional de la Soberanía no aceptó el principio de la responsabilidad del Estado, por considerar que todo daño que éste ocasionara, deben de soportarlo los particulares.

"Es evidente que tomadas en sí mismas las dos nociones de responsabilidad y de soberanía son antinómicas, pues si se cree que el Estado es soberano, no se puede admitir que él sea responsable; y si se afirma que él es responsable, no se puede admitir que él sea soberano. O la soberanía no es nada, o ella es, como se ha dicho el carácter de una voluntad que no se determina nunca por sí misma, es decir, que no puede ser limitada por un elemento extraño a ella misma, ni sometida a obligaciones mas que en la medida que ella lo desee. Así lo afirma Andrés Serra Rojas haciendo eco a León Duguit; resulta de toda evidencia que una persona soberana no puede ser responsable de sus actos, es decir, sometida a una obligación que se le impone a ella del exterior, o a lo menos que no puede ser mas que en la medida que lo quiera, pero entonces esto no es una responsabilidad, sino una obligación". (5)

El concepto de soberanía ha evolucionado, y ya no resulta incompatible que el Estado acepte el principio de responsabilidad si éste se funda en justas causas sociales. El Estado puede autodeterminarse o autolimitarse y crear un régimen jurídico de responsabilidad, inspirado en las nuevas modalidades de la vida social. La etapa final de este problema es precisamente la del Estado responsable, constituyendo una nueva garantía, que se viene a agregar al cuadro tradicional de los derechos humano-sociales.

(5) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Págs. 556-557.

c) LA RESPONSABILIDAD DIRECTA DEL ESTADO.

Puede la administración al actuar legalmente causar un perjuicio a un particular. Ningún reproche puede hacerse al funcionario que ha actuado en acatamiento de un mandato legal, y sin embargo su actuación ha causado un menoscabo al patrimonio de un particular.

El moderno derecho administrativo, apoyado en razones de equidad, estima justo que el particular perjudicado con un acto legal de la administración, sea indemnizado. Esta situación crea el deber de indemnizar.

d) LA RESPONSABILIDAD INDIRECTA DEL ESTADO.

Los funcionarios públicos pueden actuar indebidamente y causar perjuicios a los particulares, que tienen el derecho de exigir al Estado se les cubra la indemnización que corresponda por los daños y perjuicios que han sufrido.

Estamos en presencia de daños causados por la impericia, negligencia o dolo del funcionario o empleado público, — manifiestamente viola las normas legales.

La irresponsabilidad indirecta del Estado se inspiró originariamente en los principios del derecho privado, en el capítulo relativo a la responsabilidad por culpa de tercero y de carácter subsidiario. La fundamentación de esta afirmación la encontramos en el Cuasi Delito, en la falta que cometan determinadas personas en la vigilancia o en la elección de otras que están bajo su potestad o su responsabilidad.

El Estado debe responder por sus funcionarios, ya — que debe tomar todas las precauciones, para el funcionamiento normal de los servicios públicos.

Actualmente se mantiene el criterio de la irresponsa

bilidad del Estado, con ciertas atenuaciones que van apareciendo en las leyes y que ya hemos mencionado. De acuerdo con el principio de legalidad, al Estado se traduce en un conjunto de principios jurídicos inspirados en el interés general. El funcionario público no puede actuar sino en la esfera de su competencia, cualquier acto que no se ajuste a este principio, -- implica una responsabilidad no para el Estado que señala la -- subordinación a la ley, sino para el funcionario que al no -- ajustarse a los preceptos legales, ocasiona un daño o perjuicio a un particular, del cual debe responder.

Por nuestra parte pensamos que se hace cada día más urgente organizar un sistema de responsabilidad del Estado con las debidas limitaciones, para determinar los casos de responsabilidad por falta o sin falta personal del empleado, los de responsabilidad por falta o sin falta en el servicio, y la -- responsabilidad por riesgos que crea el funcionamiento normal de la administración.

e) SITUACION DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS.

La Constitución General de la República y la Ley de responsabilidades hacen la distinción entre altos funcionarios y los demás funcionarios y empleados públicos.

En el artículo 13 de la Ley de Responsabilidades se establecen los delitos oficiales que pueden cometer los altos funcionarios de la federación, y el artículo 18 del mismo ordenamiento se enumeran los delitos oficiales en que pueden incurrir los demás funcionarios y empleados públicos. Así en el Artículo 16 se establece que las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no comprendidas en el artículo 13 -- o sean los delitos oficiales que pueden cometer los altos -- funcionarios -- se reputan como faltas oficiales .

Consideramos que es injusto que se dé un tratamiento diferente a un alto funcionario, que a otros funcionarios o --

empleados, ya que para lo que a unos son faltas para otros son delitos, estableciéndose una penalidad diversa en uno y otro caso. El procedimiento que se sigue en ambos casos para juzgar a estas dos categorías de funcionarios también es diferente.

En esta parte de nuestro trabajo analizaremos los delitos comunes y oficiales que pueden cometer los funcionarios y empleados públicos de la federación y del departamento del Distrito Federal. Por lo que se refiere a los delitos comunes que son los actos u omisiones que sancionan las leyes penales, los funcionarios y empleados no gozan del fuero constitucional, por lo que no se requiere el previo permiso de la Cámara de Diputados para proceder en su contra, quedando desde luego sujetos a la acción de los tribunales comunes.

En los delitos oficiales y simplemente con fines didácticos y para tratar de clasificar de alguna manera las numerosas fracciones del Artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, haremos una comparación con los delitos señalados en el Código Penal para el Distrito Federal que se refieren a las responsabilidades de los funcionarios públicos, no obstante que en este aspecto las disposiciones relativas del Código Penal quedaron derogadas por la Ley de Responsabilidades.

El primer delito que menciona el Título Décimo Capítulo I, Artículo 212 del Código Penal vigente para el Distrito Federal es el que se refiere al ejercicio indebido o abandono de funciones públicas; este delito corresponde al que establece la Ley de Responsabilidades en las seis primeras fracciones del Artículo 18, y la penalidad que señala el Artículo 19 es la misma que se consigna en el Código Penal.

El Artículo 216 del Código Penal referido es el que consigna el delito ^{de} coalición de funcionarios; este artículo es el equivalente al de la Fracción VII del Artículo 18 de la Ley Reglamentaria, y la penalidad también es igual en ambos casos,

es decir, de seis meses a dos años de prisión.

El Artículo 217 del Código Penal señala el delito de cohecho; este delito corresponde a la Fracción VIII Artículo 18 de la Ley de Responsabilidades y se castiga con tres meses a cinco años de prisión y multa hasta de dos mil pesos en ambos casos.

El Artículo 214 del Código Penal dispone el delito de abuso de autoridad, y las Fracciones correlativas en la Ley de Responsabilidades que tipifican tal delito son IX, X, XI, y de la XIV a la LXXI, estos delitos se les aplica una sanción de seis meses a seis años de prisión, multa de veinticinco a mil pesos y destitución de empleo en ambas leyes, excepto en el caso de la Fracción LXXI que tiene una penalidad consistente en suspensión de un mes a un año, destitución o multa de cincuenta a mil pesos, según lo dispuesto en el Artículo 19 Fracción IX de la propia Ley de Responsabilidades.

El Artículo 220 del Código Penal se refiere al delito de peculado, y la Fracción XXVII del Artículo 18 de la Ley de Responsabilidades es la correlativa de tal delito, que hace la misma salvedad que el Código Penal respecto a que la penalidad es aplicable a la persona encargada de un servicio público, aun que no sea funcionario, lo que no es correcto ya que esta ley no tiene por qué establecer sanciones a personas que no sean funcionarios o empleados públicos. La penalidad en ambos casos será de seis meses a doce años de prisión, multa de diez a tres mil pesos, destitución de empleo ó cargo e inhabilitación de dos a seis años. También disponen ambos artículos que la sanción será de uno a seis meses de prisión solamente, si el inculcado devolviere lo sustraído, dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya descubierto el delito, sin perjuicio de la destitución, de la inhabilitación y de la multa.

El Artículo 222 del Código Penal dispone el delito de concusión; la disposición correlativa en la Ley de Responsabilidades es la Fracción XXIV del Artículo 18 de la propia ley de -

Responsabilidades.

El Artículo 225 del Código Penal se refiere a los delitos cometidos en la administración de justicia, las fracciones correlativas en el Artículo 18 de la Ley de Responsabilidades son: LXI, LXIII, LXXI, y las sanciones en ambos casos son las mismas consistentes en suspensión de un mes a un año; destitución o multa de cincuenta a mil pesos.

El Artículo 150 del Código Penal dispone el delito de evasión de presos, la Fracción correspondiente en la Ley de Responsabilidades está en el Artículo 18 Fracción XXI, pero mientras que la sanción en el Código Penal es de tres meses a siete años de prisión, en la Ley de Responsabilidades es de seis meses a seis años, multa de veinticinco a mil pesos y destitución de empleo, en el caso de que el delincuente fuere el encargado de conducir o custodiar al prófugo.

Las Fracciones XII, XIII, XX, XXII, XXV, XXVI, XVIII a la LIX, LX y LXII, crearon un nuevo tipo de delitos, que en su mayor parte se refieren a violaciones concretas a las garantías individuales, y la Fracción LXXII derogan las leyes especiales de la administración pública que se opongan a la ley de Responsabilidades, dejando subsistentes aquellas que no sean contrarias a la misma.

La organización, competencia y el procedimiento que se sigue ante el jurado popular está regido por la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, y de los altos funcionarios de los Estados, de 1939, por el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1931 y por el Código Federal de Procedimientos Penales de 1934, estos dos últimos son supletorios y solo se aplican si no contravienen las disposiciones de la Ley de Responsabilidades. (Artículo 6o. transitorio).

f) DELITOS COMUNES Y OFICIALES

Los agentes públicos en el desempeño de sus funciones tienen derechos y obligaciones por el vínculo jurídico que existe entre ellos y la administración pública. Cuando en el desempeño de su cargo el agente viola deberes, nace para él una responsabilidad que puede ser civil, penal o administrativa, según sea la norma o el deber violado.

"Algunos autores consideran que los delitos en que puedan incurrir los agentes públicos son propios o impropios. Por ejemplo, el delito de abuso de autoridad es un delito propio por cuanto solo puede ser ejecutado por un empleado o funcionario público, así como también los de exacciones ilegales, el de negociaciones incompatibles con las funciones públicas. - Los delitos denominados impropios son aquellos en los cuales la calidad de agente público solo constituye un aumento de la sanción y pueden incurrir en los mismos los particulares. Por ejemplo, los delitos de atentado contra la autoridad, violación de sellos y documentos, falsificación de moneda, etc." (6)

Además de esta distinción de delitos propios e impropios, y que tiene solo relativa importancia, se habla de delitos comunes y oficiales.

La Constitución vigente de 1917 en su artículo 108, - Párrafo Primero hace la distinción entre delitos comunes y oficiales al disponer: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometen durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo".

(6) Basavilbaso Villegas. Derecho Administrativo. Ed. Argentina TRA, Tomo III, Pág. 552.

El Párrafo Tercero del mismo Artículo dispone: "EL --
Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, --
solo puede ser acusado por traición a la Patria y delitos gra--
ves del orden común."

Al establecer la Constitución: "el Presidente de la --
República solo podrá ser acusado de traición a la Patria y de--
litos graves del orden común, creemos que la Ley de Responsabi--
lidades debería especificar claramente cuales son los delitos --
graves del orden común de que puede ser acusado el Presiden te
de la República.

"Mientras en nuestro derecho público se consagre el
régimen presidencial y su titular tenga facultades tan amplias
y su poder y rango sean iguales en teoría a los demás poderes,
es indispensable no substraerlo completamente de toda respon--
sabilidad, pero tampoco subordinarlo a los otros poderes y menos
exponerlo a la destitución de su cargo y hacerlo blanco de las
ambiciones de los miembros del congreso". (7)

En realidad los delitos del orden común los cometen --
los funcionarios o empleados públicos fuera del desempeño de su
función o cargo, no deben confundirse con los delitos locales --
en oposición a los del orden federal, ya que en la comisión de
estos últimos (locales y federales) puedan intervenir cualquier
persona, de aquí la distinción que la misma Constitución hace --
de los delitos en que puedan incurrir los funcionarios públicos
dentro y fuera de sus funciones.

Los delitos oficiales en cambio, son aquellos actos u
omisiones sancionados por las leyes penales, en que incurrin --
los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus --

(7) Miguel Luis Duret. Derecho Constitucional Mexicano y Consi--
deraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen.
Imprenta L.D.S.A., México 1947, Pág. 400

funciones o con motivo de ellas.

En la Ley de Responsabilidades vigente en su Artículo 13 encontramos la enumeración de los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios de la federación y son:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- La violación de garantías individuales;
- VI.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las Leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún -- trastorno en el funcionamiento normal de las institucio-- nes;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la -- fracción anterior.

Las labores de los altos funcionarios son sumamente -- complejas, por lo que resulta muy difícil circunscribirlas a un cartabon de reglas, motivo por el cual muchas de sus actividades escapan de la reglamentación legal. Por otra parte, como la ley distingue los delitos de los altos funcionarios de aquellos que pueden cometer los demás funcionarios, ya que los primeros se -- encuentran enumerados en el Artículo 13, y los segundos en el -- Artículo 18 de la Ley de Responsabilidades, y como el Artículo -- 16 de la propia ley establece: "Las infracciones a la Constitu-- ción o a las leyes federales no comprendidas en el Artículo 13 -- de esta ley se conceptuarán como faltas oficiales", se desprende que lo que para los funcionarios son delitos, para los otros -- funcionarios son simples faltas oficiales.

En el artículo 15 de la Ley de Responsabilidades se --

Establecen las sanciones para estos delitos que son:

- I.- Destitución del cargo o privación del honor de que se - - encuentre investido;
- II.- inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un término que no baje de cinco años ni - exceda de diez;
- III.- inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores, por el término señalado en la fracción anterior.

Tenemos que hacer la siguiente consideración: tratándose de diputados y senadores difícilmente incurren en delitos - oficiales, puesto que sus actos individuales no producen generalmente efectos, ya que solo tienen fuerza de ley aquellos actos - que llenan el requisito de quorum legal, es decir, cada Cámara - como entidad política colectiva, ni el congreso mismo como unidades son responsables de ninguna de las disposiciones que dicen de ahí que su responsabilidad por delitos oficiales resulte un tanto problemática.

Los diputados y senadores considerados individualmente solo pueden atacar a la constitución en sus iniciativas, sus discursos, o en sus votos, pero como éstos son propios de la función constitucional, y ellos no obligan ni producen efectos - - aisladamente sino cuando en su conjunto forman la voluntad del - congreso, nunca se dará el caso de poder juzgar a los miembros - del congreso por responsabilidades oficiales. Además la constitución vigente en su Artículo 61 dispone que "Los diputados y - senadores son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser recovenidos por ellas".

De los magistrados de la Suprema Corte de la Nación, - puede decirse una cosa semejante pues no son responsables por - las opiniones que emitan en las audiencias públicas ni por sus - votos al fallar las controversias de que conocen. El artículo - 94 de la Constitución vigente en su párrafo Séptimo dispone:

"Los ministros de la Suprema Corte de Justicia solo podrán ser -- privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con el procedimiento señalado en el Artículo 111 de esta -- Constitución o previo el juicio de responsabilidad".

Las responsabilidades en que puedan incurrir los magistrados individualmente son las de cohecho y demás delitos -- relativos al tráfico de la justicia, pero estos asuntos no son de la competencia del congreso pues originan responsabilidades de carácter penal y no político.

Para destituir a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, basta la petición del Presidente de la República ante las Cámaras comprobándose la mala conducta del ministro a quien se compruebe actividades delictuosas, sin necesidad de instaurar un proceso en su contra. (Artículo 111 constitucional, Párrafo Sexto).

El procedimiento que se sigue para enjuiciar a un alto funcionario es diverso según se trate de delitos comunes o de -- delitos oficiales.

Al respecto la Constitución vigente en su Artículo 111 Párrafo Cuarto señala: "Se concede acción popular para denun-- ciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficia-- les de los altos funcionarios de la federación".

En los delitos comunes el procedimiento lo señala el Artículo 109 constitucional. "Si el delito fuere común, la -- Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayo-- ría absoluta de votos del número total de miembros que la for-- men, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimien-- to ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de -- tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolu-- tamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial."

Para el caso de los delitos oficiales el procedimiento lo señala el Artículo 111 de la Constitución vigente: "De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que este es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley....."

El Artículo 113 constitucional dispone: "La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejersa su encargo y dentro un año después."

g) EL FUERO DE LOS FUNCIONARIOS

Los fueros son sinónimo de privilegios. Históricamente surgen desde que el hombre se une en sociedad con sus semejantes y dicta normas para hacer posible la vida en común.

Aparecen al mismo tiempo en las primeras civilizaciones. Los movimientos sociales se generan en la desigualdad social que existe entre los diversos estratos de la sociedad.

"El fuero en España y luego en México, significó justicia privilegiada para una determinada clase social". (8)

(8) José Becerra Bautista. El Fuero Constitucional. Editorial JUS 1945. Pág. 23.

La Enciclopedia Jurídica OMEBA señala que la palabra fuero tiene las siguientes acepciones:

- 1.- Uso y costumbre seguida y continuada por largo tiempo, - sin oposición por parte del príncipe o magistrado, constituye el derecho no escrito;
- 2.- Carta de privilegio o instrumento de exención de gabelas, concesión de gracias, franquias y libertades;
- 3.- Carta-Puebla, escritura de poblados y pactos anexos a -- ella, contrato entre el dueño territorial que concedía -- el suelo, posesiones y términos, y los nuevos colonos;
- 4.- Escritura de donación otorgada por algún señor o propietario a favor de particulares, iglesias o monasterios. (9)

Juan José González Bustamante señala que: "durante los tres siglos de dominación española, México adoptó su religión, idioma, usos y costumbres y sus instituciones jurídicas. Desde la conquista en la nueva España hubo fueros, los que poco a poco se multiplicaron. Durante el Virreynato se crearon tribunales especiales, lo que hizo más patente las desigualdades y complicó los procedimientos. La Real Cédula conocida -- como Ordenanza de Intendentes de Carlos III en 1766 tuvo como finalidad reconciliar las disposiciones dispersas para hacer más accesible el conocimiento de los fueros y evitar tanta anarquía."

"Muchos eran los fueros que enumeraba la Ordenanza de Intendentes, entre ellos estaban: I.- El fuero común o -- justicia real ordinaria, estaba compuesta de alcaldes ordinarios, alcaldes mayores o corregidores (los pueblos de indios -- sujetos a encomiendas estaban bajo la dirección de alcaldes -- mayores y corregidores) y de audiencias (tenían jurisdicción -- civil y criminal de primera instancia. Había dos, una en Méxi

(9) Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XIII Pág. 766.

co y otra en Guadalajara. La primera tenía jurisdicción en cinco leguas a la redonda de la ciudad de México), los alcaldes y corregidores conocían de negocios de poca cuantía y se podía apelar ante la audiencia. Los corregidores designados por el Rey administraban justicia en su nombre en las principales ciudades del Virreynato y desempeñaban funciones administrativas y judiciales. Las audiencias eran cuerpos colegiados donde reposaba el supremo poder jurisdiccional. Se ocupaban de los asuntos de mayor importancia incluso corregían las disposiciones ilegales de los Virreyes y practicaban visitas a los corregidores y a los demás funcionarios judiciales".

"Se ocupaban de asuntos civiles o penales en que interviene personas que por su condición o rango profesional, no estaban comprendidas en los demás fueros especiales."

II.- "El fuero de los indios, el fuero de hacienda, el fuero monástico, el fuero mercantil, etc." (10)

"En la Real Ordenanza habían treinta y un fueros con sus leyes propias y sus trámites y procedimientos especiales, -- daban origen a la confusión, y era frecuente observar la invasión de fueros por la vaguedad e imprecisión que imperaba para distinguir las funciones administrativas y judiciales."

"El fuero que en derecho procesal tenía una acepción técnica, al aplicarse a las jurisdicciones especiales cuyo origen se remonta al año 1215, cuando la gran carta de Inglaterra -- consagró el principio del juicio por sus partes, significó en España y luego en México justicia privilegiada de determinada clase social". (11)

(10) Juan José González Bustamante. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional. Ediciones Botas. México 1946 - Págs. 22-26

(11) José Becerra Bautista. Op. Cit. Pág. 23

"La Constitución de Cádiz de 1812 conservó el fuero de los diputados y cortes y el fuero de los cuerpos de casa Real -- (cuerpos militares).

Respecto de los primeros, se dijo que los diputados -- eran inviolables en las opiniones expresadas en el desempeño de sus funciones, y respecto a los procedimientos criminales que se intentara en contra de ellos el tribunal competente era el tribunal de cortes, en el modo y forma que prescribía en el reglamento interior de Gobierno. Además, durante las sesiones de las -- cortes y un mes después, los diputados no podían ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas. (Artículo 128)".

"La Constitución Hispana del 18 de junio de 1837 conservó esta disposición, y dispuso que no podían ser arrestados -- ni procesados durante las sesiones sin permiso de la Cámara, a -- no ser que hubiera sido sorprendido in fraganti delito, pero aun en este caso, debía darse cuenta inmediata a la Cámara".

"En la Constitución de Apatzingan de 1814 se estableció que los diputados son inviolables en sus opiniones, pero se sujetarán a los juicios de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y pueden ser acusados en el tiempo de su diputación, en la forma en que se previene en los reglamentos, por los delitos de herejía, y por los de apostacía, así -- como los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos." (Artículo 59)

"En la Constitución 1824 se consagró la inviolabilidad de los representantes por sus opiniones, y se previno que cualquiera que fuese el delito cometido, común u oficial, no podía -- ser acusado desde el día de su elección hasta dos meses después de haber concluido su desempeño. Los diputados ante la Cámara -- de Senadores y éstos ante la de Diputados, constituyéndose cada Cámara en gran jurado, para declarar si ha lugar o no a la formación de causa (Artículo 45). Cuando la Cámara de Diputados o la de Senadores según el caso, declarara que ha lugar a proceder -- contra el funcionario, se le suspendenría en el ejercicio de su

cargo para que respondiera ante el tribunal competente (Art. 44)"

"El Presidente de la República podía ser acusado ante cualquiera de las Cámaras por delitos de traición contra la independencia Nacional, etc., pero esta acusación solo podía hacerse durante el ejercicio de su cargo o dentro de un año después de haber concluido". (Artículo 38) (12)

Este último artículo de la Constitución de 1824 es semejante al Artículo 113 de nuestra Constitución vigente.

"Si bien los textos de las constituciones de 1824 y 1836 consignaban los fueros, con la primera se podía luchar en contra de ellos, mientras que en la segunda toda lucha era imposible".

"Los privilegios del ejército y del clero son señalados categóricamente en las leyes de 1836 en el Artículo 30 de la Quinta ley Constitucional "No habrá más fueros personales que el eclesiástico y militar" mientras que en la Constitución de 1824 se consignaba "Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que están en la actualidad según las leyes vigentes", en las leyes constitucionales se establecen en forma categórica los fueros de la iglesia y del ejército".

"Por otra parte, síntoma de los afanes de ensanchar el fuero militar, ya que el eclesiástico no lo requería, se percibe en una providencia del ministro de guerra declarando que "las familias de los militares gozan del fuero de éstos".

"Para 1833 la abolición de los fueros, tendencia más que gubernamental, doctrinaria, es aspiración de liberalismo ilustrado, se ve con claridad por razones de secularización, supremacía de la autoridad civil y goce de las libertades personales, al paso que otra corriente sostenida entre otros por Andrés

Quintana Roo, funda el objetivo de suprimir los fueros precisamente en el valor democrático de la igualdad de la ley". (13)

"El 16 de diciembre de 1853 cesan los fueros que gozan los diputados y senadores. El 12 de enero del año siguiente se hace extensivo el anterior decreto "a todos los funcionarios de los antiguos estados a quienes se concedía por sus constituciones y leyes particulares". Fue Benito Juárez al promulgar la ley de 25 de noviembre de 1855 quien logró la supresión de los fueros de privilegio; sin embargo, subsisten el fuero -- constitucional, el fuero militar y el fuero de imprenta". (14)

Cabe hacer una aclaración con respecto a este último párrafo, ya que consideramos que el Maestro González Bustamante por algún error de apreciación manifiesta que Juárez promulgo -- esta última ley mencionada, ya que en esa fecha el Presidente -- de la República lo era el General Don Juan Alvarez quien fue el que verdaderamente promulgó dicha ley, pues Juárez era ministro de justicia.

En la Constitución de 1857 se conserva el fuero militar pero no con el carácter de fuero personal o privilegiado, -- sino como competencia de los tribunales militares en virtud del hecho causante del juicio. También quedan subsistentes el fuero de imprenta y el constitucional sin que sean tampoco fueros de privilegio.

b) FUNDAMENTO EN NUESTRA CONSTITUCION VIGENTE.

El artículo 13 de la Constitución vigente consagra -- específicamente la garantía de igualdad al establecer que: "ninguna persona o corporación puede tener fuero....."

(13) Jesús Reyes Heróles. El Liberalismo Mexicano. Facultad de Derecho. U.N.A.M. México 1957 Tomo II Págs. 21, 194 y 232.

(14) Juan José González Bustamante. Op. Cit. Pág. 37

Nuestra Constitución establece como regla general la responsabilidad de los funcionarios públicos en virtud del principio de igualdad ante la ley. El fuero en determinadas circunstancias constituye la excepción a este principio. Para entender con precisión el concepto que del fuero tiene nuestra Constitución, Ignacio Burgoa distingue desde el punto de vista genérico, dos especies de fuero: el personal y el real o material.

"El fuero personal está constituido por un conjunto de privilegios y prerrogativas que se acuerdan en favor de una o varias personas determinadas. Dichos privilegios y prerrogativas se establecen intuitu personas, ésto es, atendiendo al sujeto mismo. Este fuero excluye para sus titulares la imperatividad de la norma jurídica general, el sujeto de un fuero personal se sustrae de la esfera jurídica establecida para todos los individuos. Así, el que goza de un fuero de tal naturaleza no puede ser juzgado por los tribunales ordinarios que conocen de los juicios que se susciten entre las personas no privilegiadas. Tampoco está obligado a pagar ciertos impuestos, gabelas, etc. al Estado. En síntesis el fuero personal o subjetivo es un conjunto de privilegios, prerrogativas o ventajas que se acuerdan en beneficio exclusivo de una o de varias personas, con las circunstancias de que éstas se colocan en una situación jurídica particular, sui generis, diversa de aquella en que se encuentran los demás individuos."

"Por el contrario el fuero real, material u objetivo, no se refiere a una persona determinada o a un número también determinado de sujetos. Dicho fuero no implica un conjunto de ventajas o favores personales acordados para uno o varios sujetos, sino que propiamente se traduce en una situación de competencia jurisdiccional determinada por la índole o naturaleza del hecho, acto o negocio que da origen a un juicio. Así, en nuestro régimen jurídico existen los fueros federal y local que significan grandes esferas de competencia entre los tribunales de la federación y los de los Estados fijados en razón de la naturaleza formal de los actos, hechos o negocios que se someten a su conocimiento o que dan origen al procedimiento que an-

te ellos debe ventilarse....."

"Lo que la Constitución prohíbe en su Artículo 13 es la existencia de fueros personales en los términos que hemos -- asentado con antelación. Por ende nuestra ley fundamental no -- excluye a los fueros reales, materiales u objetivos". (15)

Los fueros personales son los que predominan en nuestras Constituciones anteriores a la expedición de la Constitución de 1857, principalmente el fuero militar y el eclesiástico según lo señalamos con anterioridad.

El fuero constitucional debe verse bajo dos aspectos:

- 1.- Como inmunidad que entraña irresponsabilidad jurídica, la que únicamente tienen en forma absoluta los diputados y -- senadores por las opiniones que emitan en el desempeño de su cargo (artículo 61 de la Constitución vigente); y en -- forma más absoluta la tiene el Presidente de la República ya que únicamente puede ser acusado por determinados delitos durante el tiempo de su encargo y no por el ejercicio de sus funciones como sucede con los primeros (artículo -- 108 constitucional).

También tienen inmunidad relativa los ministros de la Su--
-prema Corte de Justicia al establecer o fijar la interpre-
tación de los conceptos constitucionales, en las resolucio-
nes que dicten, pero esta inmunidad desaparece en los casos de cohecho o mala fe (artículo 83 de la Ley Orgánica del -- Poder Judicial de la Federación vigente).

- 2.- Como requisito previo para que puedan proceder las autoridades ordinarias, federales o locales, ya que mientras no se resuelva el juicio político ante la Cámara de Diputados

(15) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Editorial --
Porrua. México 1972. Págs. 308-310.

o de Senadores según se trate de delitos comunes u oficiales, las autoridades ordinarias no pueden proceder en contra de los funcionarios que gozan de fuero constitucional.

Manuel Herrera y Lasso considera que la inmunidad es el género, mientras que el fuero y el juicio político son las especies. (16)

Nuestra ley fundamental no distingue dos instituciones que tienen un origen diverso. Contribuye a ampliar la confusión en su artículo 114 al disponer: "en demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario". Es decir, distingue el fuero de la inmunidad.

Seguramente este último concepto el legislador lo utilizó como sinónimo de juicio político, ya que como expusimos con anterioridad nuestra Constitución excluye los fueros personales.

A nuestro juicio, el fuero constituye el género y la inmunidad la especie. A la luz de las especies de fuero que considera Ignacio Burgoa, la inmunidad la constituye los fueros personales que son un conjunto de privilegios o prerrogativas, distinguiéndose del fuero real, material u objetivo que se traduce en una competencia jurisdiccional determinada por la naturaleza del hecho o acto jurídico que da origen a un juicio, y que no constituye una inmunidad propiamente dicha por la ausencia de privilegios o prerrogativas especiales, es decir, el fuero es un concepto más amplio y la inmunidad un concepto muy restringido.

Respecto a la duración y extensión, el fuero en México no tiene limitaciones. No admite las excepciones de flagrante delito ni de faltas administrativas. Tampoco gozan del fuero

(16) Manuel Herrera y Lasso. Estudios Constitucionales. Editorial JUS, 1964. Pág. 28.

constitucional los altos funcionarios de la federación por delitos comunes en que incurran cuando desempeñan otro cargo que -- hayan aceptados durante el período en que conforme a la constitución gocen de fuero constitucional, lo mismo sucede en la Comisión de Delitos Oficiales, faltas u omisiones en que incurran en las circunstancias descritas. (Artículo 110. de la Ley fundamental.)

Esto nos parece adecuado, puesto que ya vimos que el fuero no es personal, es decir, no es un conjunto de privilegios concedidos a una persona, sino que se establece para proteger -- las funciones que desempeñan.

CAPITULO IV

LA ACCION POPULAR Y EL PODER PUNITIVO EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

a) LOS DELITOS ESPECIALES EN MATERIA AGRARIA

Si se considera la Reforma Agraria como una transformación jurídica, social y económica del medio rural, encaminado directamente a la resolución y superación de las deficiencias que constituyen el problema agrario, no puede reducirse en esta amplísima concepción la Política Agraria a la simple distribución de tierras y aguas. Dentro de esta posición, en la que consideramos al problema agrario en toda su amplitud, se comprende en una primera apreciación la relación existente entre las normas jurídicas de carácter penal y las de carácter eminentemente agrario. Tratando de enfatizar en esta concepción, acudiremos a una de las notas características que los teóricos encuentran en el Derecho en general, consistente en su coercibilidad, resaltada ésta por Hans Kelsen en su Teoría Pura del Derecho, en la cual considera a éste como un orden esencialmente coactivo, lo cual es posible fundamentalmente por la sanción que acompaña a cada norma jurídica, para garantizar el cumplimiento de la conducta prescrita en la misma. (1)

Esta última situación es calificada por Luis Recasens Siches como impositividad inexorable del Derecho, es decir, que el mandato de la norma jurídica, en un sentido ideal, debe necesaria e inevitablemente ser acatado por el destinatario de la norma, y que en el caso de transgresión o incumplimiento, el orden jurídico provee la imposición, la realización

(1) Hans Kelsen. Teoría Pura del Derecho. Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina Ed. 1965 Págs. 25-30.

forzosa de la conducta indicada y la restauración del orden violado. (2)

En estas condiciones, se aprecia claramente a nuestro juicio que el conjunto de normas jurídicas que denominamos Derecho Agrario, no se reduce -por lo menos en términos ideales- a un simple programa político de facción para amparar los pretendidos intereses de un sector, sino que por esencia, su naturaleza estrictamente jurídica como la de todo Derecho, se encuentra en la posibilidad de imponer coactivamente los mandatos contenidos en sus normas, de tal suerte que el cumplimiento de las disposiciones jurídicas de que se trata requieren del apoyo de la fuerza del Estado.

Kelsen el eminente teórico Vienés, denomina al Derecho como "la máxima organización social de la fuerza para mantener un determinado orden social". (3)

En consecuencia, en el campo del Derecho Agrario las normas jurídicas de carácter penal poseen una decisiva importancia, pero no solo para garantizar el orden establecido en un sentido conservador, sino que fundamentalmente para posibilitar en la modalidad coactiva que las garantiza la transformación socio-económica que representa una Reforma Agraria, y que por afectar múltiples intereses no es siempre fácilmente aceptada. Por otra parte, uno de los aspectos en que resalta más la función de la propia clase de normas jurídicas, es el relativo a responsabilidades y sanciones correspondientes a los funcionarios y empleados a quienes se encomienda la ejecución de la Legislación Agraria. El Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria que trata esta última situación es el Talón de Aquiles por donde se vulnera nuestra decantada Reforma - -

(2) Luis Recasens Siches. Tratado General de Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa Seg. Ed. México, D.F. Págs. 40-47.

(3) Op. Cit. Págs. 30 y sigs.

Agraria, en la cual se encuentra en mucho la clave de la falta de resolución y hasta de creación artificiosa de multitudes - - problemas agrarios.

En una visión de carácter general observamos que en materia agraria los ordenamientos jurídico-penales aplicables, en ocasiones concurrentemente, son el Código Penal para el --- Distrito Federal en sus disposiciones penales aplicables en -- materia federal, la Ley Federal de Reforma Agraria, así como - la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados. Por otro lado atendiendo a la distribución de competencias establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en ciertos casos, también son aplicables los Códigos Penales de los Estados de la Federación en -- aquellas situaciones en que resulta competente el fuero común.

Sintetizando nuestro estudio presentaremos en forma esquemática las normas jurídicas penales relativas a los ilícitos en materia agraria separando las que se encuentran en la - Ley Federal de Reforma Agraria, en la Ley de Responsabilidades y en el Código Penal Federal.

1.- Ley Federal de Reforma Agraria:

- a) Responsabilidades del secretario de la Reforma Agraria. Artículos 460 y 461.
- b) Responsabilidades del secretario de Agricultura y Ganadería. Artículo 462
- c) Responsabilidades de los gobernadores de los Estados. Artículo 459.
- d) Responsabilidades de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario. Artículo 464.
- e) Responsabilidades de los delegados y subdelegados Agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria. Art. 466.
- f) Responsabilidades de los miembros de las Comisiones -- Agrarias Mixtas. Artículo 465.

- g) Responsabilidades de los funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas. Artículo 463.
- h) Responsabilidades de los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos y de los Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales y Comunales. Artículo 469.
- i) Responsabilidades de el personal administrativo y Técnico Federal y de las Comisiones Agrarias Mixtas que intervengan en la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 467.
- j) Responsabilidades de los jefes de las Oficinas Rentísticas o Catastrales y del Registro Público de la Propiedad o de cualesquiera otras que conforme a esta Ley deban proporcionar a las autoridades agrarias datos o documentos necesarios para la tramitación de expedientes. Artículo 472.

2.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados.

- a) Responsabilidades de los altos funcionarios de la Federación a que se refiere el Artículo Segundo de esta Ley. Artículo 13.
- b) Responsabilidades de los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales. Artículo 14.
- c) Responsabilidades de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal. Artículo 18.

3.- Código Penal para el Distrito Federal aplicable en Materia Federal.

- a) Peculado Artículo 220.
- b) Cohecho Artículo 217.
- c) Abuso de Autoridad Artículo 214.

d) Falsificación de documentos. Artículos 244 y 246

Además de lo expuesto en el esquema anterior, debe tomarse en cuenta que en materia agraria tiene lugar la realización comúnmente de los siguientes delitos patrimoniales relacionados con la misma materia como son: robo, despojo, fraude, abuso de confianza y daño en propiedad ajena; ilícitos que salvo el despojo en que participan miembros de Comités Particulares Ejecutivos, o de Comisariados Ejidales así como de representantes Comunales, se encuentran comprendidos dentro de la competencia de las autoridades penales del fuero común, resultando aplicables consecuentemente los Códigos Penales sustantivos y adjetivos de las entidades federativas.

b) SANCIONES

Manuel Hinojosa Ortíz, uno de los más conocidos comentaristas del Código Agrario de 1942, que en su parte fundamental referente al Libro Quinto, Capítulo único dedicado a "sanciones en materia agraria" que no difiere en esencia al capítulo de sanciones de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, y que por lo mismo es aplicable el comentario a esta última, afirma que en relación al capítulo de sanciones pueden hacerse las dos observaciones generales siguientes: primera, "el sistema de sanciones está elaborado pensando fundamentalmente en el trámite de los expedientes agrarios". Segunda, "el Código Agrario no establece las sanciones que corresponden a las faltas administrativas sino que deja la solución de este problema a un reglamento que no ha llegado a dictarse". (Como ocurre hasta la fecha). Además, agrega el propio autor, "la experiencia nos está mostrando que después de haberse tramitado los expedientes agrarios y constituido los ejidos, pueden cometerse no solo faltas sino delitos graves que no están expresamente previstos y sancionados. En ocasiones, empleados hasta de muy baja categoría, aprovechando la ignorancia de los campesinos, se atribuyen una autoridad que no tienen, siembran la desorientación y la discordia en los ejidos, ocultan abusos de

Comisariados irresponsables, extorcionan a los campesinos, amenazan a pequeños propietarios auténticos, etc."

"El manejo de las parcelas vacantes, de los solares urbanos, de los pastos y montes, de los créditos de semillas, de fertilizantes, de insecticidas, Etc., dan lugar a actividades verdaderamente funestas para la debida organización de la economía ejidal, que ha de lograrse sobre bases de justo respeto de los derechos de pueblos, de ejidatarios y comuneros. Es por ello necesario revisar el capítulo de delitos y faltas en materia agraria y crear mecanismos que permitan lograr una efectiva depuración y moralización en el manejo de los asuntos agrarios, lo cual constituye una necesidad Nacional y un vehemente anhelo de la masa campesina" (4)

Por su parte el Doctor Lucio Mendieta y Núñez afirma con claridad y certeza:

"La burocracia agraria no obstante los abusos que ha cometido durante más de cincuenta años del desarrollo de la -- Reforma Agraria, hasta la fecha jamás ha sido sancionada. Cosa de completa impunidad. Se habrá cesado en su puesto a uno que otro empleado o funcionario de mediana categoría; excepcionalmente se habrá consignado a alguno a las autoridades correspondientes, pero nunca, que nosotros senamos, se ha llegado a la aplicación de las penas señaladas en el capítulo que trata de los delitos, faltas y sanciones. ¿Por qué?"

"Hay explicaciones de carácter político, de solidaridad entre empleados y funcionarios que explican la impunidad en casos que llegaron al escándalo prontamente acallado en la prensa y que se quedaron en la indiferencia del olvido cuando se -- trató de casos de menor importancia pública, pero que lesionaron

(4) Manuel Hinojosa Ortiz. Prólogo y Comentarios al Código -- Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. Edición de la -- Cámara de Diputados. México 1960 Págs. 271-272.

gravemente los intereses de los ejidatarios y aún de sus personas".

"Sin embargo, la explicación fundamental de la impunidad de que ha gozado la burocracia agraria se debe a la falta - en los Códigos anteriores y ahora en la Ley Federal de Reforma Agraria, de un sistema, de un mecanismo que estando al alcance de los campesinos resulte absolutamente eficaz siquiera sea en la gran mayoría de las quejas y las denuncias que presenten".

(5)

Sería prolijo e inútil continuar mencionando opiniones de diversos autores en relación a las sanciones señaladas - en la Ley Federal de Reforma Agraria, así como mencionar las causas políticas, sociales y económicas de todas conocidas, que propician la inaplicabilidad de tales sanciones, basta decir - que absolutamente todos coinciden en la misma situación: inoperancia absoluta de los mecanismos punitivos seguidos en contra de funcionarios y empleados agrarios. En su oportunidad mencionaremos nuestras proposiciones personales con respecto a esta situación.

c) CRITICA AL LIBRO SEPTIMO DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Continuando nuestro estudio haremos una crítica somera al libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria, analizando cada una de las normas jurídicas relativas a los ilícitos en materia agraria, proponiendo simultáneamente algunas modificaciones o adiciones que a nuestro criterio son necesarias. Habiendo analizado en el inciso inmediato anterior de nuestro trabajo los conceptos relativos a sanciones, creemos de inútil repetición mencionar y criticar estos conceptos y solo nos limitaremos

(5) Doctor Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa. Duodécima Ed. Págs. 526-527.

a estudiar las disposiciones relativas a la responsabilidad de los funcionarios y empleados agrarios siguiendo el mismo orden que señalamos en el inciso referente a los delitos especiales en materia agraria, según lo dispone la propia ley.

1) Responsabilidades de los Gobernadores de los Estados.

El Artículo 459 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala las responsabilidades de los Gobernadores de las Entidades Federativas en los siguientes casos:

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

Si comparamos este Artículo con el inmediato siguiente, es de señalarse la omisión relativa a la responsabilidad resultante de la resolución ilegal de un expediente agrario — negativo de las tierras y aguas a que un núcleo de población — tenga derecho. En efecto, el Artículo 460 en su fracción II — dispone:

*El jefe del departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (en adelante mencionaremos a este funcionario como secretario de la Reforma Agraria de acuerdo a la modificación seña

lada en la Ley de Secretarías de Estado, que convierte el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria) incurrirá en responsabilidad:

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

Decimos que existe una omisión, ya que los gobernadores de los Estados intervienen en este último procedimiento en Primera Instancia, ya que el artículo 9o. Fracción I de la propia ley dispone: "Son atribuciones de los gobernadores de los estados y del jefe del departamento del Distrito Federal:

I.- Dictar mandamiento para resolver en Primera Instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos".

A la luz de esta disposición resulta incongruente - que solamente para el secretario de la Reforma Agraria sea -- causa de responsabilidad su intervención en esta facultad que tiene, y no lo sea para los Gobernadores de los Estados siendo que la Primera Instancia se encuentra plagada de irregularidades en perjuicio de la clase campesina, generalmente por la negligencia y deshonestidad imperante en los funcionarios menores de las entidades federativas. La actual estructura - del mencionado precepto quedaría aceptablemente completa con la adición relativa a la Fracción II del Artículo 460 a que - se alude. Podría probablemente agregarse alguna disposición sancionadora de maniobras tendientes a torcer la ejecución de las Leyes Agrarias o a trastornar directamente las situaciones de hecho de las cuales parten los procedimientos agrarios.

2) Responsabilidades del Secretario de la Reforma Agraria.

El artículo 460 dispone:

El secretario de la Reforma Agraria incurrirá en responsabilidad:

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

Complementando las causas de responsabilidad del funcionario citado, el artículo 461 dispone:

El secretario de la Reforma Agraria incurrirá también en responsabilidad:

- I.- Por no informar al Presidente de la República de los casos en que proceda sancionar a funcionarios o empleados agrarios, en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos señale esta ley.
- II.- Por no consignar a la autoridad competente a los funcionarios y empleados de los que sea superior jerárquico, en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos señale esta ley.

Primeramente se requiere subrayar la también inexistente aplicación de los artículos anteriormente mencionados, a pesar de que en múltiples ocasiones, como consta a la opinión pública nacional y como se desprende de numerosas informaciones de prensa y otros testimonios, se han realizado los supuestos jurídicos que deberían haber puesto en marcha el sistema sancionador correspondiente.

Comprendiendo este aspecto de la problemática penal agraria, no podemos dejar de manifestar nuestra preocupación en

cuanto se refiere concretamente a los diversos ilícitos en cuya realización han participado directa o indirectamente los principales responsables de la Dependencia del Ejecutivo Federal dedicada a las cuestiones agrarias. En efecto, la deficiente información incompleta o falsa ha sido frecuentemente proporcionada al Ejecutivo Federal al someter a su consideración la resolución definitiva de diversos expedientes; en otras condiciones no se explicaría la superposición de las tierras correspondientes a núcleos de población dotados en la misma época, cuando no en la misma fecha, e inclusive se han dotado de tierras a campesinos en auténticas propiedades privadas, como consecuencia de la falsedad en la información de funcionarios y empleados agrarios; urge en consecuencia la estricta aplicación de estos preceptos y la expedición de los Reglamentos respectivos que señalen y formulen con precisión las sanciones correspondientes a que se refiere el Artículo 473 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

3) Responsabilidades del Secretario de Agricultura y Ganadería. Las señala el Art. 462 al disponer que:

El secretario de Agricultura y Ganadería incurrirá en responsabilidad:

- I.- Por no emitir su opinión en término oportuno y obrar con falsedad, causando perjuicios 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.

Inexplicablemente continúa esta disposición, a sabiendas que el secretario de agricultura y ganadería ha dejado de tener competencia en la organización ejidal, en consecuencia las sanciones previstas en esa disposición serían aplicables al secretario de la Reforma Agraria, porque a su Dependencia corresponden tales funciones, por lo que es necesaria esta modificación propuesta.

4) Responsabilidad de los Funcionarios que Intervengan en la Designación de los Miembros de las Comisiones Agrarias -- Mixtas.

El artículo 463 señala los motivos de responsabilidad de -- estos funcionarios, disponiendo:

"Será motivo de responsabilidad para los funcionarios que -- intervengan en la designación de los miembros de las comi-- giones agrarias mixtas, hacerlo en contravención del artícu-- lo 7 de esta ley".

Este artículo nos remite al 7o. de la propia ley en -- el cual se señala en su segundo párrafo que para ser delegado agrario se deberán llenar los mismos requisitos señalados que -- para ser miembro del cuerpo consultivo agrario. Simultáneamen-- te el artículo 5o. del mismo ordenamiento señala en su último -- párrafo los mismos requisitos para el resto de los integrantes de la comisión agraria mixta o sean el secretario y los vocales, a excepción del representante de los campesinos, quien solo de-- berá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus de-- rechos ejidales, civiles y políticos.

El Artículo 15 de la misma ley señala los requisitos para ser miembro del cuerpo consultivo agrario y son:

- I.- Ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profes-- gión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar -- con una experiencia suficiente a juicio del Presidente -- de la República.
- II.- No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la -- superficie asignada a las propiedades inafectables; y
- III.- No desempeñar cargo alguno de elección popular.

En virtud de que los delegados agrarios siempre tienen a su cargo la Presidencia de la Comisión Agraria Mixta siempre son nombrados por el Presidente de la República (artículo 5o. -- Primer Párrafo y 7o. Segundo Párrafo); el primer vocal será --

nombrado y removido por el secretario de la Reforma Agraria; - el secretario y segundo vocal lo serán por el Gobernador de la correspondiente entidad federativa; el tercer vocal y representante de los ejidatarios y comuneros será designado y sustituido por el Presidente de la República, de una terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad correspondiente. (Artículo 5o. Párrafo Segundo)

De acuerdo a las autoridades que intervienen en la designación de los miembros de la Comisión Agraria Mixta, podría suponerse que todo se hace en estricto derecho y sin irregularidades, pero por el contrario, al considerar justificadamente el legislador la posibilidad de violaciones debió perfeccionarse la disposición referida (Artículo 463) estableciendo en el mismo o en otro separado las correspondientes sanciones y la privación inmediata del cargo para el integrante del multicitado órgano agrario que hubiera sido injustificada o ilegalmente designado.

5) Responsabilidades de los Miembros del Cuerpo Consultivo -- Agrario.

El artículo 464 señala que los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario incurrirán en responsabilidad penal:

- I.- Por actuar dolosamente en los casos a que se refiere el artículo 14.
- II.- Por proponer se afecten las propiedades inafectables.
- III.- Por emitir dolosamente dictámenes en contra de lo -- prescrito por esta ley; y
- IV.- Por no emitir su dictamen en los plazos legales.

La fracción I de este artículo es notoriamente oscura ya que se refiere al caso de responsabilidad por actuar dolosamente en los casos a que se refiere el artículo 14, - mismo que dispone la integración y funcionamiento de dicho cuerpo colegiado, y no vislumbramos absolutamente ningún caso

en que solamente puedan intervenir los miembros del Cuerpo - Consultivo, a menos que dos de sus miembros como lo dispone el artículo de referencia no actuaran como representante de los - campesinos por lo que en este supuesto y único caso, además de la sanción señalada en el último párrafo del artículo precedente, debiera agregarse la inmediata destitución del cargo.

Por otra parte, la fracción II de este mismo artículo se refiere especialmente a la confianza absoluta que el ejecutivo federal deposita en los integrantes de dicho Cuerpo al -- encomendarles reforzar la institución de la propiedad inafectable, sancionando la indebida proposición de su afectación.

La fracción III trata de hacer efectivo lo dispuesto por el artículo 16 de la propia ley referente a las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario.

La fracción IV tiene como propósito el tratar de que el trámite de los asuntos agrarios sea expedito en favor de la clase campesina, tan discriminada en este sentido, situación -- de todos conocida.

"Esta disposición en relación a sus sanciones debiera ser más rigurosa, a juzgar por la importancia vital de este -- órgano que substituye a la Comisión Nacional Agraria, y que -- fue creado por Reforma Constitucional de 1934 y cuya naturaleza jurídica es la de ser un auxiliar técnico del Presidente de la República.

La Ley de 6 de enero de 1915 disponía en su Artículo 40.: Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieran de acuerdo con el programa político de la Revolución se crean: una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que prescrida por el secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen". (6)

(6) Ley Federal de Reforma Agraria, comentada por Raúl Lemus García. Ed. LITSA, Seg. Ed. Página 67.

6) Responsabilidades de los Miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas.

El artículo 465 señala las responsabilidades de estos funcionarios disponiéndolas en los términos siguientes:

- 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 fracción I de este artículo, la consideramos totalmente inoperante ya que no tenemos noticia alguna de que las Comisiones Agrarias Mixtas cuenten con un reglamento interno de ellas. En un campo ideal cuando menos las restantes fracciones son viables, y su operancia carece de obstáculos formales.

7) Responsabilidades de los Delegados y Subdelegados Agrarios.

El artículo 466 las señala diciendo:

- I.- Por proponer en sus dictámenes o estudios, en contravención a esta ley, que se niegue a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que tenga derecho.
- II.- Por proponer se afecten las propiedades inafectables.
- III.- Por no tramitar dentro de los términos que fije esta ley los expedientes agrarios.
- IV.- Por no informar oportunamente al Departamento de las irregularidades que cometan las Comisiones Agrarias Mixtas.
- V.- Por informar dolosamente al Departamento 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 que 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 perjudiquen a la otra.

El artículo de referencia destaca por su mejor contenido y mejor estructuración, ya que agota prácticamente las situaciones penales en que pueden involucrarse los delegados quienes tienen el carácter de representantes del secretario de la Reforma Agraria en las Entidades federativas correspondientes.

8) Responsabilidades del personal administrativo y técnico -- Federal y de las Comisiones Agrarias Mixtas.

El artículo 467 dispone:

El personal administrativo y técnico federal y de las comisiones agrarias mixtas, que intervengan en la aplicación de esta ley estará sujeto a las mismas causas de responsabilidad y sanciones establecidas para los delegados, en lo que sea estrictamente aplicable conforme a las funciones que expresamente les confieren las leyes.

El mismo comentario precedente podemos hacer con respecto a este mismo artículo, ya que su amplitud lejos de ser inadecuada permite subsanar no pocas fallas que en la práctica se cometen en contra de los campesinos.

9) Responsabilidades de los Miembros de los Comités Particulares Ejecutivos y de los Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales y Comunales.

El artículo 469 señala:

- 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.

Esta disposición afortunadamente vino a llenar una laguna que existía en el Código Agrario de 1942, ya que en su artículo 353, comprendía la conducta de los integrantes de Comités Ejecutivos Agrarios y de Comisariados Ejidales, pero omitía a los Miembros de Consejos de Vigilancia Ejidales y de Comisariados de bienes comunales, con el propósito de sancionar los ilícitos que cometían tales individuos, en consecuencia, no era posible conocer en el fuero federal las numerosas arbitrariedades y latrocinios que los referidos representantes realizaban - y realizan - quedando la sanción de sus ilícitos a la competencia del fuero común. (7)

Sin embargo, y con gran preocupación vemos la repetición constante en la realidad de los ilícitos señalados en el artículo 469, y la indiferencia, negligencia y deshonestidad de las autoridades agrarias, principalmente de los funcionarios menores, haciendo inoperante en la mayoría abrumadora de los -

(7) Código Agrario de 1942. EAs. Andrade, S.A. Quinta Ed. 1965 Pág. 113.

casos señalados en esta última disposición.

Por otra parte, creemos conducente criticar el párrafo Segundo del Artículo 473 que a la letra dice:

"El presidente de la República expedirá los reglamentos que fueren necesarios para definir los actos y omisiones que deban castigarse conforme a este artículo, y establecerá las sanciones correspondientes"

A pesar de haber transcurrido varias décadas a partir de la expedición del Código Agrario de 1942, los mencionados ordenamientos reglamentarios nunca han sido formulados y puestos en vigor, por lo cual tratándose de faltas administrativas en materia agraria solamente es aplicable la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, aún cuando este ordenamiento principalmente se ocupa de los delitos relativos, también tipifica y sanciona faltas en general de los servidores públicos.

d) LA ACCION POPULAR, INSTRUMENTO PUNITIVO INEFICAZ

La Acción Popular que se concede en materia agraria, a la luz del Artículo 475 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que a la letra dispone: "Se concede acción popular para denunciar ante el Presidente de la República o el Secretario de la Reforma Agraria, todos los actos u omisiones de los funcionarios y empleados agrarios que conforme a esta ley y a sus reglamentos sean causa de responsabilidad"; se encuentra integrada por tres elementos: el sujeto activo al que corresponde el poder de obrar, constituido por los ciudadanos; el sujeto pasivo frente al cual corresponde el poder de obrar, constituido por los funcionarios y empleados agrarios cuyos actos u omisiones sean causa de responsabilidad; y la causa eficiente de la acción o sea un interés que lo constituye el resarcimiento de los daños causados a un ciudadano o grupo de ciudadanos, así -

como la acción persecutoria que nace por la comisión de tales actos u omisiones.

Doctrinariamente diríamos que la acción popular concedida en materia agraria se encuentra constituida por los tres elementos esenciales de toda acción, y que por tal condición debiera operar eficazmente, en la práctica se convierte en un instrumento punitivo absolutamente ineficaz.

A nuestro juicio la acción popular debería ser un instrumento operable, ya que la acción se deja en manos de los ciudadanos, sin embargo pensamos que el hecho de que la ley señale como sujetos ante quienes llega primeramente la acusación, a saber -- el Presidente de la República y el secretario de la Reforma Agraria, -- lejos de ser un instrumento eficaz para la clase campesina, constituye un mecanismo protector de los empleados y funcionarios agrarios, ya que en la práctica, si los campesinos difícilmente logran entrevistarse con sus propias autoridades locales, resulta sumamente dificultoso el lograrlo con el Presidente de la República o el secretario de la Reforma Agraria. Tal vez los campesinos debidamente organizados tienen algún éxito para hacer factible el ejercicio de la acción popular, pero en el caso del campesino aislado en sus problemas resulta poco menos que imposible el ejercicio de tal acción; y si en el caso de los actos u omisiones que constituyen delitos, es prácticamente imposible la persecución por medio de la acción popular, ¿qué será de las faltas administrativas que cometen dichos servidores públicos para las cuales ni siquiera existe un reglamento y por ende ninguna sanción?

Existen explicaciones de carácter político, de solidaridad entre empleados y funcionarios que explican la impunidad en la mayoría de los casos, el mismo Legislador previendo tal vez el panorama desolador que presentamos, y la ineficacia en la práctica de la acción popular, dispuso en el Artículo 474 de la Ley Federal de Reforma Agraria: "las disposiciones de este capítulo no restringen ni modifican el alcance de las

leyes penales aplicables a cualquier hecho u omisión de los -- funcionarios y empleados agrarios sancionados por ellas". Así, deja expedito el camino a la clase campesina, para acudir directamente al Ministerio Público o a la policía judicial a denunciar los hechos u omisiones delictuosas.

No estamos de acuerdo en lo propuesto por el Doctor Lucio Mendieta y Núñez en su anteproyecto de Nuevo Código Agrario (8), en el sentido de la creación de simples procuradores agrarios, a quienes deban acudir los interesados para denunciar los actos u omisiones responsables de los funcionarios y empleados agrarios, para ser los encargados del trámite respectivo de consignación de tales actos u omisiones, pues entraríamos a un círculo vicioso al que se sumarían también los procuradores agrarios.

(8) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit. Pág. 528

PROPOSICIONES

1.- La acción popular en sí misma resulta un mecanismo eficaz pero en distintas condiciones a las señaladas en el Artículo 475 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, en el cual se señala como autoridades ante quienes se ejercita la acción popular, al Presidente de la República y al secretario de la Reforma Agraria. Proponemos la creación de un mecanismo legal adecuado inspirado en el sistema de balanceo de poderes de nuestro Régimen Republicano Representativo y Popular. Concretando: Si los actos u omisiones responsables son cometidas por servidores públicos dependientes de las distintas Instituciones Agrarias consagradas por la ley como lo son la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en cierto modo los Gobernadores de los Estados, etc., es en estas mismas Instituciones en las que debe crearse un instrumento punitivo eficaz, con auxilio de la acción popular, cuyo propósito sea el autocontrol institucional. -- Por ejemplo respecto a los actos u omisiones cometidos por los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, sería posible la existencia de la acción popular ante el Presidente de la República; por los actos u omisiones responsables de los delegados y subdelegados agrarios se ejercitaría la acción popular ante el secretario de la Reforma Agraria; por los actos u omisiones responsables de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas la acción popular se ejercitaría ante los Gobernadores de los Estados; y -- así sucesivamente en orden descendente hasta llegar a los mismos comisariados ejidales y representantes de bienes comunales.

2.- Así mismo la Constitución de este mecanismo legal, y el procedimiento a seguir debe ser en forma por demás sencilla al alcance de la clase campesina, ya sea en forma organizada o individualmente considerado el campesino.

3.- Proponemos la urgente expedición de los reglamentos necesarios que sancionen las faltas administrativas cometidas — por los funcionarios y empleados agrarios, y que la misma ley Federal de Reforma Agraria dispone en su artículo 473.

Sin perjuicio de lo anterior, tenemos plena conciencia que mientras no exista la debida comprensión en la realidad, ni cambie la mentalidad de las autoridades respectivas en relación a la clase campesina, el problema agrario de México será — el lastre permanente que continuará arrastrando la Nación, y la amenaza constante de cambios sociales radicales.

CONCLUSIONES

- 1.- La acción popular es el poder público que la ley coloca a disposición de toda persona capaz, para denunciar ante las autoridades en los términos que la misma ley señala todo ^{y de ciertos particulares} acto u omisión del poder público que en sí mismos constituyen delitos o faltas administrativas.
- 2.- La acción popular sí es una verdadera acción que tiene el poder de querer determinados efectos jurídicos y que tiene de en cierto modo a proteger y a resarcir el interés colectivo independientemente de que con el solo acto de denuncia termine su esencia al convertirse la pretensión en acción penal pública.
- 3.- La acción popular se distingue de la denuncia, ya que la primera es una facultad potestativa de los individuos que integran la colectividad para hacer del conocimiento de las autoridades, los actos u omisiones responsables del poder público, ^{y de ciertos particulares.} En tanto que la denuncia constituye una obligación del que tiene conocimiento de un hecho delictuoso para ponerlo en conocimiento de la autoridad.
- 4.- La acción popular se ejercita a través de distintas autoridades que expresamente señala la ley en cada caso. En cambio la denuncia siempre se hace ante la autoridad investigadora (Ministerio Público ó Policía Judicial).
- 5.- La acción popular se distingue de la querrela, ya que la primera se ejercita por cualquier individuo que forme parte de la colectividad agraviada; y la querrela solo se ejercita por la parte directamente ofendida, y en ciertos casos por su representante legal.
- 6.- Además la acción popular se ejercita solamente tratándose de delitos que se persigan de oficio, y en algunos casos hasta por faltas administrativas y en las condiciones expresamente señaladas por la ley; en tanto que la querrela solamente obra en los delitos que se persiguen a petición de parte.

- 7.- La acción popular ya ejercitada por las autoridades señaladas en la ley, debe recaer de ese ejercicio una resolución de la autoridad investigadora o del órgano jurisdiccional. La querrela aún ejercitada la acción cabe sobre ella el -- perdón del ofendido que termina sorpresivamente con el procedimiento penal, sin llegar a una resolución judicial.
- 8.- Entre las garantías individuales y las garantías sociales, no existe una diferencia de fondo, solamente en el modus operandi; son los mismos derechos, solamente vistos desde distintos ángulos, convergen en un mismo elemento: el -- hombre mismo.
- 9.- La violación de garantías es la principal fuente de nacimiento de las acciones populares.
- 10.- El principio que rige en México es el de la irresponsabilidad del Estado, y solo excepcionalmente y por virtud de -- una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización del Estado.
- 11.- La ley de Responsabilidades otorga un trato discriminatorio a los funcionarios y empleados públicos en relación a los altos funcionarios de la Federación, ya que mientras -- lo que para los primeros son delitos, para los segundos -- son solamente faltas oficiales.
- 12.- El artículo 13 de nuestra Constitución vigente consagra -- específicamente la garantía de igualdad ante la ley, al -- establecer que: "Ninguna persona o corporación puede tener fuero". Las excepciones las señala expressamente nuestra -- Carta Fundamental, pero definitivamente han desaparecido -- los fueros personales.
- 13.- El Libro Séptimo de la ley Federal de Reforma Agraria, no es un instrumento punible eficaz, y en el cual se encuentra en mucho la clave de la falta de resolución y hasta de

creación artificiosa de multiples problemas agrarios.

14.- La acción popular tal como la concibe la Ley Federal de --
Reforma Agraria es un instrumento punitivo ineficaz.

BIBLIOGRAFIA

ARGUELLO LUIS RODOLFO y LUIS ALBERTO PEÑA GUZMAN
DERECHO ROMANO

RECERRA BAUTISTA JOSE
EL FUERO CONSTITUCIONAL

BONFANTE PIETRO
INSTITUCIONES DE DERECHO ROMANO

BRISEÑO SIERRA HUMBERTO
DERECHO PROCESAL

BURGOA IGNACIO
LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Segunda Ed.

BURGOA IGNACIO
LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Octava Ed.

CASTELLANOS TENA FERNANDO
LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL

CHIOVENDA JOSE
PRINCIPIOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL

COLIN SANCHEZ GUILLERMO
DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES

ESCRICHE DON JUAN
DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA

FIX ZAMUDIO HECTOR
EL JUICIO DE AMPARO

FLORIS MARGADAN GUILLERMO

EL DERECHO PRIVADO ROMANO

FLORIAN EUGENIO

ELEMENTOS DE DERECHO PROCESAL PENAL

FRANCO SODI CARLOS

EL PROCEDIMIENTO PENAL MEXICANO

FRAGA GABINO

DERECHO ADMINISTRATIVO

GARCIA GONZALEZ VICENTE

EL HOMBRE Y EL DERECHO

GARCIA OVIEDO CARLOS

DERECHO ADMINISTRATIVO

GONZALEZ BUSTAMANTE JUAN JOSE

LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO
CONSTITUCIONAL

HERRERA Y LASSO MANUEL

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

HINOJOSA ORTIZ MANUEL

PROLOGO Y COMENTARIOS AL CODIGO AGRARIO DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

KELSEN HANS

TEORIA PURA DEL DERECHO

LANZ DURET MIGUEL

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y CONSIDERACIONES
SOBRE LA REALIDAD POLITICA DE NUESTRO REGIMEN

LOPEZ ROSADO FELIPE

EL HOMBRE Y EL DERECHO

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO

EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO

MUJICA FRANCISCO J.

LAS CAUSAS SOCIALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

NORIEGA ALFONSO

**LA NATURALEZA DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES EN LA
CONSTITUCION DE 1917**

RECASENS SICHES LUIS

TRATADO GENERAL DE FILOSOFIA DEL DERECHO

REDENTI ENRICO

DERECHO PROCESAL CIVIL

REYES HERODES JESUS

EL LIBERALISMO MEXICANO

RIVERA SILVA MANUEL

EL PROCEDIMIENTO PENAL

SERRA ROJAS ANDRES

DERECHO ADMINISTRATIVO

SOLIS LUNA BENITO

EL HOMBRE Y EL DERECHO

TRUJBA URBINA ALBERTO

LA PRIMERA CONSTITUCION POLITICO-SOCIAL DEL MUNDO

VILLEGAS BASAVILBASO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL vigente

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL vigente

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL vigente

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES vigente

CODIGO AGRARIO DE 1942

LEY DE QUIEBRAS Y SUSPENSION DE PAGOS vigente

LEY GENERAL DE POBLACION vigente

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA COMENTADA POR RAUL LEMUS GARCIA

LEY FEDERAL DEL TRABAJO vigente

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA
FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS
DE LOS ESTADOS vigente

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION vigente

LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES
vigente