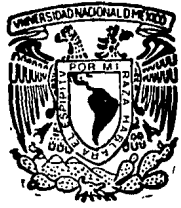


162 2e1



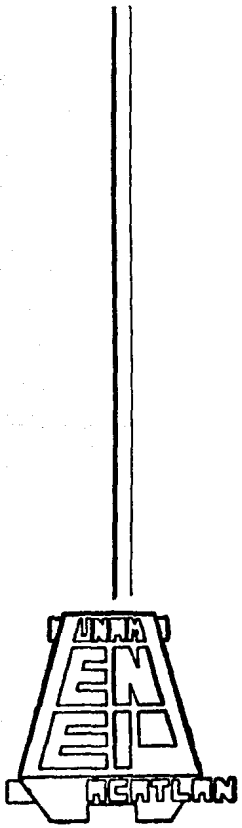
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA RESPONSABILIDAD PENAL DERIVADA DEL
LIBRO SEPTIMO DE LA LEY FEDERAL DE
REFORMA AGRARIA.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FELICITAS JAIMES ARELLANO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**LA RESPONSABILIDAD PENAL
DERIVADA DEL LIBRO SEPTIMO DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.**

I N D I C E

	Pág.
Introducción	4

**CAPITULO PRIMERO
LA RESPONSABILIDAD.**

1.- Planteamiento	7
2.- Responsabilidad	17
3.- Culpabilidad	33
4.- Faltas y Sanciones	41
5.- Delitos	48
6.- Consideraciones del sustentante	59

**CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD
PENAL EN MATERIA AGRARIA.**

1.- Planteamiento	64
2.- Decreto del 22 de Noviembre de 1921	73
3.- Reglamento Agrario del 10 de Abril de 1922	77
4.- Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional del 4 de Enero de 1927	78

5.- Ley que Reforma la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional del 17 de Agosto de 1927.....	80
6.- Decreto que Reforma el Artículo 10 de la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915, Promulgado el 23 de Diciembre de 1931.....	82
7.- Códigos Agrarios del 12 de Marzo de 1934, 23 de Septiembre de 1940 y 31 de Diciembre de 1942...	84
8.- Ley Federal de la Reforma Agraria de 16 de Marzo de 1971.....	88

CAPITULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS.

1.- Las Autoridades Agrarias.....	91
2.- Atribuciones de las Autoridades Agrarias.....	103
3.- La Responsabilidad de las Autoridades Agrarias.....	121
4.- La Responsabilidad de las Autoridades Internas de los Ejidos.....	126

CAPITULO CUARTO

LA RESPONSABILIDAD PENAL DERIVADA DEL LIBRO SEPTIMO DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

1.- Responsabilidad Penal de las Autoridades Agrarias ...	134
2.- Responsabilidad Penal de las Autoridades Ejidales ...	151

CAPITULO QUINTO
 APLICACION PRACTICA DE LA RESPONSABILIDAD PENAL
 DERIVADA DEL LIBRO SEPTIMO DE LA LEY FEDERAL
 DE REFORMA AGRARIA.

1.- Aplicación Práctica de la Responsabilidad Penal.....	169
2.- La Necesidad Jurídica de instituir un apartado especial en el Código Penal para el Distrito - Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, que tipifique las conductas delictuosas de funcio- narios y empleados de la Secretaría de la Re- forma Agraria	173
CONCLUSIONES.....	176
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	181
LEGISLACION CONSULTADA	183

INTRODUCCION

El trabajo de investigación que hoy presento como tesis profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho que se denomina "La Responsabilidad Penal derivada del Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria", reviste en mi concepto particular interés, no solamente por sus múltiples deficiencias que presenta, sino también por su nula aplicabilidad en la práctica; además de tener tan sólo un valor teórico y ser como lo afirma el maestro Jorge López, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de Michoacán "una pieza de museo".

Se ha dicho que el Derecho es, desafortunadamente, un conjunto de reglas atrasadas, mal hilvanadas entre sí, llenas de vacíos y contradicciones, elaboradas por individuos de carne y hueso, sin conocimientos jurídicos profundos y, a veces, dominados por pasiones. Ellas no son siempre obedecidas ni siempre producen, al aplicarse, saludables efectos sociales.*

Estas ideas podrían ser aceptadas con validez, en el tema que tratamos; pues escasamente, o casi nunca, se ha tenido noticia de que algún funcionario o empleado público en su calidad de autoridad agraria se le haya aplicado las sanciones correspondientes de la responsabilidad penal en que haya incurrido.

* Novoa Monreal, Eduardo. El Derecho como obstáculo al cambio social. Siglo XXI, Editores. México, 1975. Pág. 63.

Resulta explicable con los resultados de nuestra investigación el por qué y el para qué de la inaplicabilidad de la responsabilidad penal en materia agraria: simplemente, por reglas del buen trato dentro de la política; por encubrimiento; por coalición de los propios funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En este mismo orden de ideas, quiero hacer mención de que poco han dicho y escrito sobre este tema, los estudiosos del Derecho, catedráticos universitarios, autores de libros, funcionarios públicos de la propia Secretaría de la Reforma Agraria (ellos si tienen razones para hacerlo), políticos, dirigentes de campesinos, diputados y senadores, principalmente.

Por lo anteriormente expresado, el propósito de mi tesis al abordar este tema, en mi calidad de sustentante, es precisamente aportar alguna posible solución doctrinal a este fenómeno jurídico. Pues las autoridades agrarias son los directamente responsables del fracaso agrario mexicano con sus conductas deshonestas e ilícitas que tanto daño han ocasionado a la economía nacional.

CAPITULO PRIMERO
LA RESPONSABILIDAD.

- 1.- Planteamiento.
- 2.- Responsabilidad.
- 3.- Culpabilidad.
- 4.- Faltas y Sanciones.
- 5.- Delitos.
- 6.- Consideraciones del Sustentante.

1.- Planteamiento.

Resulta particularmente difícil encerrar el enorme campo de la ciencia jurídica -y en especial nuestro tema- en las escasas páginas de este trabajo de investigación de tesis ya que contra lo que comúnmente se piensa, el conocimiento del Derecho es sumamente amplio y complejo, y cada vez se extiende más, si se toma en cuenta que tiene la pretensión de regular - la conducta exterior humana, tanto individual como social.

Dentro del gran campo que comprende el Derecho, se encuentra un relevante sector ocupado por el llamado Derecho Agrario, entendiéndose por este concepto, "como una rama del de recho público (género próximo) que regula la tenencia y econo mía de los ejidos, tierras comunales, nuevos centros de pobla-- ción agrícola, y en algunos aspectos, de la pequeña propiedad - (diferencia específica)"(1); o también "como el conjunto de -- normas, la doctrina y la jurisprudencia, que se refieren a la - propiedad rústica, a la agricultura, ganadería, silvicultura, -- aprovechamiento de aguas, crédito rural, seguros agrícolas, colo nización y planificación."(2) El contenido de esta disciplina jurídica es tan amplio, que puede verse en su totalidad o par- cialmente y también en forma panorámica, o bien -como es nues- tro caso- a un nivel específico de un tema para tratarlo pro- fundamente.

-
- 1.- Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Editorial- Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1975. Pág. xxxv.
 - 2.- Carrillo Prieto, Ignacio. Derecho Social. El Derecho. Tomo I. U.N.A.M. 2a. edición. México, 1979. Pág. 174.

El contenido del Derecho Agrario Mexicano es tan extenso, variado y complejo, "que de acuerdo con el dualismo tradicional no puede afirmarse, al menos sin reservas, que pertenece al Derecho Público, pues encontramos normas de Derecho Privado que se opondrían a tal clasificación; por otra parte, el grupo campesino no se identifica con el Estado, ni con los particulares como elementos aislados; o sea, que es algo más que Derecho Mixto." (3)

A grandes rasgos podemos afirmar de acuerdo con la autorizada opinión del maestro Lucio Mendieta y Nuñez, que los principios y bienes jurídicos en que centra su atención el Derecho Agrario son los siguientes:

a).- "La propiedad agraria es una función totalmente social; el Estado debe regular su distribución y aprovechamiento;

b).- La extensión de tierra que puede poseer una persona debe ser limitada por la ley, de ahí que el latifundio sea inadmisibles;

c).- La ley fija la unidad de dotación agraria que ha de entregarse a los campesinos que carecen de tierra. Dicha unidad debe ser una extensión territorial apta para satisfacer las necesidades de la familia campesina;

d).- Para garantizar la "pequeña propiedad", las leyes agrarias establecen como inafectable cierta extensión te-

3.- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. 8a. edición. México, 1985. Pág. 135.

territorial;

e).- Las dotaciones han de concederse no al individuo sino al grupo, con el objeto de formar nuevos centros de población."(4) Nosotros agregaríamos que también debe contemplarse la organización; su organización administrativa y jurídica de los responsables que dirigen los lineamientos agrarios mexicanos.

Los tratadistas del Derecho Agrario Italiano, con el fin de justificar la autonomía esta rama del derecho, hablan de un Derecho Penal Agrario, como una rama integrante del primero. Giorgio De Semo, cita entre ellos a Pergolesi, que estima como tal "las normas dictadas para proteger la agricultura -- contenidas en el Código Penal y en Leyes Especiales."(5)

En nuestro país la doctrina jurídica mexicana ha seguido este lineamiento, pues como nos asegura el maestro Lemus García, que el Derecho Agrario "es autónomo en virtud de que se rige por principios propios distintos a los que gobiernan otras disciplinas jurídicas."(6) En este mismo orden de ideas existe una muy compartida opinión entre los tratadistas nacionales en considerar que el derecho agrario es autónomo, encontrando apoyo en los siguientes postulados:

1a.- Porque la actividad socio-económica relativa a la agricultura, derivan problemas específicos con un particular tipo de economía y técnica.

- 4.- Mendieta y Nuñez, Lucio. Síntesis del Derecho Agrario. Publicaciones del I.D.C. U.N.A.M. 1a. ed. México, 1965. Pág. 247.
- 5.- Breves Consideraciones del Agro Actual. Boletín de la Secretaría de la Reforma Agraria. No.258. Año. 1978. Pág.23

2.- Porque las materias relativas a la agricultura, requieren de un ajuste coordinado que se inspira en el unitario concepto de la producción nacional.

3.- Por la preponderancia de los intereses de la agricultura y de los agricultores.

4.- Por razones de carácter público que favorecan el desarrollo agrícola.

Estos postulados han dejado sentir su influencia en el pensamiento jurídico agrario, dadas las ideas de los italianos Giovanni Carrara y el de Giorgio De Sema. Sin embargo, estamos convencidos que el Derecho Agrario Mexicano tiene una autonomía jurídica "porque la disciplina agraria tiene principios peculiares, cuyos rasgos se determinan por el carácter preponderantemente económico de sus normas, por su finalidad tutelar, por la mezcla de elementos de Derecho Público y Privado que concurren en sus instituciones y por los vínculos comunes que las rigen."(7)

La concepción autónoma del Derecho Agrario funda y determina su unidad dentro del universo jurídico. Su compleja estructura hace divisible su contenido, atendiendo a la naturaleza de sus normas. Así pues, atendiendo a sus normas y a la materia regulada, se divide el Agrario en diversas ramas, como son, citando a las más importantes:

6.- Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial -- Lima. 1a. edición. México, 1978. Pág. 29.

7.- Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Ob. Cit. -- Pág. 37.

- a).- Derecho Agrario Constitucional.
- b).- Derecho Agrario Internacional.
- c).- Derecho Agrario Administrativo.
- d).- Derecho Agrario Penal.
- e).- Derecho Agrario del Trabajo.
- f).- Derecho Agrario Mercantil.
- g).- Derecho Agrario Civil.

Para los fines de nuestra exposición, atenderemos -- única y exclusivamente a la rama del Derecho Agrario Penal, -- por constituir el eje central de nuestro tema. De tal manera -- "que esta rama del Derecho Agrario se integra por el conjunto de normas que definen y tipifican los delitos en materia agraria y señalan sus penas." (8) En nuestro sistema, la Ley Federal de Reforma Agraria Vigente, en su Libro Séptimo, establece un grupo de delitos, faltas y sanciones con sus respectivas penas en contra de los servidores públicos que vayan en contra de la ley o cuyas conductas sean consideradas delictuosas.

Ahora bien, debemos considerar que en nuestro país -- se ha logrado una reglamentación que vincula el Derecho Agrario y el Penal, y viceversamente, lo cual ha sido objeto, a veces, de codificación especial; en la actualidad, la protección -- de la propiedad agrícola, de las aguas, de los bosques, etc., y -- en lo referente especialmente a la responsabilidad de funcionarios y empleados en materia agraria se encuentra reglamentada en lo que la Ley Federal de Reforma Agraria denomina "Res-

8.- Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Ob. Cit. --- Pág. 71.

ponsabilidad en Materia Agraria", misma que se encuentra en su Libro Séptimo conteniendo un solo capítulo denominado "Delitos, Faltas y Sanciones". Y en el Código Penal para el Distrito Federal, mismo que es de aplicación en toda la República, en su artículo 6o. establece que: "Cuando se comete un delito no previsto en este Código, pero si en una Ley Especial, se aplicará esta, observando las disposiciones conducentes de Gste." De lo anterior se deduce que, hay delitos tipificados en Leyes Especiales, que en el presente estudio lo es la Ley Federal de Reforma Agraria, y que para lograr la protección efectiva de los intereses tutelados en dicha ley, es necesario recurrir a las disposiciones conducentes que estipula el Código Penal, -- siendo este último el que trata de los delitos por excelencia de no ser así, o sea, de no recurrir al Código Penal, se tendría que crear toda una reglamentación especial para lograr la aplicación de las sanciones de que habla la Ley Federal de Reforma Agraria, o de lo contrario quedarían como letra muerta u objeto decorativo tales disposiciones.

Por otro lado, la Ley Federal de Reforma Agraria encuentra apoyo en el Código Penal para el Distrito Federal, como ya con antelación lo hemos expuesto, pero es necesario -- además aplicar en lo conducente y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Federales y las Leyes de Responsabilidades tanto de funcionarios y empleados de la Federación, como del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, y, en su caso, las Leyes de Responsabilidad de los Estados.

dos.

Así, diré que la importancia de aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales, es porque a través de este ordenamiento legal, los órganos jurisdiccionales, en nombre y representación del Estado Mexicano, "entendido como un conjunto-organizado y coordinado de elementos bajo un poder soberano - (Imperium), busca la realización de sus fines (por lo menos -- dentro de la estructura demoliberal) mediante el desarrollo y cumplimiento de precisas funciones públicas (constitucional, legislativa, judicial y administrativa); en ejercicio de esta actuación; constitucional-judicial, que son principalmente, actos que por su naturaleza no son más que mecanismos de manifestación del Estado, en busca de satisfacer primordialmente - necesidades, el bien común y el interés público. Como por ejemplo, las disposiciones relativas al buen manejo y dirección de las autoridades agrarias, y por otro, a las responsabilidades - de índole administrativo y penal a que puedan responder. (9), - de tal suerte, que ejerce el IUS PUNIENDI o sea, la facultad de conminar la realización del delito con la amenaza de las penas, de las medidas de seguridad y, en su caso, imponerlas y ejecutarlas, siendo necesaria la aplicación de la pena correspondiente a quien ha delinquido y para hacerlo efectivo, es decir para sancionar penalmente a un hombre será necesario acreditar: a).- Que el hecho que se le imputa es delictuoso; b).- Que lo ha ejecutado y, c).- Que es responsable del mismo.

9.- Serrano López, Eduardo. Reflexiones sobre el Estado Mexicano no. Editorial Sagitario. 4a. edición. Facultad de Derecho de Sinaloa. México, 1986. Pág. 271.

También se recurre al Código Federal de Procedi---
mientos Penales por ser este un Código Adjetivo Procesal y --
las responsabilidades en materia agraria, son normas sustantivas, materiales, por lo que estas, necesitan del primero para en común armonía lograr la aplicación de los preceptos penales agrarios. La fundamentación de su aplicabilidad se encuentra en los artículos 1° y 2° y en especial el 4° del Código invocado, al establecer que "los periodos de instrucción y juicio constituyen el procedimiento judicial, dentro del cual corresponde exclusivamente a los Tribunales Federales resolver si un hecho es o no delito federal (tipificado por la Ley Federal de Reforma Agraria), determinar la responsabilidad o irresponsabilidad de las personas acusadas ante ellos e imponer -- las sanciones que procedan con arreglo a la ley."

Por lo que respecta a las leyes de responsabilidades, las mismas establecen la forma y términos a que se sujeta rá la incriminación de funcionarios que gozan de fuero, y como los preceptos constitucionales y de la ley en estudio de la responsabilidad en materia agraria aluden en su mayoría a los funcionarios y empleados tanto de la Federación, como de los Estados, así como a empleados de menor rango, es por lo que, con ello, se fundamenta la aplicación de dichas leyes, así como la ingerencia que les da a las citadas leyes el artículo 458 de la Ley Federal de Reforma Agraria, al manifestar que: "... sin perjuicio de que sean sancionados conforme a la Ley Federal de Responsabilidades los Servidores Públicos, y en su caso, a

las leyes de responsabilidad de los Estados."

Así pues, habiendo encontrado en nuestro Derecho Positivo vigente la forma y manera de reglamentación de las normas penales-agrarias, así como también las ramas del Derecho y las leyes vigentes que vienen a proporcionar ayuda jurídica - para lograr su aplicación práctica, solo falta ver si en realidad lo que demuestra la historia agraria y la teoría de la ciencia jurídica a través de sus ordenamientos se ha logrado obtener una eficaz protección de los derechos e intereses tutelados por la actual y vigente Ley Federal de Reforma Agraria, o por si lo contrario todos los dispositivos de responsabilidad en materia agraria, solo han sido objeto de burla, para quienes dolosa o culpablemente han infringido a lo largo del tiempo de su vigencia, uno o varios de sus mandamientos, y por lo tanto, quedando en completa impunidad sus conductas o actuaciones que a la luz del Derecho son típicas, antijurídicas y culpables, y que deben tener como consecuencia de su comisión, la imposición de una sanción penal, la cual, si no se aplica, deja de tener ese carácter punible de todo delito y, por consecuencia, de nada útil serviría tener una ley de responsabilidad que no proteja el bienestar social y el interés público.

De este modo, hemos querido con antelación, dar una visión clara sobre lo que verdaderamente es la responsabilidad penal en materia agraria; pues con este planteamiento iremos desarrollando su problemática y sus posibles soluciones, -

así como las deficiencias con que cuenta actualmente el Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria en su único capítulo denominado "Delitos, faltas y sanciones", que trata sobre la responsabilidad en materia agraria.

Así pues, entremos en tema.

2.- Responsabilidad.

La responsabilidad es un término que surge de la --
raíz latina RESPONDERE, que significa "estar obligado".

Su significado desde un ángulo gramatical ha sido --
definido "como la obligación de reparar y satisfacer de los --
actos que alguien ejecuta o que otros hacen, en consecuencia --
de un delito, de una culpa o de otra cosa legal."(10)

La responsabilidad es también el cargo y obligación --
moral que resulta para uno, del posible yerro en caso o asunto --
determinado.

Sin embargo, para nuestro estudio, nos interesa el --
concepto de responsabilidad desde el punto de vista jurídico.
La doctrina jurídica mexicana es abundante al respecto. El ---
maestro González de la Vega nos dice: "...una persona responsa
ble de un delito o falta, no solamente tendrá la pena corres--
pondiente al delito cometido, sino que esta obligado a reparar
los daños ocasionados por este, pero solo podrá exigirse res--
ponsabilidad, previa declaración de la existencia de un hecho--
punible."(11) Cuello Calón nos dice que la responsabilidad es
"el deber jurídico en que se encuentra el individuo imputable
de dar cuenta a la sociedad del hecho imputado."(12) Para los
maestros Luna Arroyo y Alcérrega G. Luis es la "capacidad ---
existente en todo sujeto activo de derecho de conocer y acep--

10.- Diccionario de la Real Academia Española. Editorial Es--
parza. 20a. edición. Madrid, 1972. Pág. 1247.

11.- González de la Vega Francisco. Derecho Penal Mexicano. -
Editorial Porrúa, S.A. 11a. edición. México, 1972. Pág. 12.

ter las consecuencias de un acto suyo inteligente y libre." -
 (13) Otra definición que desamos agregar y en nuestra opinión es bastante acertada, es la del maestro Ignacio Villalobos que nos expresa: "...se usa el término de "responsabilidad" para - significar la situación jurídica en que se coloca el autor de un acto típicamente anti-jurídico, si obró culpablemente: así -- los fallos judiciales suelen concluir con esa declaración, teniendo al acusado como "penalmente responsable" del delito -- que motivo el proceso y señalando la pena que debe sufrir."
 (14)

Por nuestra parte, consideramos que es responsable - aquel sujeto que teniendo las condiciones idóneas sicofísicas realiza un acto tipificado en la ley como delito y que, previa mente, por eso contrae la obligación de responder por él.

Nuestro Código Penal no define lo que es la responsabilidad; simple y llanamente señala qué personas son responsables de los delitos. "Para eludir la engorrosa teoría - nos - dice el maestro Rivera Silva-, que en este punto es sumamente intrincada y la cual no hace sino oscurecer nuestras ideas, po demos aceptar como responsabilidad, la obligación que tiene el individuo a quien les es imputable un hecho típico, de responder del mismo, por haber actuado con culpabilidad (dolo u omisión) y no existir causa legal que justifique su proceder o - lo libere de la sanción." (15)

El artículo 13 del Código Penal para el Distrito Fe

12.- Cuello Cal-on, Eugenio. Derecho Penal. Editorial Porrúa, S.A. 9a. edición. México, 1961. Pág. 359.

13.- Luna Arroyo, Antonio y Alcérrega G. Luis. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1982. Pág. 750.

deral expresa: "Son responsables del delito: I.- Los que acuerden o preparen su realización; II.- Los que los realicen por sí; III.- Los que lo realicen conjuntamente; IV.- Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro; V.- Los que determinen intencionalmente a otro a cometerlo; VI.- Los que intencionalmente presten ayuda o auxilio a otro para su comisión; VII.-- Los que con posterioridad a su ejecución auxiliien al delin---cuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito; y,- VIII.- Los que intervengan con otros en su comisión, aunque no conste quién de ellos produjo el resultado."

Una vez fijado el concepto de responsabilidad, permítase abordar someramente otro concepto estrechamente vinculado con esta noción: la probable responsabilidad como elemento medular del auto de formal prisión.

Por lo que respecta a esta expresión, hay que considerar que muchos autores de libros de derecho penal hablan de "presunta responsabilidad"; otros de "posible responsabilidad" y "probable responsabilidad". Las leyes tampoco utilizan una denominación uniforme; tenemos por ejemplo, el artículo 297 del Código Penal para el Distrito Federal que alude a la "probable responsabilidad"; el 161 del Código Federal de Procedimientos Penales utiliza los términos "responsable" y demás relativos, y el artículo 19 constitucional utiliza el término "probable". Lo más común es que se utilice la expresión de "presunta responsabilidad" refiriéndose tal expresión a la prueba pre-

14.- Villalobos, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1983. Pág. 289.

15.- Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal. Editorial Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1984. Pág. 163.

suncional, ya que conduce a meras suposiciones de elementos -- probatorios para constituir el delito.

En una interesante tesis jurisprudencial se vierte el contenido literal del artículo 19 Constitucional, refiriéndose a probable responsabilidad del inculcado. Esta tesis reza lo siguiente: "El artículo 19 constitucional, señala como elementos de forma que deberán expresarse en los autos de formal prisión: a).- el delito que se imputa al acusado y sus elementos constitutivos; b).- las circunstancias de ejecución de -- tiempo y de lugar, y c).- los datos que arroje la averiguación previa: como requisito de fondo que los datos sean suficientes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del inculcado." (Semanario Judicial de la Federación, Tesis 45. Pág. 96).

En síntesis, "la probable responsabilidad existe --- cuando se presenten determinadas pruebas, por las cuales se -- pueda suponer la responsabilidad de un sujeto.

El término presunta responsabilidad es el que usan nuestros tribunales y el que adquiere carta de naturalización en la práctica. Sin embargo, debe recordarse, que en este ca so, la palabra "presunta" no se identifica en la prueba presuncional y que por tanto, lo único que debe comprobarse es la -- probable responsabilidad, como dice nuestra Constitución." (16)

16.- Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal. Ob. Cit. -- Págs. 164 y 165.

Así pues, de lo anteriormente señalado, se desprende que un elemento fundamental del procedimiento penal mexicano, asociado al régimen sustantivo, es la probable responsabilidad del inculcado. "Esta se exige tanto para el libramiento de orden de aprehensión (artículo 16 constitucional) como para la expedición del auto de formal prisión (artículo 19 constitucional). La condena -nos dice García Ramírez-, en cambio, requiere plena comprobación de la responsabilidad. Es común que la probable responsabilidad se vincule con las formas de autoría y participación delictivas que señala el artículo 13 del Código Penal para el Distrito Federal." (17)

En este mismo orden de ideas, pasamos ahora a lo referente a la extinción penal. Bajo el rubro de "extinción de la responsabilidad penal" analiza la ley penal dos supuestos de agotamiento: por una parte, la extinción de la acción penal, que en rigor no lo es de ésta, sino de la pretensión punitiva, es decir, de la relación penal sustantiva concreta que a través de la acción (derecho procesal) se hace valer; por la otra la extinción de la pena, consecuencia jurídica del delito, cuyo título es la sentencia.

El Código Penal para el Distrito Federal menciona los siguientes medios extintivos: muerte del delincuente, amnistía, perdón y consentimiento del ofendido, indulto, rehabilitación y prescripción.

17.- García Ramírez, Sergio. Derecho Penal. U.N.A.M. 1a. edición. México, 1982. Pág. 39.

En el siguiente orden haremos referencia de cada una de las formas de extinción de la responsabilidad penal.

a).- Muerte del delincuente.

El artículo 91 del Código Penal para el Distrito Federal expresa: "La muerte del delincuente extingue la acción penal, así como las sanciones que se le hubieran impuesto, a excepción de la reparación del daño, y la de decomiso de los instrumentos con que se cometió el delito y de las cosas que sean efecto u objeto de él." Tal precepto establece tajantemente una situación obvia y necesaria, pues al morir el sujeto activo del delito no existe persona alguna a la cual aplicar la sanción penal, pues ésta conforme a disposición constitucional (artículo 22 constitucional), no puede ser transcendental, sólo puede el sujeto de una acción penal ser el autor de una conducta delictiva.

Pues hay que señalar que la responsabilidad penal es personalísima, esto es, afecta únicamente a aquél que cometió el hecho punible. Esta responsabilidad no se transpasa ni a los parientes ni a los herederos del que delinquiró.

En este mismo orden de ideas, nos comenta el maestro González de la Vega, con justa razón que "por supuesto la muerte del delincuente es causa extintiva tanto de la acción penal como de la posibilidad de ejecución de las sanciones, ello

con excepción de la reparación del daño y del decomiso de los instrumentos u objetos del delito; esto, por considerarse que - desde el momento mismo de la comisión del delito, el patrimonio personal de sus autores se disminuye por la deuda ex delicto, quedando solo pendiente la declaración y liquidación judicial de su importe. Los herederos del delincuente muerto, reciben el caudal hereditario ya gravado, mermado por el crédito - de los ofendidos. En este supuesto, no puede considerarse a la reparación del daño como una pena trascendental, prohibida -- por el artículo 22 constitucional, porque la sanción no se --- aplica a los herederos; ellos pagan deuda del de cujus, o sea - el autor de la herencia."(18)

b).- La Amnistía.

De conformidad con el artículo 92 del precitado Código Penal, establece que: "La Amnistía extingue la acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño, en los términos de la ley que se dictare concediéndola y si - no se expresaren, se entenderá que la acción penal y las sanciones se extinguen con todos sus efectos, en relación a todos los responsables del delito." Este precepto recoge las dos -- formas de amnistía: propia, que extingue la pretensión (concluye, pues, la averiguación previa penal, en sede administrativa, y el proceso judicial en estricto sentido) y la sanción; e impropia, que sólo agota la sanción, y de esta suerte, emparenta con el indulto.

18.- González de la Vega, Francisco. El Código Penal Comentado Editorial Porrúa, S.A. 6a. edición. México, 1982. Pág. 184.

La amnistía, medida informada generalmente por consideración política, es facultad del Poder Legislativo y se concreta en un acto de alcance general; la ley (en los términos - del artículo 73, Fracción XXII de nuestra Carta Magna). Esta determina el alcance de la amnistía, empero, se entiende que siempre persiste la obligación de reparar el daño privado, porque no podría un acto político desposeer al ofendido, sin más, de un derecho patrimonial.

La amnistía tiene efectos muy amplios, porque en su virtud se considera que el individuo favorecido con ella nunca cometió delito. Se concede por ley y el que delinquiró queda en todo equiparado por ella al que jamás ha delinquido.

c).- Perdón y consentimiento del ofendido.

Dispone el artículo 93 del multicitado código que: "El perdón o el consentimiento del ofendido extingue la acción penal, cuando concurren estos requisitos: I.- Que el delito no se pueda perseguir sin previa querrela; II.- Que el perdón se conceda antes de formularse conclusiones por el Ministerio Público, y III.- Que se otorgue por el ofendido o por la persona que reconozca éste ante la autoridad como su legítimo representante o por quien acredite legalmente serlo, o en su defecto, por tutor especial que designe el juez que conoce del delito." "El perdón y el consentimiento del ofendido son causas extintorias de la acción penal exclusivamente en aque-

llos delitos que se persiguen por querrela necesaria. Excepcionalmente el perdón puede ser extintor de las sanciones ya impuestas, como en el caso del delito de adulterio" (19) no así - en los demás delitos de diversa naturaleza.

El consentimiento del ofendido no es un medio extintivo de la responsabilidad penal, sino, una causa excluyente de incriminación, a título de atipicidad o de licitud, que impide, ab initio, la integración del delito. En cambio, el perdón -- (que posee una correspondiente en el requisito de procedibilidad de la querrela) del legitimado para otorgarlo (sea el -- ofendido, la víctima o un tercero) pone término a la pretensión y, excepcionalmente (caso del delito de adulterio, art. 276 del Código Penal), a la ejecución de la pena.

El perdón relevante exige la reunión de tres requisitos: a).- que el delito sea perseguible mediante querrela; b).- que se otorgue antes de la formulación de conclusiones - en el proceso por el Ministerio Público; c).- que se conceda por el ofendido o por la persona que reconozca éste ante la - autoridad como legítimo representante o por quien acredite legalmente serlo, o en su defecto, por tutor especial que designe el juez que conoce del delito, es decir, que se otorgue por "legitimado", formalmente.

Concluyó el maestro González de la Vega explicando que el "consentimiento del ofendido es un acto anterior o ---

19.- González de la Vega, Francisco. El Código Penal Comentado Ob. Cit. Pág. 186.

coincidente a la comisión del hecho estimable como delito, por el cual el resentidor de sus perjuicios autoriza tácita o expresamente su comisión.

El perdón es un acto judicial o extrajudicial, posterior al delito, por el que el ofendido hace remisión del agravio o manifiesta su voluntad de que no se inicie o no se continúe el procedimiento contra el culpable."(20)

d).- Indulto.

En el capítulo de indulto, nuestra ley penal dispone lo siguiente: "Artículo 94.- El indulto no puede concederse, si no de sanción impuesta en sentencia irrevocable. Artículo 95. No podrá concederse de la inhabilitación para ejercer una profesión o alguno de los derechos civiles o políticos, o para desempeñar determinado cargo o empleo, pues estas sanciones sólo se extinguirán por la amnistía o la rehabilitación. Artículo-96.- Se concederá indulto, cualquiera que sea la sanción impuesta, cuando aparezca que el condenado es inocente. Artículo 97.- No podrá concederse indulto cuando el reo haya prestado importantes servicios a la Nación, tratándose de delitos del orden común, o en el caso a que se refiere el artículo 57. En los delitos políticos queda a la prudencia y discreción del ejecutivo otorgarlo. Artículo 98.- El indulto en ningún caso extinguirá la obligación de reparar el daño causado, excepto en el caso del artículo 96."

20.- González de la Vega, Francisco. El Código Penal Comentado Ob. Cit. Pág. 186.

De los articulados antes transcritos, podemos señalar que en el capítulo de indulto recibe el Código Penal para el Distrito Federal tres instituciones que extinguen la sanción: el indulto por gracia, el necesario y la liberación por supresión del tipo. Aquél es un indulto verdadero, esto es, una remisión soberana y discrecional de la pena, porque el reo hubiera prestado importantes servicios a la Nación, tratándose de delitos del orden común, o merced a la discreción del Ejecutivo Federal, en los de carácter político (en los términos del artículo 97).

El llamado indulto necesario (artículo 96) no es, en verdad, un acto de gracia, sino de justicia. Se plantea cuando aparece que el condenado es inocente. Corresponde, entonces, a lo que otros ordenamientos califican como "revisión", "revisión extraordinaria" o "reconocimiento de la inocencia"; de lugar a un recurso extraordinario y se resuelve en la anulación de la sentencia.

Por último, se habla asimismo de indulto cuando desaparece el tipo legal que dio base a la persecución (artículo 97, en relación con el 57 del propio ordenamiento penal). Aquí la lex posterior que desincrimina aparece un doble efecto: frente a procesados, el sobreseimiento, que tiene consecuencias de sentencia absolutoria; y ante sentenciados, el citado indulto. Tampoco ahora surge una expresión ejecutiva de la gracia: es resultado del *nullum crimen nulla poena sine lege*. Con efecto

tos retroactivos, viene querido por el Poder Legislativo. De este fenómeno es ejemplo nuestra actual Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (que tiene como antecedente la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados, de 1979, que suprimió los tipos contenidos en forma abundante, en la ley previa, de 1939).

De este modo podemos apreciar que el indulto tiene efectos más restringidos, pues reduce (en caso de indulto parcial) o cambia por una sanción menos grave (en caso de conmutación de pena) o suprime totalmente (en caso de indulto total) la pena del condenado; pero éste continúa siendo jurídicamente un condenado y el delito por el cual se le indultó la pena se tendrá en cuenta si vuelve a delinquir para los fines de considerarlo reincidente. Por consiguiente, el indulto aminora o elimina el cumplimiento de la pena impuesta, únicamente.

e).- Rehabilitación.

La rehabilitación, es otro medio extintivo de la responsabilidad penal, entroncado con la pena de suspensión o privación de derechos, produce la reintegración del condenado en el goce y ejercicio de éstos. Como bien lo señala el artículo 99, al disponer que: "La rehabilitación tiene por objeto reintegrar al condenado en los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en virtud de sentencia dictada en un --

proceso o en cuyo ejercicio estuviere suspenso." Esto es, la rehabilitación es una causa extintora de las sanciones de suspensión o privación de derechos.

f).- Prescripción.

Establece el artículo 100 del citado código, que: " Por la prescripción se extinguen la acción penal y las sanciones, conforme a los siguientes artículos." Por lo que respecta a este capítulo, podemos considerar, que el transcurso de largos espacios de tiempo tiene también efecto sobre la responsabilidad penal. En efecto, si el que cometió delito no es procesado penalmente por un órgano jurisdiccional (tribunal), sea porque logró sustraerse a la acción judicial, sea porque su delito no fue descubierto, al cabo de cierto tiempo (que guarda relación con la duración de la pena que le habría correspondido) cesa su responsabilidad penal y ya no podría ser procesado ni condenado, ni aun cuando fuera aprehendido o descubierto. Esto se llama prescripción de la acción penal y requiere, por lo general, el transcurso de varios años.

También es posible que una pena impuesta por sentencia judicial a un delincuente no pueda ser cumplida, si el condenado elude por mucho tiempo la aplicación de la pena, fugándose por ejemplo. Esto se llama prescripción de la pena y exige también el transcurso de un tiempo proporcional a la pena impuesta.

Así pues, la prescripción, sujeta a las condiciones y plazos que la ley detalla, extingue la acción penal y consecuentemente las sanciones.

Por último, es necesario abordar el tema de la responsabilidad judicial, que es de gran importancia para nuestra exposición. Hay tres clases de responsabilidad judicial, traducidas en consecuencias diversas y exigibles en instancias distintas, a saber: civil, disciplinaria y penal, las cuales pertenecen por su naturaleza a diferentes esferas del derecho.

El distinguido y talentoso penalista mexicano Sergio García Ramírez nos expone la responsabilidad judicial de la siguiente manera:

a).- "Responsabilidad Civil.

La exigencia de este tipo de responsabilidad, como efecto de los actos indebidos de funcionarios, presta base al artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, que ordena la reparación del daño causado por quien obra ilícitamente o contra las buenas costumbres. Por mandato del artículo 1928 del mismo ordenamiento civil, esta obligación reparadora recae en primer término sobre el funcionario y sólo subsidiariamente sobre el Estado, por los daños causados por aquél en el ejercicio de sus funciones. Nótese, desde luego, que la exigencia de responsabilidad penal o disciplinaria en mérito de ac-

tos ilícitos no absuelve, en modo alguno, de la responsabilidad civil en que se hubiese incurrido.

b).- Responsabilidad Disciplinaria.

La responsabilidad disciplinaria posee carácter administrativo e interno y se contrae a las faltas cometidas en el servicio y a las correcciones impuestas por el superior. Bajo la nueva ley de responsabilidades, que no contiene un catálogo, sino una descripción de lo que ha de entenderse por faltas oficiales, éstas son las infracciones que afecten de manera leve (los delitos lo hacen gravemente) los intereses públicos y el buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno. En consecuencia, las restantes faltas se entregan al Derecho común. Este último se aplica inclusive, cuando las faltas a que se refiere la ley de responsabilidades, estén captadas en otros ordenamientos.

c).- Responsabilidad Penal.

A diferencia de la civil, que se traduce en el pago de daños y se exige por esta vía, y de la disciplinaria, que -- acarrea corrección y se declara en sede administrativa, la responsabilidad aparea la imposición de verdaderas penas, previo procedimiento del orden criminal seguido ante los órganos jurisdiccionales de este fuero."(21)

21.- García Ramírez, Sergio. Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, S.A. 3a. edición. México, 1980. Págs. 169, 170, 171.

En este mismo orden de ideas, nos percatamos que los diferentes tipos de responsabilidad responden en su aplicación a una naturaleza bien definida, pues tanto las normas como su procedimiento pertenecen por su vía de exhibición a cuerpos legales diferentes. Por ejemplo, en la responsabilidad civil, se aplica el Código Civil respectivo para exigir la reparación del daño; mientras que en la responsabilidad penal, rige para su aplicación el Código Penal. Que en consecuencia son dos ramas del derecho que intervienen, dando origen la interferencia del derecho público y privado en la responsabilidad judicial.

3.- Culpabilidad.

Tratando de establecer el concepto de culpabilidad, como sabemos, la doctrina del derecho penal, adopta fundamentalmente dos posiciones: la llamada corriente sicologista y la -- llamada corriente normativista; para la primera, la culpabilidad consiste en el nexu psicológico entre la gente y el acto exterior o sea la relación psicológica que liga al autor con su hecho, es decir, su posición psicológica frente a él; entendida así la culpabilidad en sus dos formas, el dolo y la culpa -- son formas de vinculación admitidas por la ley entre el autor y el hecho ilícito y constituyen la imputabilidad como un pre supuesto de la misma.

Sebastián Soler, señala que la vinculación del sujeto con su acto desde el punto de vista psicológico supone dos cosas: "en primer término, la vinculación misma del sujeto con el orden jurídico y la vinculación subjetiva si bien atiende a fundamentos distintos, pues mientras el primero implica una valoración normativa, el segundo está privado de toda valoración" (22) y agrega que la culpabilidad proviene de la comprobación de la discordancia subjetiva entre la valoración de vida y el del valor creado, con conciencia de la criminalidad del acto.

Finalmente, el maestro Villalobos señala magistralmente que la "culpabilidad es el quebrantamiento subjetivo de la norma imperativa de determinación, esto es, el desprecio del

22.- Soler, Sebastián. Derecho Penal Argentino. Editorial Temis--Bogotá, Tomo II. Bogotá, 1956. Pág. 78.

sujeto por el orden jurídico y por los mandatos y prohibiciones que tienden a constituirlo y conservarlo."(23) Y por otro lado el maestro Osorio y Nieto nos afirma que la "culpabilidad se identifica con la reprochabilidad hacia el sujeto activo, por haberse éste conducido contrariamente a lo establecido por la norma jurídico penal."(24)

Por lo que hace a la teoría normativa, esta presupone la existencia de una conducta o hecho antijurídico y que - la culpabilidad agrega a la acción antijurídica un nuevo elemento mediante el cual se convierte en delito, pues mientras - la antijuricidad es la relación entre la acción y el orden jurídico que establece la divergencia objetiva entre uno y otro la culpabilidad hace al autor el reproche por no haber omitido la acción antijurídica a pesar de haber podido omitirla.

La culpabilidad para esta corriente no consiste en la mera relación psicológica, pues ésta solo representa el punto de partida, teniendo presente un hecho psicológico concreto debe precisarse los motivos del mismo para ubicar la conducta del sujeto dentro de los ámbitos del dolo o la culpa; es el camino necesario que no agota la investigación del concepto de culpabilidad, pues determinando los motivos y la personalidad del autor, le era exigible una conducta acorde con el derecho.

La culpabilidad en suma, consiste como sabemos, en el reproche del hecho al autor por su conducta antijurídica, pues

23.- Villalobos, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Ob. Cit. --- Pág.292.

24.- Osorio y Nieto, César Augusto. Síntesis de Derecho Penal. Editorial Trillas. 1a. edición. México, 1984. Pág.66.

el hecho antijurídico concreto es el punto de partida del reproche contra su autor. La culpabilidad significa, según Mesquer, en un conjunto de presupuestos fácticos de la pena situados en la persona del autor; para que alguien pueda ser castigado no basta que haya procedido antijurídica y típicamente, sino que es preciso también que su acción pueda ser personalmente reprochada.

Pavón Vasconcelos citando a Mesquer, señala que este autor reconoce que la culpabilidad equivale a reprochabilidad de donde la culpabilidad jurídica penal no puede ser en sí el hecho en su significación psicológica, sino la propia situación de hecho valorada normativamente. Ello supone que mediante un juicio de referencia y de valoración se determine que el autor del hecho típico y antijurídico lo ha ejecutado culpablemente.

Puede parecer extraño, agrega este autor, a simple vista, que la idea de que la culpabilidad del hombre no deba radicar en su propia cabeza de otros, y agrega, fijémonos en lo siguiente: "El juicio por el que se afirma que el autor de una acción antijurídica y típica la ha cometido también culpablemente se enlaza en verdad, en una determinada situación fáctica de la culpabilidad que yace en el sujeto, pero valoriza a la vez esta situación considerándola como un proceso reprochable al agente. Solamente mediante este juicio valorativo del que juzga, se eleva la realidad del hecho psicológico al concep

to de culpabilidad es ciertamente un juicio de referencia a una determinada situación de hecho y por consiguiente un juicio de referencia como se le ha denominado en la bibliografía, tal referencia a una determinada situación de hecho no agota aún su naturaleza esencial propia y sólo en virtud de una valoración de cierta índole se caracteriza la situación de hecho como una culpabilidad. La culpabilidad no es por tanto sólo la situación fáctica sino esta situación fáctica como objeto de reproche de culpabilidad."(25)

Por lo anterior se puede señalar brevemente que los elementos de la culpabilidad según la teoría psicológica son: la imputabilidad como presupuesto de la culpabilidad y señalándose como contenido de ésta; el puro elemento psicológico, por cuanto que de ella nace la necesaria relación entre la acción anti-jurídica y su autor.

Por lo que se refiere a la teoría normativa, se señalan como elementos de la culpabilidad los siguientes: la imputabilidad y las formas de culpabilidad que son el dolo y la culpa que para algunos autores constituyen las partes integrantes de la culpabilidad en relación a su referencia siquica entre la conducta o el hecho del autor y la ausencia de causas de exclusión de la culpabilidad.

En atención a la culpabilidad, los delitos se clasifican en dolosos o intencionales y culposos o imprudenciales,

25.- Pavón Vasconcelos, Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1974. Pág. 337.

clasificación que sigue nuestro código penal en sus numerales 8 y 9; algunos autores agregan los delitos preterintencionales lo cual también hace nuestro ordenamiento penal.

Someramente, al tratar el tema de la culpabilidad, así lo expresaremos que el delito doloso o intencional es cuando la voluntad se dirige a la consecución de un resultado típico; es culposo o imprudencial cuando el agente no desea el resultado delictivo, más éste acontece por un actuar falto de -- atención, de cuidado, de prudencia.

Se considera preterintencional cuando el resultado -- va más allá de lo querido por el sujeto activo, es decir, rebasa la intención original.

Sin abordar el arduo problema de la ubicación sistemática de la culpabilidad, dato subjetivo del delito, conviene mencionar que sus formas dolosa y culposa, con diversas consecuencias en orden a la sanción aplicable y, en ciertos casos, a la persecución misma del comportamiento ilícito (así, el requerimiento de querrela en los supuestos del artículo 62 del Código Penal), se hallan consignadas en el artículo 8 -- como ya -- lo señalábamos -- del mismo ordenamiento. Con una terminología cuestionada, se refiere éste a delitos intencionales (esto es, dolosos) y no intencionales o de imprudencia (es decir, culposos), y agrega: "Se entiende por imprudencia toda imprevisión, negligencia, impericia, falta de reflexión o de cuidado que cau

sa igual daño que un delito intencional."

Nuestro Código Penal para el Distrito Federal no -- discrimina la preterintencionalidad. El artículo 9 fija una -- presunción de intencionalidad o dolo, salvo prueba en contra-- rio. Se trata, pues, de una presunción controvertible, juris tan tum. Con todo, el carácter doloso del delito no se destruye (en tal caso, pues, resulta irrelevante la prueba, para estos fines) aunque se demuestre que el infractor: a).- no se propuso ---- ofender a determinada persona, ni tuvo en general intención de causar daño; b).- no se propuso causar el daño que resultó, se éste fue consecuencia necesaria o notoria del hecho u omisión en que consistió el delito, lo que aborda al llamado dolo de - consecuencias necesarias, o si el imputado previó o pudo pre-- veer esa consecuencia por ser efecto ordinario del hecho u -- omisión y estar al alcance del común de las gentes, donde hay lugar, que la doctrina examina, para el dolo eventual, la preterintención e inclusive la culpa sin representación, o si se re solvió a violar la ley no excusa su cumplimiento (en este caso hacemos referencia a lo que dispone el artículo 21 del Código Civil, en cuanto a la excepción que introduce en favor de personas de notorio atraso intelectual, miserable situación -- económica o apartamiento de las vías de comunicación); c).- - erró sobre la persona o cosa en que quiso cometer el delito; error in persona vel in objecto; y f).- obró con el consentimiento del ofendido, salvo en el supuesto del artículo 93 del propio Código Penal, que se refiere más bien al perdón (asunto

procesa), que al consentimiento (tema sustantivo). Habrá que -- pensar, entonces, que dicho consentimiento es eficaz (pero así cancela la tipicidad, o acaso la antijuricidad, no la culpabilidad) cuando versa sobre bienes disponibles y se otorga legítimamente.

También bajo este rubro, es conveniente señalar la exclusión de culpabilidad; el artículo 15, en sus diversas fracciones hace mención de ello. A continuación haremos su anotación en forma característica. Y es como sigue:

a).- Miedo grave y el temor fundado e irresistible de un mal inminente y grave en la persona del infractor (fracción IV, primera parte) cancelan la incriminación. Se suele -- asociar el miedo -- también identificado como excluyente de imputabilidad -- a la perturbación psicológica profunda, incluso -- ajena al carácter real de la amenaza. En cambio, el temor se -- vincula -- dado el carácter de "fundado" que la ley exige -- a -- una causa concreta y real.

b).- El estado de necesidad es causa de inculpabilidad, por no exigibilidad de otra conducta, cuando la colisión -- se produce entre bienes de igual jerarquía (fracción IV). Esta excluyente no favorece a quienes por su empleo o cargo tengan el deber legal de sufrir el peligro.

c).- El artículo 15 en su fracción VI contiene una excluyente considerada como de inculpabilidad, a saber: "Ejecutar un hecho que no es delictuoso sino por circunstancias del ofendido si el acusado las ignoraba inculpablemente al tiempo de obrar."

d).- Algunos autores entienden que es excluyente de culpabilidad, por no exigibilidad de otra conducta, ocultar al responsable de un delito o los efectos, objetos o instrumentos de él, o impedir que se averigüe el ilícito, cuando no se haga por interés bastardo ni se emplee un medio delictuoso, por parte de personas vinculadas al agente por parentesco, matrimonio amor, respeto, gratitud o estrecha amistad (fracción IX).

e).- Excluye la culpabilidad el caso fortuito, cuando el daño se cause por "mero accidente" -dice la ley penal-, sin dolo ni culpa (fracción X).

f).- Nuestro código penal maneja el tema del error al margen del artículo 15 (pero teniendo en cuenta lo que dijimos acerca de la inculpable ignorancia), para reafirmar por la vía de la presunción de dolo, la irrelevancia desincriminante del error facti y del error juris contenida en el artículo 9 del mismo cuerpo legal.

4.- Faltas y Sanciones.

La doctrina jurídica es bastante clara en cuanto al concepto de lo que debemos entender por falta, así pues, por -- ejemplo, el maestro argentino Raúl Goldstein nos afirma que -- faltas "son las acciones y omisiones voluntarias reprimidas -- por la ley,, de menor cuantía, y que tienen su fuente en la ley las ordenanzas Municipales, los ordenamientos policiales o reglamentaciones administrativas."(26) El maestro Rafael De Pina en forma más sencilla y precisa nos señala que falta "es -- la infracción de naturaleza penal o administrativa que por su escasa trascendencia se sanciona levemente."(27)

De lo anterior podemos concluir que las faltas son infracciones a las que la ley señala penas leves. Por lo tanto para saber si una infracción constituye delito o falta, bastará con examinar la lista de penas establecidas por nuestro Código Penal para el Distrito Federal, y si se encuentra entre -- las que se clasifican como graves el hecho constituirá delito, y si encuentra entre las leves integrará una falta.

Por otro lado, la sanción es nuevamente otra noción jurídica. Como sabemos, la norma jurídica, es tal, sólo cuando -- tiene una pretensión de imposición coercitiva, irresistible al obligado, de suerte que su comportamiento y cumplimiento no -- puede dejarse a su arbitrio, ya que si determinada forma de -- conducta, es establecida como deber jurídico por una norma de-

26.- Goldstein, Raúl. Diccionario de Derecho Penal. Editorial-Bibliográfica Argentina, S.A. Buenos Aires, 1962. Pág. 250

27.- Pina, Rafael de. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa S.A. 10a. edición. México, 1981. Pág. 265.

derecho, ello implica que quiere garantizarse a todo trance su realización efectiva, incluso mediante una imposición inexorable si fuere preciso, de otra forma estaríamos en presencia de normas de otra índole, pero nunca de normas jurídicas.

La impositividad característica de las normas jurídicas resulta desde el momento en que el deber jurídico, que ellas involucran, debe ser fielmente observado ya que la infracción de la conducta señalada o en él señalado constituye el supuesto del nacimiento de la sanción, en última instancia de aplicación coactiva.

Son innumerables las definiciones que sobre el concepto de sanción ha elaborado la doctrina jurídica, citaremos solo algunas de ellas: para Pallares, la sanción jurídica "son las consecuencias jurídicas que se producen por la violación de la norma y que tienen por objeto restablecer el orden legal o evitar una futura violación al mismo." (28) Para Galindo Garfias, la sanción, "es el medio que el legislador adopta para lograr que la norma alcance efectivo cumplimiento." (29) Villoro Toranzo considera que la sanción, "es, pues, una declaración solemne que confirma o desaprueba una norma o un acto, declaración que en propiedad corresponde a la Autoridad." (30)

El maestro García Maynez, define la sanción como "la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado" (31), y estima que como conse--

28.- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A. 15a. edición. México, 1983. Pág. 716

29.- Galindo Garfias, Ignacio. Derecho Civil. Editorial Porrúa S.A. 4a. edición. México, 1985. Pág. 35.

cuencia de derecho, lógicamente se encuentra condicionada a la realización de un supuesto, que es la falta de cumplimiento de un deber establecido por una norma, y a cargo del sujeto, que - por ello resulta sancionado.

En concepto del autor citado, el supuesto que da origen a la sanción tiene el carácter secundario, puesto que el mismo derivaba de otro, al que corresponde la categoría de primario, toda vez que si este es cumplido, no surge el supuesto - para el nacimiento de la sanción.

Preciado Hernández, apunta que "la sanción en su sentido más general, significa la consecuencia que tiene para el hombre su actividad en cuanto se relaciona y está sometida a las leyes. Es decir, toda actividad humana en cuanto está regida por leyes está sancionada. Etimológicamente, sanción quiere decir lo establecido por la ley." (32) Y continúa diciéndonos: "...la sanción jurídica que estrictamente consiste en la consecuencia que atribuye la norma a la observancia o inobservancia de lo preceptuado por ella. En este sentido amplísimo si la nulidad de un acto se considera como sanción, no hay razón para negarle este mismo carácter a la validez; pues tanto la nulidad como la validez son consecuencias preestablecidas en la norma y referidas a la actitud que adopta la persona jurídica, frente al precepto normativo. E igualmente cabe hablar de sanción premial, oponiéndola al concepto de sanción penal." (33)

30.- Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. 4a. ed. México, 1983. Pág. 451.

31.- García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. 21a. ed. México, 1973. Pág. 295

El jurista Hans Kelsen, según lo entendemos, sostiene que, las normas del derecho no derivan como las normas morales de la exclusiva voluntad de quien debe acatarlas, es decir, del destinatario; el origen de ellas debe buscarse en una voluntad distinta, que es la del Estado; rompe con las concepciones tradicionales que consideran a las normas de derecho como imperativos de las normas morales, considerándolas como juicios hipotéticos en los cuales se relaciona un hecho condicionante con una consecuencia condicionada. El carácter normativo de los -- preceptos jurídicos obedece exclusivamente a la imputación de cierta consecuencia a un hecho condicionante y las normas jurídicas representan una forma social específica cuya observancia se obtiene a través de la amenaza de una medida coercitiva que debe emplearse en el supuesto de que se efectúe una -- conducta contraria a la postulada por ellas; ya que el Derecho es un orden coercitivo en la medida que establece como sanciones, ciertas formas de coacción.

De tal manera que para Kelsen la sanción queda resumida en la coacción, que se produce como pena o como ejecución y es el resultado o consecuencia de la realización de un hecho jurídicamente ilícito, o antijurídico como lo califica el autor vienesés; es decir, que la realización de una conducta contraria a la prevista por la norma, es condicionante, de la consecuencia condicionada, que es el acto coactivo (sanción). Forman parte según este autor, del contenido de la norma, tanto -- conducta debida que ella postula para evitar la sanción, así -

32.- Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial Jus. S.A. México, 1947. Pág. 84.

33.- Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Ob. Cit. Pág. 130.

como también el propio acto coactivo como consecuencia y hecho condicionado de observar un comportamiento distinto al estatuido por la norma, de otra forma este concepto de anti-juricidad producto de la observación de una conducta contraria a la postulada por la norma, quedaría fuera del ámbito del derecho, puesto que no sería objeto de las normas de derecho y de su contenido, sino una simple negación del Derecho, pues "aquella norma -nos explica Kelsen- según la cual debe uno comportarse de acuerdo con lo pactado constituye una norma jurídica pero una norma jurídica, relativamente autónoma secundaria; y una determinada conducta sólo es contenido de un deber ser jurídico, en tanto que la conducta contraria hállese bajo una -- sanción coactiva, es decir, en tanto que constituye la condición de un acto coactivo."(34)

Por nuestra parte, podemos definir la sanción de la siguiente manera: es la reacción legal del Estado contra el -- ejercicio ilícito o por un evento imputable que deriva del -- comportamiento material de un individuo.

El maestro Toral Moreno nos señala como caracteres de la sanción, los siguientes: " 1.- Es una consecuencia jurídica; 2.- Se da a cargo (o en contra) del obligado; 3.- Se produce por incumplimiento del deber primario; 4.- Es, por tanto, una consecuencia jurídica secundaria; 5.- No es la única posible consecuencia secundaria."(35)

34.- Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. (traducido por - Luis Legaz Lacambra). Editorial Nacional, S. de R.L. México, 1954. Pág. 66.

35.- Toral Moreno, Jesús. Apuntes de Iniciación al Derecho. - Editorial Jus. México, 1974. Pág. 132.

La finalidad de la sanción, según afirman los autores citados, es castigar las violaciones, subjetivamente imputables y el restablecimiento de la esfera jurídica lesionada; mediante la reposición de las cosas a su estado anterior, si fuera posible, o, más corrientemente, mediante el resarcimiento del daño (daño económico y jurídico al mismo tiempo) ocasionado por la acción del sujeto activo de la sanción.

Ahora bien, es necesario para nuestro estudio referirnos a la clasificación de la norma jurídica de acuerdo con las sanciones. De este modo, dentro del campo del Derecho Objetivo, las normas jurídicas, admiten una gradación jerárquica de acuerdo con las sanciones originadas por el incumplimiento -- del deber inmanente de ellas; así la doctrina que podemos estimar clásica, clasifica las normas en cuatro grupos fundamentales partiendo del anterior punto de vista, que es en cuanto a su clasificación con las sanciones. De tal manera, que son las siguientes:

a).- Leyes Perfectas, son aquellas respecto de las cuales existe una sanción, que consiste bien en la enajenación o nulidad de los actos considerados como violatorios, estimándose que esta sanción es la de mayor eficiencia, pues merced a ella, el autor de la infracción no logra el fin que se propuso al violar la norma, es decir, que la sanción tiende siempre, a obtener el que se cumpla ineludiblemente el deber violado.

b).- *Leyes Plus Quam Perfectas*, son aquellas otras, cuya sanción consiste, bien, en un castigo o bien en la imposición de una obligación equivalente a la violada, ante la imposibilidad de lograr el que se cumpla con el deber originario dimanante de la norma, es decir, cuando no es posible restituir las cosas al estado que guardaban antes de cometerse la violación, a virtud de haberse consumado el incumplimiento en forma irreparable.

c).- *Leyes Minus Cuan Perfectas*, son aquellas normas cuya sanción se traduce en la ilicitud de la conducta contraria a la prevista por ellas, sin embargo, no impide que el acto violatorio produzca sus efectos.

d).- *Leyes Imperfectas*, son aquellas denominadas --- cuando las normas carecen o están desprovistas de sanción. El maestro Ortiz-Urquidi, al respecto hace una interesante consideración al señalar que "estas normas son más numerosas de lo que se pueda suponer, sobre todo en el Derecho Público. Pusimos ya un ejemplo: el del caso en que el Presidente de la República se abstenga de promulgar una ley expedida por el Congreso de la Unión."(36)

5.- Delitos.

El concepto básico del derecho penal es el de delito. En efecto, delincuentes son quienes lo cometen y la reacción social tiene por objeto evitar que él se cometa. En consecuencia, para entender el derecho penal se hace necesario -- precisar, de la mejor forma posible, qué se entiende genéricamente por delito.

El delito es, ante todo, una determinada forma de actuar del hombre; por ello, requiere para su existencia que haya una cierta conducta o comportamiento humano que sea jurídicamente censurable. Por conducta humana entendemos cualquier manifestación libre del hombre que se vierte al mundo de los -- acontecimientos exteriores y que, por sí misma o por sus efectos, determine cambios en la situación preexistente en ellos.

Esa conducta puede ser tanto de acción, esto es, consistir en un movimiento corporal del delincuente (es el caso de la mayoría de los delitos: robo, homicidio, secuestro, etc.), -- como de omisión, la que se da cuando el delincuente no realiza un movimiento corporal que legalmente debía realizar (por ejemplo, el telegrafista que deja de transmitir un mensaje o -- que omite comunicarlo a su destinatario). En todos los ejemplos señalados, tenemos que por obra del autor del delito se -- ha producido, en el mundo de los fenómenos que tienen lugar -- dentro de la sociedad, algo que el legislador no quería que no

ocurriera. En este sentido, podemos decir que el individuo que cometió cada uno de esos delitos fue causa de, o realizó un fe nómeno prohibido por la ley. Es como decir que el sujeto que delinque realiza algo y produce un efecto jurídicamente censurable.

La razón de la censura o desaprobación legal hacia el delito está en que con su conducta el sujeto que delinque, destruye o menoscaba un derecho de otro o el orden jurídico dispuesto por la ley para la sociedad en que vive, o bien pone en peligro ese derecho o ese orden normativo.

Antes de continuar con nuestra exposición del tema en estudio, es necesario apuntar que lo haremos en forma más o menos somera, es decir, tocando solo algunos puntos que nos son de gran importancia, pues su estudio completo rebasaría los propósitos de nuestra exposición. Así pues, haremos referencia en las siguientes páginas a aspectos de importancia del delito.

Delito, delictum proviene de la raíz latina delinque re, que quiere decir "abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley." (37)

El delito se produce dentro de la sociedad que a su vez se encuentra regida por leyes bien definidas. Daremos a -- continuación algunas definiciones que la doctrina nos ofrece--

37.- Castellanos, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa, S.A. 20a. edición. México, - 1984. Pág. 165.

para tener una visión acerca de esta noción jurídica. Carrara define el delito como "la infracción de la ley de Estado promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos resultante de un acto externo del hombre positivo o negativo moralmente imputable y políticamente dañoso." (38) Para Carrara el delito no es un ente de hecho, sino un ente jurídico, porque su esencia debe consistir, necesariamente, en la violación del Derecho. Jiménez de Asúa nos define al delito "como un acontecimiento imputable que corresponde a un tipo legal y que es materialmente contrario a una norma de cultura reconocida por el Estado." Pero desde un punto de vista en estricto sentido jurídico nos expresa que el delito es "el acto típicamente antijurídico, culpable, sometido a veces a condiciones objetivas-penalidad, imputable a un hombre y sometido a una sanción penal." (39)

Miguel Romo, también nos ofrece una definición del concepto de delito, que en nuestra opinión es bastante completa y apunta hacia una orientación científica en el campo penal contemporáneo, en este mismo orden de ideas nos expresa -- que el delito es "la conducta objetiva y subjetivamente reprochable, añadiendo para integrar el concepto de norma penal -- acreedora a una sanción penal o de otro modo dicho, la valoración de una conducta que ha lesionado un bien jurídico para efectuar la determinación de la responsabilidad penal de su autor (sentencia de juez) conteniendo tres elementos, a saber:

38.- Castellanos, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Ob. Cit. Pág. 125 y 126.

39.- Jiménez de Asúa, Luis. La Ley y el Delito. Editorial Herms. Argentina, 1954. Págs. 223 y 224.

1.- Formal. La conducta contenida en la ley (delito desde el punto de vista formal, equivalente a la descripción - de la posible lesión de un bien jurídico).

2.- Objetivo. No estar autorizada expresamente por la ley dicha conducta (causas de justificación o ilicitud).

3.- Sujetivo. Capacidad de orientar la voluntad hacia la realización de ciertos comportamientos para la obtención de ciertos resultados, así como de entender la licitud e ilicitud tanto de comportamiento como de los resultados (imputabilidad); afirmando que la culpabilidad es una referencia para fijar el quantum de la pena, atendiendo a la prevención, intención y producción del resultado."(40)

Ahora bien, también nuestro Código Penal para el Distrito Federal define al delito en el numeral 7º. en los siguientes términos: "es el acto u omisión que sancionan las leyes penales". Interesante observación comenta el maestro Arilla Bas a este artículo, diciéndonos que "esta definición, tachada de tautológica, constituye, como concepto lógico, un juicio a posteriori, que asocia el delito como causa a la pena como efecto. Por otra parte, la simple lectura de cualquiera de las normas penales singulares incluidas en la Parte Especial de los Códigos, permite observar que ésta se integra de dos partes: el precepto y la sanción. El precepto no es sino la des

40.- Romo Medina, Miguel. Criminología y Derecho. U.N.A.M. 1a. edición. México, 1989. Pág.34.

cripción de un modo de conducta prohibida ínitamente en la - norma, la sanción, la privación de un bien jurídico con que se conmina la ejecución de esa conducta."(41)

Por nuestra parte, entendemos el delito, como la reacción legal que tiene el Estado a través de sus leyes penales y sus autoridades competentes para proteger los bienes jurídicos del individuo y de la sociedad y aplicar a la vez una sanción penal.

Así pues, es conveniente, hablar, por razones de método para llevar acabo la mejor comprensión de nuestro tema, del aspecto positivo del delito, esto es, de las notas o elementos que lo integran o actualizan, y de cuya ausencia, "por la vía de los excluyentes de incriminación -nos dice Sergio García-, se sigue la falta de delito y, en suma, la impunidad (no necesariamente, por cierto, la carencia de consecuencias civiles de un comportamiento), hebrems de atenernos a la concepción analítica heptatómica, frecuentemente sostenida por la dogmática mexicana."(42) Esto así, son elementos del delito positivos -- del delito la conducta, la tipicidad, la antijuricidad, la impunitabilidad, la culpabilidad, las condiciones objetivas de punibilidad y la punibilidad misma. No entraremos ahora en el examen de los presupuestos, así del delito, generales y especiales, -- pues -- como ya lo dijimos -- rebasaría los propósitos de nuestro estudio.

41.- Arilla Bas, Fernando. El Procedimiento Penal en México. - Editores Mexicanos Unidos, S.A. 4a. edición. México, 1973. Pág. 9.

42.- García Ramírez, Sergio. Derecho Penal. Ob. Cit. Pág. 26.

1.- La Conducta.

El elemento objetivo del delito, por excelencia, se halla consignado en el mismo artículo 7o. del Código Penal, cuando se intenta la caracterización de aquél, formalmente, como "el acto u omisión que sancionan las leyes penales". Al examinar este precepto, que recoge la realización comisiva y omisiva del delito, la corriente doctrinal mexicana hoy en día -- más difundida prefiere referirse a conducta o hecho. Aquella -- implica, simplemente, la acción y la omisión, que en ciertos casos bastan, asociadas a los demás datos positivos, para el perfeccionamiento del delito. La voz hecho, a su turno, abarca tanto la conducta como el resultado material que diversos tipos-tipos exigen y que enlazan con el comportamiento por una relación de causalidad.

Ahora bien, en cuanto a los sujetos del delito, son dos: sujeto activo y sujeto pasivo. El sujeto activo solo lo puede ser el hombre en el delito, más no puede atribuirse conducta delictiva a animales o cosas inanimadas; este sujeto, es el que quiebra o va en contra de lo que establece la ley penal. Mientras que el sujeto pasivo es el titular del bien jurídico protegido por la norma penal y es quien recibe, directamente, los efectos del delito.

2.- Tipicidad.

La tipicidad, segundo elemento del delito dentro del

aspecto positivo y de un esfuerzo de abstracción que fija la relación lógica de los datos integradores del ilícito, consiste en "el encuadramiento de una conducta en la descripción hecha en la ley, la adecuación de una conducta concreta con la descripción legal formulada en abstracto."(43)

Al estudiar la tipicidad, no debemos confundirla con el tipo; existe entre ellos una clara diferencia, el tipo es la descripción de una conducta delictiva contenida en la ley, es la concepción legal de un comportamiento reputado como delictuoso, en cambio, la tipicidad es el juicio por el cual se infiere la adecuación de la conducta al tipo.

El tipo "viene a ser el marco o cuadro y la tipicidad el encuadrar o enmarcar la conducta al tipo.

Podemos afirmar que el tipo es abstracto y estático en tanto que la tipicidad es concreta y dinámica."(44)

3.- La Antijuricidad.

La antijuricidad o ilicitud apareja una contradicción entre el comportamiento y la norma penal. Esto es, la conducta antijurídica es aquella que viola una norma penal tutelar de un bien jurídico, o "entendiéndose por ella a la conducta adecuada a un tipo penal, cuando no existe causa de justificación."(45)

43.- Castellanos, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Ob. Cit. Pág.166.

44.- Osorio y Nieto, César Augusto. Síntesis de Derecho Penal. Ob. Cit. Pág.57.

4.- La Imputabilidad.

La imputabilidad lo podemos entender como la capacidad de entender y querer considerarla dentro de la esfera del derecho penal. Esta capacidad tiene dos elementos: uno intelectual, referido a la comprensión del alcance de los actos que uno realiza, y otro de índole volitivo, es decir, desear un meramente un resultado. En este sentido la doctrina jurídica mexicana ha estimado que la imputabilidad es la capacidad en el ámbito penal, condicionada por razones de edad y salud mental.

De lo visto "se desprende la necesidad primordial de precisar los caracteres de esa persona o ese "yo" que se menciona como causa psicológica o moral del acto -dice Villalobos-, por ser ellos los que hacen al sujeto capaz de obrar culpablemente o le dan plena imputabilidad jurídica de sus actos.

La imputabilidad debe aceptarse hoy como un tecnicismo que se refiere a la capacidad del sujeto; capacidad para dirigir sus actos dentro del orden jurídico y que, por tanto, hace posible la culpabilidad."(46)

5.- La Culpabilidad.

En cuanto a la culpabilidad, ya ha quedado examinado en el punto 3 de este primer capítulo que tratamos, pues si --

45.- Romo Medina, Miguel. Criminología y Derecho. Ob. Cit. -- Pág. 51.

46.- Villalobos, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Ob. Cit. -- Pág. 286.

nuevamente lo tratamos, caeríamos en la repetición. Por lo tanto nos remitimos al apartado donde lo expusimos.

6.- La Punibilidad.

La punibilidad, sea que se le entienda como elemento del delito, sea que se le considere como consecuencia de éste, es la sancionabilidad legal penal del comportamiento típico, -antijurídico, imputable y culpable. La exigencia de la nota se deriva del principio nulla poena sine lege, consignado en el artículo 14 constitucional, e implícitamente en el artículo 7o del Código Penal para el Distrito Federal.

El maestro Fernando Castellanos ilustra aún más el concepto de punibilidad al considerar que "consiste en el merecimiento de una pena en función de la realización de cierta conducta. Un comportamiento es punible cuando se hace acreedor a la persona. Tal merecimiento acarrea la conminación legal de aplicación de esa sanción. También se utiliza la palabra punibilidad con menos propiedad, para significar la imposición concreta de la pena a quien ha sido declarado culpable de la comisión de un delito... en resumen, punibilidad es:

- a).- Merecimiento de penas;
- b).- Amenaza estatal de imposición de sanciones si se llenan los presupuestos legales;
- c).- Aplicación práctica de las penas señaladas en la ley." (47)

47.- Castellanos, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Ob. Cit. Pág. 273.

7.- Condición objetiva de la punibilidad.

En ciertos casos, la punición se supedita a la existencia de determinadas condiciones, bien específicas, consignadas en los tipos, bien de alcance general, como aquéllas a que se refiere la fracción III del artículo 4o. cuando reclama para sancionar a quien delinquirá en el extranjero, "que la infracción de que se le acusa tenga el carácter de delito en el país en que se ejecuto y en la República", o sea, que haya identidad de la norma penal.

Las condición o condiciones objetivas de punibilidad las define el maestro Castellanos como "aquellas exigencias ocasionalmente establecidas por el legislador para que la pena tenga aplicación." (48)

De lo anterior podemos concluir que la condicionalidad objetiva es un requisito, una circunstancia, un dato, que debe darse para que opere la punibilidad, pero sin que sea elemento del delito, pues solo en contados casos se presentan tales condiciones, tal sucede, por ejemplo, en los delitos fiscales, en los cuales se requiere una declaración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto a la existencia de un perjuicio fiscal; de igual forma sucede con los demás delitos de orden federal contenidos en leyes de la misma naturaleza y que tienen estrecha relación con las Secretarías de Estado.

Como corolario final del primer capítulo de este --
trabajo de investigación de tesis, considero que ya se tiene --
una visión conceptual del ámbito de la norma penal para lo--
grar valorar la conducta de los sujetos activos que constitu-
yen el presente estudio: los servidores públicos y los emplea-
dos encargados de la aplicación de la Ley Federal de Reforma-
Agraria.

6.- Consideraciones del Sustentante.

Al hacer una revisión y repaso de algunos ordenamientos jurídicos federales que se encuentran vigentes en nuestro derecho positivo mexicano, respect. a la materia especializada que nos interesa, ratificamos, que nuestros legisladores han abusado de la terminología empleada (lo más seguro sea por ignorancia) para denominar a las conductas delictuosas que tipifican las leyes de orden federal.

En muchas leyes de esta naturaleza, encontramos denominaciones como "De las Faltas", "De las Sanciones", "De los Delitos", "De las Infracciones", "De las Responsabilidades", en algunas leyes tales denominaciones van por separado especificando cuando se comete una falta y cuando un delito, o las conductas que merecen sanciones en estricto derecho; y otras van conjuntamente, sin distinguir cuando es una falta, un delito, o una responsabilidad y a la naturaleza a que pertenecen. Esto nos lleva a reflexionar respecto de la confusión terminológica de estas "novedosas denominaciones" creadas -según ellos- por los representantes del poder legislativo. En este mismo orden de ideas el legislador maneja un verdadero arsenal terminológico abundante que provoca desconcierto y contaminando gravemente el análisis de cada conducta, pues parece tal, que es un juego de alquimia. A continuación haremos referencia, a lo señalado en líneas pronunciadas arriba, acerca de esta terminología, y esto en atención a la Ley Federal de Reforma Agraria en su Li

bro Séptimo denominado "Responsabilidad en Materia Agraria", - compuesto por un capítulo único denominado "Delitos, Faltas y Sanciones", emplea un catálogo de denominaciones que en la bu na técnica jurídica no aclara por separado cuando es una y -- cuando es otra. Algunas leyes federales si lo hacen y otras no por tal motivo, nuestra crítica y observación va dirigida a la presente ley que es motivo de nuestro estudio.

Veamos algunos ejemplos que nos servirán de guía pa ra sostener lo que con antelación hemos dicho.

La Ley de Fomento Agropecuario, en su Título Sexto - denominado "Sanciones", dedicada tan sólo seis numerales para exponer las conductas que serán sancionadas. Y todas ellas con pena pecuniaria o económica. Del artículo 94 al 98, señala una serie de supuestos encaminados a incumplimiento de obligaciones cuya sanción es meramente administrativa; y ya en su numeral 99, dispone: "Las sanciones establecidas en la presente ley se aplicarán sin perjuicio de las previstas por otras disposiciones legales."

La Ley Sobre Derechos de Autor en su Capítulo VIII, denominado "De las Sanciones" que abarca del numeral 135 al - 144, establece y tipifica verdaderos delitos en materia inte- lectual, y haciendo de igual modo la distinción correspondien- cuando las infracciones a esta ley no constituyen delito.

La Ley de Vías Generales de Comunicación en su Libro Séptimo se refiere a las "Sanciones" desde su numeral 523 592, haciendo mención dentro de sus numerales, cuando una conducta merece ser calificada de falta y su correspondiente sanción, lo mismo sucede cuando es un delito, haciendo especial referencia acerca de sus sanciones cuando merece penal alternativa (por ejemplo: contempla delitos en que se impone multa o prisión) y cuando no lo es (por ejemplo: multa y prisión). De modo clarifica las sanciones penales y administrativas por separado.

Con mucha mejor técnica jurídica la Ley Federal de Aguas denomina a su Título Quinto "De las Faltas y Delitos", -estructurado en en dos capítulos, denominados el capítulo primero "De las Faltas", y el segundo "De los Delitos". Dicho ordenamiento jurídico precisa y aclara lo que son las faltas y los supuestos en que se puede incurrir y sus sanciones correspondientes (artículo 174 al 179); mientras que en su capítulo segundo se tipifican los delitos y es la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos quien podrá proceder penalmente (artículo 180 al 183).

Por último, no queremos dejar de anotar otro ejemplo de la gran gama de terminología que emplea indistintamente -- nuestros legisladores. La Legislación Forestal presenta un nuevo fenómeno terminológico, así lo observamos en su Título Quinto denominado "De la inspección y vigilancia y de las infrac-

ciones y delitos.",denommando al capitulo segundo "de las infracciones" (articulo 81 al 87),y el capitulo cuarto denominándolo "De los Delitos" (articulo 89 y 90).Dicho ordenamiento emplea el término "infracción",probablemente el legislador quizó referirse a las faltas,como vemos,la terminología empleada en las legislaciones federales es bastante diversa,además de la confusión que representa para su aplicación.

Como hemos visto,tales observaciones las aplicamos a la referida ley en estudio,pues presenta serias confusiones al establecer "Delitos,faltas y sanciones",denominaciones que tienen en su ámbito juridico diferentes alcances,en este sentido la Ley Federal de Reforma Agraria,en su Libro Séptimo no separa cuando es un delito,cuando hay verdaderamente una falta,o de que responsabilidad se esta en presencia en lo supuestos señalados por la propia ley.A lo largo de nuestra exposición iremos señalando la problemática de este aspecto.

CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD
PENAL EN MATERIA AGRARIA.

- 1.- Planteamiento.
- 2.- Decreto del 22 de Noviembre de 1921.
- 3.- Reglamento Agrario del 10 de Abril de 1922.
- 4.- Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas Reglamentarias del Artfculo 27 Constitucional del 4 de Enero de 1927.
- 5.- Ley que Reforma a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas,Reglamentaria del Artfculo 27 Constitucional del 17 de Agosto de 1927.
- 6.- Decreto que Reforma al Artfculo 10 de la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915,Promulgado el 23 de Diciembre de 1931.
- 7.- Códigos Agrarios del 22 de Marzo de 1934;23 de Septiembre de 1940 y 31 de Diciembre de 1942.
- 8.- Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de Marzo de 1971.

1.- Planteamiento.

Al entrar en tema acerca de los antecedentes históricos de la responsabilidad en materia agraria, es conveniente para el buen desarrollo de nuestro estudio, ofrecer una visión panorámica de la materia que tratamos desde la época prehispánica hasta antes del primer documento que sobre la responsabilidad penal en materia agraria registra la historia jurídica -- del derecho mexicano, y que data del 21 de Noviembre de 1921, a través de un decreto presidencial; con el propósito de reflexionar del gran vacío que existió en ese tiempo sobre la materia que tratamos.

Muy pocos datos tenemos sobre el Derecho Agrario -- Prehispánico o Precortesiano que nos pudieran orientar para -- esclarecer el sistema jurídico que rigió en esa época; pero indudablemente que debieron haber tenido leyes en materia agraria. Se le llama "Derecho Precortesiano a todo el que rigió -- hasta antes de antes de la llegada de Hernán Cortés, designándose así no sólo al orden jurídico de los tres señores mencionados (el maya, el tarasco y el azteca), sino también al de los demás grupos." (1) Por su importancia y trascendencia nos referiremos al pueblo azteca.

El antiguo pueblo azteca se caracterizó por el rigor de sus sanciones, elemento común de todos los pueblos conquistadores que ejercen el poder para adquirir todo el poder--

1.- Castellanos, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa, S.A. 20a. edición. México, 1984. - Pág.40

omnifmodo, haciéndose obedecer por el temor. No obstante, en el derecho agrario azteca encontramos instituciones de un verdadero valor jurídico. La principal fuente del derecho azteca debió haber sido la costumbre. No cabe duda, sin embargo, existieron documentos jurídicos y aun legislaciones, o mejor dicho, -- pinturas hechas por los aztecas donde existían las leyes antiguas en forma de pintura. Entre los principales ordenamientos jurídicos conocidos actualmente del mundo prehispánico deben contarse el Código Mendocino, la Leyes de Netzahualcóyotl, adoptadas por Moctezuma; además de numerosos datos que aparecen en las obras de los cronistas relativos a las instituciones jurídicas, de carácter penal, civil, mercantil, agrario, etcétera, existentes entre los antiguos mexicanos, y hoy en día conocidos.

Durante la vida jurídica del pueblo azteca, fueron tres las principales categorías que se pueden distinguir en el régimen agrario durante esta época, a saber:

- 1.- Propiedades de las comunidades Calpullallis, y Altepallallis. De carácter comunal.
 - 2.- Propiedades de los nobles, pillas o pipittin y tetechtzin, tales como las pillalli y las tecpillalli. Estas eran de carácter individual, se podían enajenar, pero sólo entre nobles y transmitir por herencia.
-

- 3.- Propiedades que pudiéramos llamar públicas, dedicadas al sostenimiento de los templos, al gasto de la guerra, y a proveer de renta para los gastos del gobierno, y por último las tecpantralli, que se destinaban a los gastos del palacio o casas del gobierno, donde residían los poderes. Tales gastos consistían principalmente en la manutención de los funcionarios públicos. Esta categoría era de carácter colectivo."(2)

El pueblo azteca no tuvo un concepto jurídico de -- la propiedad ni mucho menos del fenómeno agrario, pero sin saberlo practicaban un derecho no sofisticado como hoy en día -- lo comprendemos.

Así pues, en materia penal verdaderamente si existió catálogo de delitos que nos permiten afirmar que se tipificaban con su correspondiente pena, tal es el caso del delito de abuso de autoridad por parte de funcionarios públicos, que era castigado con brutales penas como la horca, el descuartizamiento, la hoguera, etc..., y todas esas penas traían como consecuencia la privación de la vida.

La administración de justicia "estaba a cargo de órganos especiales y se estructuraron detalladamente, en cuya -- cúspide se colocaba al rey, le seguía el cihuacóatl con jurisdicción civil-penal en primera instancia, además de funciones-

2.- Moreno, Manuel M. La Organización Política y Social de los Aztecas. Instituto de Antropología e Historia. 1a. edición. México, 1968. Págs. 48 y 49.

de tribunal de apelación respecto de los tribunales inferiores de primera instancia nombrados en sitios alejados, pero de densa población, esta resolución de segunda instancia no era apelable."(3)

De lo anterior, podemos inferir que aunque no se --- dió expresamente la responsabilidad penal en materia agraria en el derecho azteca, si se castigó severamente el abuso de autoridad de los funcionarios públicos en materia agraria, esta afirmación que hacemos es en base únicamente a presunciones - que hemos recogido de las investigaciones hechas por personas conocedoras y autorizadas en esta materia.

En la época colonial, con la llegada de las aguas negras y pestilentes de la conquista española, el derecho precortesiano desaparece por completo; y son trasladadas la leyes españolas al Nuevo Mundo. El primer acto realizado en el territorio de la Nueva España encaminado a la organización de un --- cuerpo político, es la fundación sugerida por Hernán Cortés y realizada por él y sus acompañantes, de la Villa Rica de la Vera-Cruz.

Con esta fundación de esta pequeña ciudad, y desobediendo los mandatos del Estado Español, Hernán Cortés empieza una tarea por demás temeraria: formar su propio gabinete y recompensar a sus soldados con puestos de funcionarios públicos para llevar a cabo la administración de la Nueva España.

- 3.- Guzmán Contreras, Agustín. Notas sobre la Administración de Justicia en el Derecho Azteca. Editorial Mendoza, Hnos. 4a. edición. México, 1975. Págs. 76 y 77.

Los abusos no se dejan esperar; por una parte la ambición desmedida del reparto de las tierras, cometiendo verdaderos atropellos en contra de las propiedades agrarias de los antiguos mexicanos, y por otra parte, la falta de disposiciones legales para frenar el abuso de autoridad de los funcionarios públicos españoles que tenían en sus manos los destinos del país.

El historiador Bernal Díaz del Castillo nos dice: - "Hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero, e Francisco de Montejo... y los regidores de ellos he de escribir porque no hace al caso que nombre algunos, y diré cómo se puso una picota en la plaza, y fuera de la villa una horca, y señalamos capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristóbal de Olid, Alguacil mayor a Juan Escalante, y tesorero a Gonzalo Mejía, y contador a Alonso de Avila, y Alférez a Hulano Corral... y alguacil del Real a Ochoa, vizcaíno, y a un Alonso Romero. Es decir, toda la organización correspondiente a una villa castellana." (4)

Desde este momento, comenzarían las grandes dificultades en materia de responsabilidad penal en materia agraria, porque no hubo la precaución de tipificar delitos para los funcionarios públicos ni mucho menos en materia agraria, puesto que la razón es obvia: los españoles vinieron a saquear a nuestro país, a repartirse la tierra, a explotar a los antiguos

4.- Díaz del Castillo, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Editorial Herrero Hnos. México 1978. Pág. 25.

mexicanos, a despojarlos de sus riquezas naturales y de sus -- propiedades, abusando del poder y desconociendo las leyes españolas que debían ser obedecidas. Durante el tiempo que duró la conquista ibérica, no se registra en la memoria del derecho me xicano alguna disposición sobre la responsabilidad de funcionarios públicos en materia agraria.

El México Independiente se inició el 27 de septiembre de 1821 con la entrada a la ciudad de México del Ejército Trigarante. Octavio A. Hernández nos hace ver los efectos de la Independencia en el proceso agrario, que fueron tan nefastos -- on su marco agrario, que la actividad económica y jurídica que "más sufrió en forma directa, honda y transcendental los efectos de la guerra fue, por razón natural, la agricultura. En ella se cebaron:

El desarraigo de los campesinos que arrebató de -- sus lares el fervor patrio.

La inseguridad enseñoreada de los campos, expuestos -- a la merced o a la crueldad, al saqueo, al pillaje de la fracción momentánea triunfante.

Las contribuciones de guerra, los impuestos extraordinarios y las explotaciones de toda clase.

La miseria, el desorden, el desbarajuste y el caos -- inevitable en un movimiento armado emprendido por un pueblo -

inflexiblemente sojuzgado durante tres siglos de opresión política, de nulidad económica y de disparidad social."(5)

En esas condiciones, y en materia agraria, la nueva República Mexicana tenía que enfrentarse a resolver los problemas que le dejó la herencia de la Corona Española, como fue: una defectuosa distribución de tierras y una pésima administración de justicia en materia agraria, pero no únicos, pues los había en otros ámbitos como el político, social, económico, cultural...

Pero el nuevo gobierno, en totalidad inexperto, y con un sin número de problemas que resolver, siguió adoptando las leyes españolas, pues de un momento a otro era imposible hacer una innovación de leyes que se ajustaran a las necesidades del pueblo mexicano.

Durante esta época no se registra dato alguno sobre la responsabilidad penal en materia agraria de los funcionarios públicos.

No es sino hasta promulgación de nuestra Carta Magna de 1917 donde encontramos ya la contemplación de las autoridades agrarias en el artículo 27 constitucional.

La Constitución Política de 1917 tiene como antecede-

5.- Hernández, Octavio A. Esquema de la Economía Mexicana, Hasta antes de la Revolución. Editorial Porrúa, S.A. 2a. edición. México, 1981. Pág. 100

dente directo e inmediato, la Revolución Mexicana que fue el primer paso al gran movimiento social del siglo XX. La Revolución, surge como lógica reacción de la ciudadanía mexicana contra el régimen dictatorial de más de treinta años del General Porfirio Díaz, pues "habiendo sido derrucado éste, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional; este nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias truinferentes; obedeciendo a tal reclamo, se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, que fue el creador de la Constitución Política de 1917, aún vigente a pesar de sus múltiples y variadas reformas y adiciones a sus preceptos."(6)

En la Constitución de 1917, el artículo 27 elevó a ley constitucional la de 6 de enero de 1915, teniendo además el gran acierto de introducir en materia de propiedad, nuevas innovaciones que a la luz de la justicia agraria han sido aprobadas por quienes se sentían perjudicados en sus derechos particulares y colectivos.

Así pues, el constitucionalismo social quedó plasmado en el artículo 27 constitucional, y vino a establecer la defensa de una de las clases marginadas: el proletariado del campo peonaje y labriegos explotados durante cuatro siglos.

Entre las grandes directrices señaladas en el actual texto constitucional en defensa del interés público y -

6.- Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1985. Pág. 114.

del agro mexicano es que instituye un conjunto de organismos agrarios (Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Agrarias Mixtas, Comités Particulares Ejecutivos y Comisiones Ejidales).

Las primeras disposiciones que regularon en nuestro país la materia que analizamos en el presente trabajo de investigación de tesis, las encontramos en nuestra Constitución Política Mexicana contenida en el artículo 27, fracción XV, que a la letra dice: "Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten."

De lo anterior, se desprende que ya existe una responsabilidad a nivel constitucional a la cual tendrán que responder las autoridades agrarias por violación a la propia Constitución Federal.

En cuanto al procedimiento y a las autoridades agrarias en su marco constitucional será motivo de su estudio en otro apartado especial en el desarrollo de nuestro trabajo que realizamos.

2.- Decreto del 22 de Noviembre de 1921.

El Decreto de fecha 22 de Noviembre de 1921, fue dictada con el fin de abrogar la Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920, refiriéndose a nuestro objeto de estudio de la siguiente manera:

"Artículo 3º.- Se faculta al Ejecutivo de la Unión - para que dicte todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que para su aplicación creó el Decreto Preconstitucional del 6 de Enero de 1915, y muy especialmente las Comisiones Agrarias a - que se refiere el artículo 4º de este Decreto, a efecto de que estas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución -- del mismo decreto y de todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido ya y se expidan en lo sucesivo, de acuerdo con el programa político de la revolución, sobre las bases siguientes:

I.- Que las Comisiones Locales Agrarias de las Entidades Federativas, substancien los expedientes de su competencia, dentro del término de cuatro meses, cerrándolos con la resolución que debe proponer a los Gobernadores de las Entidades Federativas;

II.- Que los Gobernadores de las Entidades Federativas dicten las resoluciones que les correspondan, dentro del -

mes inmediato siguiente al que en las Comisiones Locales Agrarias cierran los expedientes respectivos;

III.- Que en caso de que las resoluciones de los Gobernadores de las Entidades Federativas manden restituir o -- dar tierras a los pueblos, los Comités Particulares Ejecutivos den de ellas las posesiones provisionales correspondientes -- dentro del mes siguiente al de que trata la base anterior;

IV.- Que los términos señalados en las bases procedentes sean absolutamente improrrogables;

V.- Que en el caso de que transcurra para los Gobernadores de las Entidades Federativas, el término que señala la fracción II para dichos Gobernadores dicten su resolución, sin que esa resolución sea dictada, el Delegado de la Comisión Nacional Agraria en la Entidad de que se trate, recoja el expediente instruido por la Comisión Local y lo remita a la misma Comisión Nacional para que ella consulte la resolución final directamente con el Presidente de la República por su mismo -- Presidente, el Secretario de Agricultura y Fomento; y,

VI.- Que sea caso de responsabilidad oficial de los Gobernadores de las Entidades Federativas, de las Comisiones -- Locales Agrarias y de los Comités Particulares Ejecutivos, que no se cumpla con la observancia estricta de los términos señalados en las presentes bases, debiendo hacer la Comisión Nacio

nal Agraria las consignaciones respectivas y en particular -- las de los Gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del Artículo 108 de la Constitución Federal."

De este decreto se desprende que entre los puntos -- más relevantes fueron en el orden de que se faculta al Ejecutivo Federal para reorganizar el funcionamiento de las autoridades agrarias y el establecimiento del sistema de responsabilidades de las autoridades agrarias.

De la fracción VI de este artículo 3º., podemos concluir que:

- a).- Solo incurren en responsabilidad oficial los -- Gobernadores de las Entidades Federativas; las -- Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos;
 - b).- Únicamente la Comisión Nacional Agraria lleva -- a cabo las consignaciones respectivas; y
 - c).- En caso de responsabilidad de los Gobernadores de los Estados, serán consignados a la Cámara -- de Diputados del Congreso de la Unión, en los -- términos del II párrafo del artículo 108 Constitucional.
-

En el caso de los Gobernadores, cuando incurrieran en responsabilidad y eran juzgados ante la Cámara de Diputados -- era y es por el fuero constitucional que poseen además de tener la calidad de altos funcionarios y ser responsables directos de los destinos y administración de la entidad estatal -- que representaban.

Ya en este decreto encontramos disposiciones de carácter agrario-penal para los funcionarios que no cumplan las disposiciones de naturaleza agraria, que el Ejecutivo Federal expidiera.

Respecto a este numeral que comentamos "siguió la -- orientación moderna en cuestiones legislativas, que consiste -- en expedir leyes fundamentales dentro de las que faculta a -- las autoridades administrativas o ejecutivas para reglamentar su aplicación, a fin de lograr que respondan siempre a las exigencias de la vida."(7)

Este decreto tuvo el infortunio de haber tenido serias críticas por parte de los latifundistas y de empleados -- de menor rango; pero aún así, sirvió de modelo para las posteriores leyes promulgadas.

7.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. 20a. edición. México, 1985. Pág. 211.

3.- Reglamento Agrario del 10 de Abril de 1922.

Este reglamento está relacionado estrechamente relacionado con el Decreto mencionado en los anteriores párrafos; se encuentra el contenido del artículo 27 del Reglamento Agrario del 10 de Abril de 1922, que a la letra dice:

"Artículo 27.- Los expedientes sobre dotación y restitución de tierras a los pueblos, serán tramitados por las Comisiones Locales Agrarias y resueltos provisionalmente por los Gobernadores dentro del improrrogable término de cinco meses. Los Comités Particulares Ejecutivos darán las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente a la resolución que las determinó. La contravención a los términos señalados es causa de responsabilidad, que se hará efectiva de acuerdo con lo preceptuado por la Fracción VII del Artículo 7º. del Decreto ya citado de fecha 22 de Noviembre de 1921."

En cuanto a la aplicabilidad de la responsabilidad cometida por funcionarios es la misma que contempla el decreto comentado anteriormente. Únicamente encontramos que podían incurrir con mayor frecuencia en responsabilidad cuando no daban dar mayor rapidez en los trámites agrarios que permitían impulsar el reparto de las tierras a los pobladores con derechos.

4.- Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional del 4 de Enero de 1927.

Esta ley señala en su artículo 10 lo siguiente:

"Si la Comisión Nacional Agraria acordare en sesión pedir que se remueva a alguno o algunos miembros de cualquiera de la Comisión Local Agraria, lo hará saber así el Gobernador del Estado de que se trate, y éste funcionario ordenará la remoción dentro del término de diez días.

Por conducto de la Delegación, se prevendrá al interesado que deba de abstenirse de seguir desempeñando el cargo actua.

Transcurrido los diez días que la remoción se haya hecho se considerarán nulos todos los acuerdos o resoluciones que tome la Comisión Local Agraria con la concurrencia del — afectado a quien se tendrá por separado del empleo.

Además, los hechos se consignarán al Ministerio Público Federal, para que ante el Juez de Distrito de la Jurisdicción del lugar, se abra la averiguación correspondiente."

Asimismo, el artículo 20 del mismo ordenamiento señala lo dice: "Los delitos y faltas en que incurran los Gobernadores de los Estados con motivo de la tramitación y resolución—

de los expedientes agrarios, serán materia de consignación a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las consignaciones serán hechas por la Comisión Nacional Agraria."

En el artículo 9o. de este ordenamiento, encontramos que la responsabilidad en que incurrán los funcionarios y empleados integrantes de las autoridades agrarias son de naturaleza penal; esto es, se señala expresamente una responsabilidad penal, puesto que los hechos se consignarán al Ministerio Público Federal, para que ante el Juez de Distrito de la Jurisdicción del lugar, se abra la averiguación correspondiente. De esta manera, los hechos que constituyan delito son de orden federal y se tomaran como base la ley sustantiva y adjetiva federal penal para su aplicabilidad.

El artículo 20 del mismo ordenamiento, emplea por vez primera los términos "delitos y faltas", nociones jurfdicas en que puedan incurrir los Gobernadores; pero nuevamente conservando su fuero constitucional para ser consignado ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

5.- Ley que Reforma la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional del 17 de Agosto de 1927.

Otro antecedente de gran importancia por lo que se refiere a la materia que expongo, es el que se contiene en los artículos 9 y 10 de la ley citada y que a la letra expresa:

"Artículo 9o.- Los delitos y faltas en que incurran los Gobernadores de las Entidades Federativas con motivo de la tramitación y resolución de los expedientes agrarios, serán materia de consignación a la autoridad competente. Las consignaciones serán hechas por el C. Presidente de la República.

Artículo 10.- Los miembros de las Comisiones Nacional y Locales Agrarias, así como el personal que de ellos dependa serán responsables de los delitos, faltas u omisiones -- oficiales que se cometan. El ejecutivo determinará cuales son los hechos que motiven responsabilidad oficial y las penas -- aplicables."

Este nuevo ordenamiento, da un giro mucho muy diferente al anterior analizado. En su numeral 9o., de los delitos y faltas en que incurrán los gobernadores de las entidades federativas será el propio Presidente de la República quien haga la consignación ante las autoridades competentes; y no por la Comisión Nacional Agraria.

En el numeral 10 del mismo ordenamiento, también es el Ejecutivo Federal quien determinara cuales son los hechos que motiven responsabilidad oficial y las penas correspondientes cuando algunos de los miembros de las Comisiones Nacional y Locales Agrarias, así como a todo el personal que de ellos depende incurran con su conducta en delitos, faltas u omisiones oficiales.

6.- Decreto que Reforma el Artículo 10 de la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915, Promulgado el 23 de Diciembre de 1931.

Otra importante fuente que se refiere a mi trabajo, lo constituye este Decreto, el cual en su artículo 10, expresa lo siguiente:

"Las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás autoridades encargadas de tramitación de las solicitudes de dotación de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad ni ninguna otra de las que están - exceptuadas de afectación por la Ley Agraria, en que se funda la dotación, las cuales serán siempre respetadas, incurriendo - en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades.

El Presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las --- otras que se refiere al párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución, en caso de que lo hiciera.

Iguales responsabilidades exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria."

De este Decreto podemos concluir que la responsabilidad es limitativa, porque solo incurren en responsabilidad las autoridades agrarias cuando afectan la pequeña propiedad en que se funda la dotación, además cuando lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades, por ir en -- contra de lo establecido en nuestra Constitución Federal.

Además de que el Presidente de la República incurrirá igualmente en esa responsabilidad en caso de llevarlo a cabo o autorizar dicho trámite. Igualmente habrá responsabilidad para el Ejecutivo Federal y las Autoridades Agrarias cuando concedan restituciones de tierras en contravención -- con la propia Ley Agraria.

7.- Códigos Agrarios del 22 de Marzo de 1934,
23 de Septiembre de 1940 y 31 de Diciembre
de 1942.

a).- Código Agrario del 22 de Marzo de 1934.

Como antecedente de este instrumento jurídico se --
tiene la reforma al artículo 27 constitucional, promulgada en
el mes de diciembre de 1933 durante el gobierno del Presiden-
te Constitucional Substituto General Abelardo L. Rodríguez, -
dándole el mandato constitucional una mejor estructura y orde-
nando adecuadamente su contenido.

Este primer Código Agrario se distribuye en diez -
títulos con un total de 178 artículos más 7 transitorios. El -
título noveno lo dedica a las responsabilidades y sanciones -
de los funcionarios públicos. En este rubro resulta novedoso -
la inclusión de un capítulo específico en materia de responsa-
bilidades y sanciones. Dichas responsabilidades se refirió ex
clusivamente en lo relativo a las tramitaciones agrarias.

Al respecto nos comenta el maestro Lucio Mendieta -
lo siguiente: "En el Decreto de 22 de noviembre de 1921, se ---
apuntan las primeras disposiciones sobre responsabilidades --
agrarias. En la Ley Bassols se definen éstas de una manera ca-
tegórica y en las leyes posteriores se les considera también,
aun cuando con menos energía. En 3 de septiembre de 1932, se ex

pidió una ley especial sobre responsabilidades de funcionarios en materia agraria; pero fue derogada bien pronto.

Desde el principio de la Reforma Agraria, se comprendió la necesidad de establecer responsabilidades en contra de funcionarios y empleados que toman parte en la tramitación de los asuntos correspondientes a esta materia, pues nadie ignora que en gran parte la defectuosa y lenta realización de las leyes agrarias se ha debido a algunos de esos funcionarios y empleados quienes, obrando una vez bajo la influencia de móviles políticos y otras por intereses bastardos, defraudaron los derechos de los pueblos.

Sin embargo, cuanto se diga en materia de responsabilidades tiene sólo un valor técnico, ya que la categoría de los funcionarios que intervienen en la resolución de los expedientes agrarios hace muy difícil, por no decir imposible, la exigencia de esas responsabilidades y la aplicación de las sanciones correspondientes.

En el Código Agrario se abordó esta cuestión estableciéndose que incurren en responsabilidades los funcionarios y empleados que intervengan en la tramitación y resolución de los expedientes agrarios, siempre que violen sus preceptos. Se dice que el Presidente de la República incurre en responsabilidad si niega a un núcleo de población las tierras

bosques y aguas a que tenga derecho y cuando afecte en sus resoluciones a la pequeña propiedad agrícola en explotación. También se señalan las responsabilidades de los gobernadores de los Estados; pero las sanciones sólo aparecen claramente definidas, a partir del jefe del Departamento Agrario hasta alcanzar a los empleados de menor jerarquía o categoría y consisten en penas de prisión de seis meses a dos años, o suspensión temporal o privación definitiva del cargo."(8)

b).- Código Agrario de 23 de Septiembre de 1940.

En el mes de septiembre de 1940, faltando tres meses para que terminara el sexenio 1934-1940, se promulgó un segundo código agrario que recogió, incorporándolas a su contenido, las ediciones y reformas a la Ley Agraria introducidas por el Presidente Lázaro Cárdenas durante su mandato, seguramente con el propósito de dejar a su sucesor un instrumento jurídico bien estructurado, evitando que las ediciones y reformas -- quedaran dispersas y expuestas a no ser atendidas debidamente en su aplicación.

Este Código Agrario constó de 334 artículos y seis transitorios. "Aun cuando refrendó los lineamientos generales del Código anterior, se notó mejor orden técnico en el mismo y la introducción de algunos nuevos conceptos."(9)

8.- Mendieta y Nuñez, Lucio. Ob. Cit. Págs. 257 y 258.

9.- Chávez Padrón, Marta. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. 8a. edición. México, 1985. Pág. 329.

En cuanto a lo que hace a la responsabilidad de funcionarios y empleados públicos en materia agraria, conservo totalmente los mismos lineamientos que el código anterior. Por lo tanto no amerita su análisis, pues sería repetitivo por nuestra parte. Únicamente agregaríamos, que este ordenamiento duró muy poco tiempo vigente, pues sería derogado por el tercer Código Agrario, el 30 de diciembre de 1942.

c).- Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942.

Este ordenamiento se promulgo siendo Presidente de la República Mexicana el General Manuel Avila Camacho, a los dos ~~dos~~ años tres meses de aparecer el código anterior y sus características fue que rectificó algunas de las disposiciones radicales contenidas en el que le precedió.

En materia de responsabilidades, que es el tema que nos ocupa, no hubo gran avance, siguió permaneciendo igual que en el ordenamiento anterior. De tal suerte que no hay comentario que agregar.

8.- Ley Federal de la Reforma Agraria
del 16 de Marzo de 1971.

Este ordenamiento jurídico reglamentario del artículo 27 Constitucional, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Marzo de 1971. Esta ley expedida casi a 30 años de haberse promulgado el tercer código agrario; siendo -- Presidente de la República Mexicana el licenciado Luis Echeverría, ley que substituyo a la anterior y que consta de 480 artículos, 118 más que la precedente.

Así pues, sus principales características en materia de responsabilidades fueron las siguientes:

a).- Incluyó un capítulo dedicado a la responsabilidad en materia agraria, ubicándolo en el Libro Séptimo denominado "Responsabilidad en materia agraria", contenido en un capítulo único denominado "Delitos, faltas y sanciones", estructurado del artículo 456 al 473.

b).- "El Libro Séptimo corresponde al Quinto del Código de 1942, con algunas modificaciones y trata de la responsabilidad penal en materia agraria." (10) Lo anterior nos conduce a concluir que no hubo mucha novedad en cuanto a la materia que nos ocupa.

10.- Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial - Lima. 2a. edición. México, 1978. Pág. 412.

c).- "Modificó el capítulo de delitos y faltas, olvi
dándose de poner en algunos preceptos las sanciones correspon
dientes."(11)

Para entender su contenido y su falta de técnica ju
rídica por parte de nuestros legisladores y sus benévolas san
ciones en contra de funcionarios y empleados públicos en la -
aplicación de las disposiciones agrarias, debemos remitirnos a
la exposición de motivos de dicha ley, que respecto a este ---
asunto expresa lo siguiente: "El proyecto, que sanciona la ven
alidad, el abuso de autoridad y la negligencia en la atención -
de los problemas campesinos, no finca su vigencia en las amen
zas de las penas, sino en la bondad y atingencia de una Reforma
Agraria, inspirada en los principios más nobles de la Revo-
lución."(12) De tal manera que en esta materia de responsabi-
lidad agraria tuvieron el cuidado de sancionarse "suavemente"
con preceptos sin sanción, pero sí señalándosele a empleados -
maneros su correspondiente pena.

El análisis de la responsabilidad contenida en nues
tra actual Ley Federal de la Reforma Agraria, será motivo de -
su estudio en los siguientes capítulos de nuestra tesis.

-
- 11.- Luna Arroyo, Antonio y Alcórreca, Luis. Diccionario de De-
recho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edi-
ción. México, 1983. Pág. 487.
 - 12.- Guerra-Aguilera, José Carlos. Ley Federal de la Reforma -
Agraria Actualizada. Editorial Pac. 5a. edición. México,
1989. Pág. LXVIII.

CAPITULO TERCERO
LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS.

- 1.- Las Autoridades Agrarias.
- 2.- Atribuciones de las Autoridades Agrarias.
- 3.- La Responsabilidad de las Autoridades Agrarias.
- 4.- La Responsabilidad de las Autoridades Internas de los Ejidos.

1.- Autoridades Agrarias.

Primeramente, el concepto de autoridad "tiene dos im-
portantes acepciones jurídicas. Según la primera equivale a po-
der, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a al-
go, y, referida al Estado, como organización jurídica y política
de la sociedad humana, implica el poder con que éste esté in-
vestido, superior a todos los que en él existan o puedan exis-
tir, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a na-
da ni a nadie les es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una
palabra es el poder de imperio, emanado de la soberanía, cuyo -
titular es el pueblo..... También por autoridad se entiende -
el órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña
una función específica tendiente a realizar las atribuciones-
estatales en su nombre."(1)

Para los lineamientos de nuestro estudio, es perfec-
ta la segunda acepción del concepto autoridad, porque ya no im-
plica determinada potestad, sino que se traduce en un órgano -
del Estado, constituido por una persona o servidores públicos -
o persona moral (por ejemplo, una Secretaría de Estado), que de-
sempeña ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio. De -
tal modo que el propio Estado crea sus propias autoridades, me-
diante los diversos ordenamientos jurídicos en los que se con-
signa su formación, organización y funcionamiento, encauzado --
por las bases y reglas que él mismo establece conforme a dere-
cho.

1.- Burgos, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Ga-
rantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. Méxi-
co, 1984. Págs. 62 y 63.

La Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lo siguiente:

AUTORIDADES. Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. (Tesis 166. Apéndice de 1917-1957. -- Pág. 347).

AUTORIDADES. No tienen más facultades que las que la Ley les otorga, pues, si así no fuera, fácil sería suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por carecer de fundamento legal. (Tomo XIII. Pág. 97).

AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS. Nuestro régimen de facultades limitadas y expresas ordena a las autoridades actuar dentro de la órbita de unas atribuciones, de manera que aunque no haya precepto que prohíba a alguna autoridad hacer determinada cosa, éste no puede llevarla a cabo, si no existe disposición legal que la faculte. (Tomo CVI. Pág. 2074)

Así pues, las autoridades agrarias "son funcionarios federales o locales que por disposición de la ley intervienen en su aplicación con carácter ejecutivo." (2)

Ahora bien, para la mejor comprensión de nuestra exposición, es conveniente empezar desde la plataforma constitucional, pues la Ley Federal de Reforma Agraria es una ley re-

2.- Luna Arroyo, Antonio y Alcérrega, Luis G. Ob. Cit. Pág. 45.

glamentaria del artículo 27 Constitucional por su profundo y total contenido agrario, pues es de interés público y de observancia general en toda la República Mexicana.

Así pues, a continuación transcribo, casi textualmente, un estudio valioso acerca del procedimiento y las autoridades agrarias en su marco constitucional del maestro Jorge Madrazo, que es el siguiente: "En cuanto al procedimiento y a las autoridades agrarias, es conveniente tener en cuenta lo si--- siguiente: la fracción XI, en su inciso a), se refiere a la Secretaría de la Reforma Agraria, que anteriormente se denominaba Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y cuyo titu---lar es nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

El Cuerpo Consultivo Agrario que menciona el inciso b) se integra por cinco titulares y por el número de supernumerarios que decida el Ejecutivo Federal. Dos de los miembros titulares y la misma proporción en el caso de los supernumeros, actúan como representantes de los campesinos.

El secretario de la Reforma Agraria preside este -- Cuerpo, contando con voto de calidad. Sus funciones principales consisten en dictaminar sobre los expedientes que deban resolverse por el presidente de la República; revisar y autorizar - los planos, proyectos relativos a dos dictámenes y opinar so---bre los conflictos que se originen por la ejecución de las re

soluciones presidenciales (art. 14 y 16 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Las comisiones agrarias mixtas previstas en el inciso c), se integran por un presidente, un secretario y tres vocales. El presidente que es el delegado agrario que reside en la capital del estado y el primer vocal, son los representantes del gobierno federal y el secretario y el segundo vocal, los del gobierno del estado. Sus funciones principales consisten en sustanciar los expedientes de destitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; dictaminar en los expedientes que deban ser resueltos por los gobernadores y decidir sobre diversas controversias agrarias.

Los comités particulares ejecutivos que menciona el inciso d), se constituyen con los miembros del núcleo de población o grupo de solicitantes, cuando se inicia un expediente de restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población, y cesar en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del gobernador o la resolución presidencial, en su caso.

Los comisariados ejidales previstos en el inciso e), que también pueden ser de bienes comunales, tienen la calidad de autoridades internas de los núcleos agrarios, conjuntamente con las asambleas generales y los consejos de vigilancia. Están constituidos por un presidente, un secretario y un -

tesorero, propietarios y suplentes; tienen la representación -- del ejido o comunidad y son responsables de ejecutar los ---- acuerdos de las asambleas generales.

Las fracciones XII y XIII fijan las bases de los -- procedimientos agrarios para la restitución o dotación de tie-- rras y aguas. La presentación de una solicitud de restitución-- abra de oficio la vía dotatoria, para el caso de que la resti-- tución se declare improcedente. Las solicitudes presentadas a los gobernadores son turnadas a las comisiones mixtas en un -- plazo de diez días. Las propias comisiones tienen encomendada-- la ejecución de los mandamientos del gobernador, los cuales de-- berán expedirse dentro de un plazo de diez días después de re-- cibido el dictamen si se trata de un expediente de restitu--- ción, y de quince, en los de dotación.

El plazo de las comisiones mixtas para emitir su -- dictamen es de cinco días posteriores a la fecha de la inte-- gración del expediente, tratándose de restitución, y de quince-- en los plazos previstos en la Ley para la tramitación de los-- expedientes en primera y segunda instancia raramente se cum-- plen en la práctica. Antes de que se produzcan los dictámenes-- a que se refiere la fracción XIII, que, en su caso, completa el-- expediente, y finalmente se ocupa de la ejecución de la reso-- lución presidencial definitiva.

En torno a lo que dispone el último párrafo de la fracción XIV, se ha suscitado una polémica en la que por una parte se proclama la abolición del amparo en materia agraria y por la otra parte, se defiende la permanencia del mismo, sin condicionarlo a la existencia de un certificado de inafectabilidad.

En relación con lo que previene la fracción XVI, la Ley Federal de Reforma Agraria dispone en su artículo 307, último párrafo, que no se fraccionarán los ejidos cuando puedan resultar unidades de dotación menores a lo dispuesto por la Ley. No obstante, abundan los casos de ejidos con unidades de dotación inferiores a 10 hectáreas."(3)

Damos vital importancia al procedimiento porque de ahí se derivan responsabilidades cuando hay incumplimiento -- por parte de las autoridades agrarias.

Las disposiciones constitucionales anteriormente comentadas están perfectamente contempladas en la Ley Federal de Reforma Agraria vigente.

Dispone el Capítulo Primero de la Ley Federal de Reforma Agraria denominado "Organización de las Autoridades Agrarias" en su artículo 2º., que "la aplicación de esta ley está encomendada a:

3.- Madrazo, Jorge. El Artículo 27. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1985. Págs. 78 y 79.

- I.- El Presidente de la República;
- II.- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- III.- La Secretaría de la Reforma Agraria;
- IV.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos;
- V.- El Cuerpo Consultivo Agrario; y
- VI.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta Ley determine."

Por lo que respecta a la primera fracción, "la autoridad del Presidente de la República es tan grande en materia agraria, que no sólo se considera una especie de juez supremo que dicta la última resolución e interpreta la leyes, sino que tiene además facultades legislativas en materia agraria.."(4) Así lo dispone la fracción I del artículo 89 constitucional - que señala como facultades y obligaciones del Presidente de la República, las de "promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia." Además que tiene la facultad de enviar iniciativas de ley.

En efecto, "todo lo que concierne a restitución o dotación de tierras o de aguas que presentan ante él los Estados, directamente ante los gobernadores; después de turnarse a

4.- Chávez Padrón, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Editorial Porrúa, S.A. 2a. edición. México, - 1976. Pág.42.

las comisiones mixtas, la resolución final corresponde al Ejecutivo Federal, en los términos de la fracción XII, del artículo 27 constitucional, ... Otras fracciones del propio artículo señalan diversas facultades del Presidente de la República, pero reconociéndole su calidad de suprema autoridad agraria -- fracciones XIII y ss."(5)

La fracción segunda de igual manera considera autoridades agrarias a los gobernadores de las entidades federativas y al jefe del departamento del distrito federal. En torno a esta última autoridad, la doctrina se ha encargado de criticarla severamente. La crítica de "Mendieta y Nuñez a la fracción II del artículo 1 (CA) es perfectamente aplicable a la misma de nuestro actual artículo 2.

Nuestra Constitución (73) establece que es el Presidente quien tendrá a su cargo el gobierno del Distrito Federal y nombrará al encargado de él. En forma inexplicable nuestra Constitución inflige aquí una *capitis deminutio* a los habitantes del Distrito, quienes no podemos siquiera opinar sobre la persona que haya de gobernarlos.

No comprende el maestro, con sobrada razón, que un mero representante del Ejecutivo pueda constituirse en autoridad agraria, tanto más cuanto que la Constitución (27, XII), cuya aplicación es de estricto derecho, al mencionar a los gobernadores de nuestras entidades federativas omite al del Distri

5.- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México. 8a. edición. México, 1984. Pág. 429.

to.No le confiare por lo tanto facultades decisorias en materia agraria."(6)

La fracción tercera dispone que la Secretaría de la Reforma Agraria es también autoridad.Esta fracción está estrechamente relaciona con el artículo 3o. de la misma ley,que -- dispone que la Secretaría de la Reforma Agraria "es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias,en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades.Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República." Sucede lo mismo en la fracción IV,en cuanto a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Cabe señalar,que dentro de la estructura interna de la Secretaría de la Reforma Agraria,de acuerdo con el ordenamiento legal que la organiza,cuenta con catorce direcciones generales,entre ellas,una Dirección General de Asuntos Jurídicos,"entre otras actividades resuelve las consultas de carácter jurídico;elabora proyectos de ordenamientos jurídicos;formula contratos;representa a la Secretaría en los asuntos contenciosos en que sea parte;formula quejas,denuncias de hechos delictivos..."(7)

En forma especial al referirse a la Secretaría de Recursos Hidráulicos,la maestra Chávez Padrón nos dice que di-

-
- 6.- Ibarrola, Antonio De. Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S. A. 1a. edición. México, 1975. Págs. 293 y 294.
7.- Ruiz Massieu, Mario. Temas de Derecho Agrario Mexicano. -- U.N.A.M. 2a. edición. México, 1988. Pág.115.

ce que "podría considerarse como autoridad en materia agraria ya que la irrigación y su regulación jurídica es parte del De re ch u A g r e r i o y su Legislación; la tierra es un concepto que - va vinculado al factor agua para lograr su productividad; y de acuerdo con la legislación agraria vigente, muchos distritos - de riego, en donde hay pequeños propietarios y ejidatarios, se - ven administrados y regulados por esta Secretaría."(8)

En cuanto a la fracción V, el Cuerpo Consultivo Agrario es autoridad, ya que es una institución autónoma que sirve de cuerpo consultor directo del Ejecutivo Federal, como suprema autoridad agraria.

Finalmente la fracción VI, de igual forma considerara autoridades agrarias a las Comisiones Agrarias Mixtas. Esta fracción tiene estrecha relación con los artículos 4o, 5o, 6o, - de la propia ley agraria, no haremos referencia a su contenido pues recogen lo estipulado en cuanto a la organización de las autoridades agrarias que ya estudiamos en la exposición del - artículo 27 Constitucional comentado referente a nuestro tema

En su parte final de este artículo que analizamos - expresa: "Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta ley determine."

La anterior enumeración de autoridades agrarias--di ce Luna Arroyo- "es incompleta pues en el artículo 27 consti-

tucional reformado se menciona a los COMITES PARTICULARES EJECUTIVOS y a los COMISARIOS EJIDALES que aplican las disposiciones agrarias correspondientes en la esfera de su competencia y además LOS DELEGADOS AGRARIOS intervienen también de manera muy destacada en la aplicación de dichas disposiciones." (9)

Nosotros estamos de acuerdo con el punto de vista del maestro Antonio Luna, porque si efectivamente son considerados como autoridades agrarias. En cuanto a los delegados, el artículo 7º. de la Ley Federal de la Reforma Agraria le da esa categoría, y en este sentido dispone: "En cada entidad federativa habrá una Delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, para el despacho de los asuntos que le están encomendados; su titular tendrá bajo sus órdenes a los Subdelegados y al personal necesario para el cumplimiento de las funciones a su cargo, conforme al Reglamento Interior de la Secretaría y demás leyes aplicables.

Los Delegados serán nombrados y removidos por el Presidente de la República y deberán llenar los mismos requisitos señalados para ser miembros del Cuerpo Consultivo."

En cuanto al Comité Particular Ejecutivo se encuentra regulado en la propia ley agraria; en el artículo 17 señala: "Cuando se inicie un expediente de restitución, de dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de ejidos o de crea-

9.- Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1975. Pág. 56.

ción de un nuevo centro de población, se constituirá un Comité Particular Ejecutivo con miembros del núcleo de población o - grupo solicitante, según el caso." Además de otros numerales - que hacen referencia a esta autoridad, contenidos en el Título Primero, capítulo primero, del Segundo Libro de la Ley de la Reforma Agraria.

Así pues, para concluir este punto, los comisarios -- ejidales por disposición constitucional son autoridades agrarias. Pero es el caso que una Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no lo dispone así, por tal motivo - la citaremos:

"Los Comisariados ejidales no son autoridades agrarias, sino propiamente órganos de dirección de los ejidos correspondientes." (Tomo LXXXIV, pág. 1637. Tomo LXXXIV, pág. 2955, Osorio, Cosme)."(10)

A pesar de lo que dispone nuestro máximo tribunal, - debemos atender a lo establece nuestra Constitución Federal, - pues con las nuevas reformas, encontramos la posibilidad de -- que esta jurisprudencia sea actualmente obsoleta.

10.- Citada por Chávez Padrón, Martha. Ob. Cit. Págs. 62 y 63.

2.- Atribuciones de las Autoridades Agrarias.

El Capítulo II, del Libro Primero de la Ley Federal de Reforma Agraria denominado "Atribuciones de las autoridades agrarias" trata el tema objeto de nuestro estudio.

En atención al artículo 80. de esta ley, dispone lo siguiente en atribuciones del Presidente de la República en materia agraria: "El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente:

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

VII.- Las demás que señala la Ley."

A este artículo que estudiamos, el maestro Antonio - De Ibarrola lo critica severamente en los términos siguientes: "Poco práctico es, y plenamente antijurídico, descargar en una sola persona, el Presidente de la República, la mole enorme y polifacética del problema agrario. Pues el más grave error - es el de atiborrar a nuestras autoridades agrarias con múltiples atribuciones y facultades."(11)

Pensamos nosotros, que el Ejecutivo Federal en su calidad de la máxima autoridad agraria si le corresponde el despacho de estos asuntos agrarios tan delicados y de transcendencia nacional.

En este sentido, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que:

RESOLUCIONES AGRARIAS.- Las resoluciones del Poder Ejecutivo, en materia agraria, son enteramente firmes, pues participan del carácter de resoluciones judiciales que procrean y extinguen derechos, producen los efectos de cosa juzgada, y no pueden ser modificadas ni revocadas ni aun por el mismo Presidente de la República, porque violaría derechos creados de carácter patrimonial y no tendrían estabilidad la propiedad. (Tomo XV, pág. 335; Tomo XVII, pág. 142; Tomo XIX, pág. 96.)

11.- Ob. Cit. Págs. 306 y 307.

Establece el artículo 9o. de la propia ley que "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;

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

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

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

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

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

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

En este orden de ideas, los gobernadores resuelven - en primera instancia los expedientes agrarios, emiten su opinión sobre la creación de nuevos centros de población y en -- los de expropiación, proveen a la sustanciación de los expedientes, nombran y remueven libremente a los representantes de las Comisiones Agrarias Mixtas. Ya no nombran y remueven a los Comités Particulares Ejecutivos, pues hoy se respeta a quienes elijan los grupos solicitantes; además de vigilar a los funcionarios y empleados de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El maestro Mendieta y Nuñez nos dice también que -- los Gobernadores y el Jefe del Departamento del Distrito Federal "desempeñan en la Reforma Agraria una función de gran importancia porque son los que entregan directamente las ~~tierras~~ tierras y aguas a los campesinos solicitantes, si bien desde - el punto de vista legal, unas y otras son dotadas al pueblo al que pertenecen de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27- de la Constitución."(12)

12.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario de México. - Editorial Porrúa, S.A. 20a. edición. México, 1985. Pág. 312

Dice el artículo 10 de la ley agraria que: "El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República.

Son atribuciones del Secretario de la Reforma Agraria:

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

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

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

IV.- Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la ley, salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XVIII.- Informar al Presidente de la República, en los casos en que proceda, las consignaciones de que trata el -

artículo 459;

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

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

XXI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen."

De este numeral, se desprenden tres clases de responsabilidades: política, administrativa y técnica para el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria.

De tal manera, y siguiendo el criterio del maestro - Mendieta y Nuñez, son tres las clases de facultades o atribuciones que existen, "y son: a).- Atribuciones Administrativas (fracciones I al VII, XVI); b).- Atribuciones Económicas y de Organización (fracciones VIII al X, XII y XV); y, c).- Atribuciones Jurisdiccionales (fracciones, XI, XIII, XIV, XVII, XVIII, XX y XXI)." (13)

Además, apunta que dicha dependencia es la encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades

del orden legal.

Expresa el artículo 11 del mismo ordenamiento jurídico que: "Son atribuciones del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos:

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

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

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

IV.- Fomentar la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras adecuadas, y el establecimiento de silos y sistemas intensivos en la explotación agro-

pecuaria que sean más idóneas en relación con cada ejido, comunidad o nuevo centro de población;

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

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

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

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

Las facultades o atribuciones que le concede la ley

están estrechamente vinculadas con la actividad de la agricultura y otras actividades, como la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal; pues de acuerdo con nuestra legislación agraria, muchos distritos de riego, en donde hay pequeños propietarios y ejidatarios, se ven administrados y regulados por esta Secretaría con representación de su titular.

Contiene el artículo 12 de esta ley lo siguiente en materia de atribuciones de autoridades agrarias, que a la letra dice: "Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

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

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

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

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

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

Las Comisiones Agrarias Mixtas son autoridad en única instancia en los procedimientos de: Conflictos sobre posesión de las unidades de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común (artículos 438 al 440); sobre la suspensión de derechos agrarios (artículos 422 al 425); sobre nulidad de fraccionamientos ejidales (artículos 395 al 398); nulidad de bienes comunales (artículos 391 al 394); y nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias (artículo 407 al 412). También intervienen en la validez de las Asambleas (artículo 36).

Dispone el artículo 13 de la multicitada ley: "Son atribuciones de los Delegados Agrarios en materia de procedimientos, controversias, organización y desarrollo agrario:

I.- Representar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de la competencia de ésta;

II.- Tratar con el Ejecutivo local los problemas — agrarios de la competencia de éste;

III.- Presidir las Comisiones Agrarias Mixtas y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a esta ley y a las disposiciones agrarias vigentes;

IV.- Dar cuenta al Secretario de la Reforma Agraria de las irregularidades en que incurran los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas;

V.- Velar, bajo su estricta responsabilidad, por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales;

VI.- Intervenir en la elección, renovación y sustitución de autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley;

VII.- Intervenir en los términos de esta ley, en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades;

VIII.- Supervisar al personal técnico y administrativo que la Secretaría de la Reforma Agraria comisione para la resolución de problemas especiales o extraordinarios, dentro de la jurisdicción de la Delegación;

IX.- Organizar y ordenar la distribución del personal técnico y administrativo de la Delegación;

X.- Informar periódica y regularmente a la Secretaría de la Reforma Agraria de todos los asuntos que se tramitan en la Delegación y en todos aquellos que impliquen en cam
bio o modificación de los derechos ejidales o comunales y de las anomalías o de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes que ocurran en su circunscripción. El Delegado es personalmente responsable de la veracidad de los informes que remita a la Secretaría de la Reforma Agraria;

XI.- Realizar en su jurisdicción los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional, o de unidades ejidales y comunales que le encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondrá del número de promotores que se requiera para el cumplimiento de sus funciones;

XII.- Intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y control técnico y financiero de la producción ejidal en los términos de esta ley y de otras leyes y reglamentos que rijan en esta materia;

XIII.- Autorizar el Reglamento interior de los ejidos y comunidades de su jurisdicción;

XIV.- Coordinar sus actividades con las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que concurran a mejorar la explotación de los

recursos agropecuarios y silvícolas de los ejidos, comunidades nuevos centros de población ejidal y colonias; y

XV.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le atribuyan."

Los Delegados Agrarios son autoridades agrarias y -funcionarios que dentro de una jurisdicción determinada representa a la Secretaría de Reforma Agraria, vigila el cumplimiento de la ley de la materia, ejecuta las órdenes que recibe de la Secretaría, y si radica en la capital del Estado, preside la Comisión Agraria Mixta.

Al respecto el maestro Ibarrola nos comenta: "En la actualidad estos personajes, cuya función fundamental es, como antes "representar en el territorio de su jurisdicción al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos que le compete a éste", revisten primera importancia.

Las expresiones bajo su estricta responsabilidad y exacta ejecución, plenamente pleonástica, deben revelar al legislador que las mismas no pueden remediar la falta de honorabilidad de un funcionario."(14)

~~Por último tratamos de referirnos a las facultades o atribuciones que le concede la ley al Cuerpo Consultivo -- Agrario, que en los términos del artículo 16, dice: "Son atribu-~~

ciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido;

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

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

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

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

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

Ruiz Massieu, respecto a las atribuciones de esta autoridad agraria nos comenta lo siguiente: "Entre las atribuciones que le confiere al Cuerpo Consultivo Agrario, la Constitución de la República y la Ley Federal de Reforma Agraria, se encuentran fundamentalmente las de actuar como dictaminador en los diversos procedimientos agrarios. Es a el que debe de opinar sobre su resolución antes de ser presentado el proyecto al Presidente de la República. De acuerdo a lo establecido en el artículo 27 constitucional sus facultades son las de dictaminar sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Agrarias Mixtas.

Sin embargo, con motivo de la reforma a la Ley Federal de Reforma Agraria; publicada en el D.O. el 17 de enero de 1984, se le confiere también la facultad de resolver en los casos de inconformidad respecto a la privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones." (15)

En ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado lo siguiente:

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. SUS CONSEJEROS.- CUANDO SON AUTORIDAD.- Tienen este carácter de autoridad, cuando se abstienen de dictar los acuerdos necesarios para la correcta integración de los expedientes en que deben opinar, como también al abstenerse de ejercer las funciones que les atribuye la ley. (Amparo 3967/69.- Quejoso: Comité Ejecutivo de la Caña 15.- Ob. Cit. Pág. 129.

da de Colotla,municipio de Pantepec,Pue.,5310/70.- Quejosos:Comisariado Ejidal de la Cofradia,municipio de Apatzingán,Mich)

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO,CUANDO NO ACTUA COMO SIMPLE ORGANO DE -- CONSULTA.- Cuando el Cuerpo Consultivo Agrario no limita su - actuación a la de un simple órgano de consulta,emitiendo su - opinión,sino que actúa como autoridad en los términos del artículo 11 de la Ley de Amparo pronunciando una decisión que - se afirma lo es del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretaría de la Reforma Agraria),y sin someter su -- acuerdo a la autoridad correspondiente gira instrucciones tan - dientes a su cumplimiento,el amparo contra ese organismo resulta procedente,pues se está en presencia de auténticos actos de autoridad. (Amparo en revisión 2483/75.- Comisariado de Bienes Comunales del Poblado de San Francisco del Mar,Municipio del mismo nombre,Estado de Oaxaca.-4 de febrero de --- 1976.).

3.- La Responsabilidad de las Autoridades Agrarias.

Las atribuciones señaladas por la Ley Federal de Reforma Agraria a las autoridades sobre la materia, y por ende a los funcionarios que la representan, en caso de no cumplir con la ley, son acreedores a las sanciones y penas que establecen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos así como las correspondientes a los delitos comunes -- que señalan las leyes penales.

No obstante lo estipulado, por lo que a la responsabilidad en materia agraria se refiere, estos serán responsables por las violaciones que cometan a los preceptos de la misma, pues como sabemos, los delitos, faltas y sanciones a que se refieren los artículos 458 al 475, según la tipicidad de los actos señalados en dichos numerales, son acreedores, previo juicio, a las sanciones que las leyes agrarias y penales establecen.

Más en virtud de que la responsabilidad de las autoridades agrarias es objeto en mi estudio del capítulo cuarto, en donde se analiza críticamente, el Libro Séptimo, que específicamente trata de la responsabilidad en materia agraria, es ahí en donde se hará alusión enjuiciadora acerca de los delitos, faltas y sanciones que integran la responsabilidad de las autoridades agrarias, sin embargo, antes de llegar a ese capítulo, conviene ahora, aludir enfáticamente a diversos artículos -

del ordenamiento en estudio, por considerar de suma importancia la inclusión de una serie de reformas en beneficio de la comunidad rural y de una mejor técnica jurídica.

El análisis que a continuación me permite reflexionar, se relaciona con el tema mencionado en el Libro Séptimo - de la ley en la materia, relativo a la responsabilidad penal - derivada de dicho libro.

Por principio, el artículo 463 se encuentra implícito de inconstitucionalidad al atribuir responsabilidad a los funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las Comisiones Mixtas, pues de acuerdo con el numeral 4o, en relación con el 5o de la propia ley, se establece que dicha Comisión se integrará por un Presidente, un Secretario y tres Vocales; que el primer nombramiento, recaerá en el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la capital del Estado de que se trate o, en el Distrito Federal.

Ahora bien, el artículo 7o. en su segundo párrafo, ordena que: "Los Delegados serán nombrados y removidos por el -- Presidente de la República...", de donde se infiere la inconstitucionalidad referida, ya que el artículo 108 de nuestra Ley Fundamental expresa en su párrafo tercero que dicho funcionario, durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común.

La Ley Federal de Reforma Agraria, por su denominación misma se excluye de la calificación de delitos del orden común; aunque trascendente sí, es tomar en consideración que dicho artículo Constitucional adolece de una completa estructuración hipotética al omitir los delitos del orden federal.

Y ya que hemos tocado el contenido del artículo 50. de la referida ley agraria, consideramos importante hacer notar que, en la integración de la Comisiones Agrarias Mixtas, se incluye como Tercer Vocal, a "un representante" de los ejidatarios o comuneros, el cual será designado y substituído por el Presidente de la República de una terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad federativa correspondiente.

Circunstancia ésta, que tomando en consideración la importancia enorme que revisten las actividades de esas Comisiones, establecidas por el artículo 12 del mismo ordenamiento jurídico, constituye una de las manifestaciones más evidentes del desconocimiento que en materia agraria tuvo la comisión redactora y que no es dable concebir, que la única representatividad que pueda tener un núcleo ejidal o comunal en tan importante Comisión, sea seleccionada por el Presidente de la República.

De ahí que sea dudosa la verdadera representación que del ejido o bienes comunales que haga; porque como sabemos

el Primer Mandatario, con tantas ocupaciones tanto nacionales como internacionales, le es imposible llevar a cabo un juicioso análisis de selección para nombrar al representante.

En la práctica no se cumple con esto, y son otras -- las autoridades que nombrán a ese representante.

Situación ésta que se agrava por el hecho de que, dicha persona que representa los intereses de los ejidatarios o comuneros, es propuesta junto con otras dos por la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad correspondiente, según lo señalado por el artículo del que nos ocupamos; y es del conocimiento general la eficacia de estas corporaciones en beneficio de los campesinos del país. Por todo ello se hace necesaria la inclusión de personas honestas, cuya probidad moral, este demostrada fehacientemente, tanto en las organizaciones sindicales como en las gubernamentales.

Cabe también señalar, que dentro del cuerpo del Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria, existen omisiones de sanciones, como son a los Gobernadores de los Estados (artículo 459); al Secretario de la Reforma Agraria (artículo 461); y a la responsabilidad concerniente a los funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas (artículo 463).

Pertinente también consideramos señalar, la exigua sanción que en general, priva dentro de este Libro Séptimo de Ley para la responsabilidad de las autoridades agrarias.

Obsoleto y anacrónico, y también fuera de toda lógica jurídica resulta el artículo 475 de la misma ley, 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." Es de imaginarse o suponerse, en principio, la cantidad de obstáculos de toda índole que deberán contrarrestar los campesinos de todo el país para hacer este tipo de denuncia.

En nuestra opinión, dicho numeral es inconstitucional, ya que la facultad de avocarse a la investigación de los delitos es privativa del Ministerio Público, de acuerdo con -- los artículos 21 y 102 de la Constitución Federal los cuales señalan en sus partes relativas que: "...la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público..."; el segundo ordena que: "...incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal..."; de donde se deduce claramente, que sólo a esta autoridad le es atribuible la persecución de los delitos, por lo que es ante ella, en sus ámbitos respectivos, a quien deben hacerse las denuncias correspondientes.

4.- La Responsabilidad de las Autoridades Internas de los Ejidos.

Toca ahora examinar la responsabilidad de las autoridades internas de los ejidos. De tal suerte, dispone el artículo 22 de la Ley Federal de Reforma Agraria que: "Son autoridades internas de los ejidos y de las comunidades que posean tierras:

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

A continuación, haremos una semblanza general de cada una de las mencionadas autoridades, y nos referiremos en especial a la responsabilidad de éstas, que es el objeto principal de nuestra exposición.

a).- Las Asambleas Generales.

Los ejidos y comunidades tienen personalidad jurídica; la Asamblea General es su máxima autoridad interna y se integra con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos. Quienes se encuentren suspendidos o sujetos a -- juicio privativo de derechos no podrán formar parte de la misma. (artículo 23)

habrá tres clases de Asambleas Generales de ejidatarios: ordinarias mensuales, extraordinarias, y de balance y programación. (artículo 27). Las Asambleas Generales Ordinarias se celebrarán el último domingo de cada mes y quedarán legalmente constituidas con la asistencia de la mitad más uno, de los ejidatarios con derecho a participar. Si no se reúne la mayoría señalada, la Asamblea del mes siguiente se celebrará con los que asistan, y los acuerdos que se tomen serán obligatorios, aún para los ausentes, siempre que no se trate de asuntos que conforme a la Ley deban resolverse en asamblea extraordinaria. En estos actos podrá estar presente un representante de la Delegación Agraria. (artículo 28). Las Asambleas Generales de Balance y Programación serán convocadas al término de cada ciclo de producción o anualmente y tendrán por objeto informar a la comunidad los resultados de la organización, trabajo y producción del período anterior, así como programar los plazos y financiamiento de los trabajos individuales, de grupo y colectivos, que permitan el mejor e inmediato aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario. (artículo 30).

Todos los miembros de un ejido o comunidad tienen el deber de asistir a las Asambleas a las que se convoque legalmente (artículo 33). De toda Asamblea General deberá levantarse el acta correspondiente, la cual será firmada por el representante de la Comisión Agraria Mixta o de la Delegación Agraria en los casos en que esta ley previene su participa---

ción, las autoridades del ejido y los ejidatarios o comuneros-asistentes; éstos pondrán, además, su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre. Una copia del acta se entregará en el término de ocho días a la Delegación Agraria. (artículo 35).

Así pues, en el artículo 36 de la citada ley, encontramos responsabilidad en quienes intervienen en las señaladas Asambleas, textualmente dispone dicho numeral lo siguiente: "Toda controversia sobre la legalidad de las convocatorias la validez de las Asambleas Generales y la fidelidad de las actas correspondientes será resuelta por las Comisiones Agrarias Mixtas, conforme al procedimiento establecido en esta ley. Si en el curso del procedimiento se advierte la comisión de un delito, se dará cuenta al Ministerio Público."

Esta responsabilidad resulta eminentemente de carácter penal, pues podría como es en la mayoría de los casos, tipificarse el delito de fraude, como lo demuestra la práctica cuando se lleva a cabo la votación en las Asambleas Generales.

b).- Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales.

Bajo este rubro, expresa claramente en cuanto a la responsabilidad de esta autoridad el artículo 37 de la propia

ley agraria lo siguiente: "El Comisariado Ejidal tiene la representación del ejido y es el responsable de ejecutar los acuerdos de las Asambleas Generales. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y suplentes. Independientemente del tipo de explotación adoptado, el Comisariado contará con los Secretarios Auxiliares de crédito, de comercialización, de acción social y los demás que señale el reglamento interno del ejido para atender los requerimientos de la producción." (Primer párrafo).

Dichas autoridades pueden ser removidos -nos dice - la maestra Chávez Padrón- por incumplimiento de los acuerdos de la asamblea general, violaciones a la Ley Agraria, desacato a las autoridades y órganos agrarios, civiles o penales, ausencia del ejido por más de setenta días consecutivos sin causa justificada, ser condenado por autorizar, inducir o permitir -- que los terrenos ejidales o comunales se destinen para fines ilícitos o por delito intencional que amerite pena privativa de libertad, por permitir o efectuar la privación de una unidad de dotación sin fundamento en una resolución presidencial y el cambio ilegal de ejidatarios a unidades de dotación distintas de las que les correspondieron en el reparto económico del fraccionamiento. Las responsabilidades acumulativas se los señalan los artículos 469 y 470 de la Ley Agraria Vigente." (16).

c).- Los Consejos de Vigilancia.

En cada ejido o comunidad habrá un Consejo de Vigilancia constituido por tres miembros propietarios y tres suplentes que desempeñarán los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero respectivamente.

Los miembros del Consejo de Vigilancia deberán reunir los mismos requisitos que esta Ley exige para desempeñar cargos en el Comisariado Ejidal y ser electos por la Asamblea General para cada uno de ellos. (artículo 40)

En cuanto a la responsabilidad en que incurran dichas autoridades, el artículo 41 expresa lo siguiente textualmente: "Los miembros de los Comisariados ejidales y comunales y de los Consejos de Vigilancia serán removidos por la Asamblea General o por la autoridad correspondiente, por cualquiera de las siguientes causas:

- I.- Por no cumplir los acuerdos de la Asamblea General;
 - II.- Contravenir las disposiciones de esta ley, las de sus reglamentos y todas aquellas que se relacionen con la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos o comunidades;
 - III.- Desobedecer las disposiciones legalmente dictadas por la Secretaría de la Reforma Agraria y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
-

IV.- Malversar fondos;

V.- Ser condenado por autorizar, inducir o permitir que en los terrenos ejidales o comunales se siembre marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente; o por otro delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

VI.- Ausentarse del ejido por más de setenta días consecutivos, sin causa justificada o sin autorización de la asamblea;

VII.- Acaparar o permitir que se acaparen unidades de dotación o superficies de uso común del ejido o de la comunidad; y

VIII.- Fomentar, realizar, permitir, tolerar o autorizar transmisión de terrenos ejidales o comunales, así como su arrendamiento o cualquier otra forma de posesiones ilegales o no denunciar estos actos al Ministerio Público que corresponde."

Como hemos observado, éstas son las causas de remoción de dos autoridades ejidales internas: los comisariados ejidales y de los consejos de vigilancia. Estas responsabilidades tienen como características principales que son de índole administrativo (fracciones I, VI, por ejemplo); de naturaleza penal (fracciones III, IV, V, VI, VII y VIII); y que en los casos de ilícitos penales, se podrá interponer la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

Correlativamente el artículo 42 expresa también lo siguiente: "La remoción de los miembros de los Comisariados Ejidales y de bienes comunales y de los Consejos de Vigilancia deberá ser acordada por las dos terceras partes de la ---

Asamblea General extraordinaria que al efecto se reúne.

En los casos previstos por las fracciones III, IV, V, VII y VIII del artículo anterior, si la Delegación Agraria estima que existen los hechos de que en dichas fracciones se trata, y a pesar de ello la Asamblea no resuelve la remoción de los responsables, los suspenderá en sus cargos y ordenará que entren en funciones los suplentes. En defecto de los suplentes del Comisariado, entrará en funciones el Consejo de Vigilancia.

Al comprobarse plenamente la responsabilidad de los inculcados, se les sancionará con destitución, sin perjuicio de las penas que les correspondan."

En cuanto a este numeral, es loable la actitud del legislador, pues por tratarse de un asunto de gran importancia la remoción de Comisariados y Consejos de Vigilancia deberá tratarse en Asamblea extraordinaria y merecer el voto de las dos terceras partes. En este precepto, encontramos, de que si la Asamblea no resuelve por alguna causa la remoción de las autoridades agrarias internas de los ejidos considerados responsables, la Delegación Agraria podrá actuar de oficio.

CAPITULO CUARTO
LA RESPONSABILIDAD PENAL DERIVADA
DEL LIBRO SEPTIMO DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

- 1.- Responsabilidad Penal de las Autoridades Agrarias.**
- 2.- Responsabilidad Penal de las Autoridades Ejidales.**

**1.- Responsabilidad Penal
de las Autoridades Agrarias.**

De acuerdo con lo establecido por el artículo 2o. -
de la Ley Federal de Reforma Agraria, "La aplicación de esta -
Ley está encomendada a:

- I.- El Presidente de la República;
- II.- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del
Departamento del Distrito Federal;
- III.- La Secretaría de la Reforma Agraria;
- IV.- La Secretaría de Agricultura y Recursos
Hidráulicos;
- V.- El Cuerpo Consultivo Agrario; y
- VI.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Todas las autoridades administrativas del país ac-
tuarán como auxiliares en los casos en que esta Ley determi-
ne."

Estas autoridades y empleados públicos que interve-
nen en la aplicación del mencionado ordenamiento jurídico ad-
emás de ser responsables por los delitos que define la Ley Pe-
nal (Código Penal) y las sanciones impuestas por la Ley Fede-
ral de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también -
resultan en su caso responsables por violaciones a la Ley Fe-
deral de Reforma Agraria.

Con el objeto de determinar la conducta típica que en su caso, realizan las distintas autoridades agrarias, enseguida hago una transcripción de cada uno de los artículos relativos a la responsabilidad penal derivada del Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria, llevando a cabo un análisis comentado conjuntamente con la autorizada doctrina de expertos en el marco jurídico agrario.

Dispone el artículo 458 que: "Las autoridades agrarias, y los empleados que intervengan en la aplicación de esta Ley, serán responsables por las violaciones que cometan a los preceptos de la misma. Quienes incurran en responsabilidad serán consignados a las autoridades competentes y se les aplicarán las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio de que sean sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados y, en su caso, a las leyes de responsabilidad de los Estados."

Este artículo tiene como antecedentes: Artículo 341 del C.A. de 1942. Artículo 310 del C.A. de 1940. Artículo 146 del C.A. de 1934.

Como ya lo habíamos dejado asentado en páginas anteriores sobre la consignación de estas autoridades agrarias a las "autoridades competentes", el maestro Luna Arroyo nos ilustra valiosamente este numeral en los términos siguientes: "es

te artículo presenta un grave error al decir que quienes incurren en responsabilidad en la aplicación de esta ley (las autoridades agrarias y los empleados) serán consignados a las autoridades competentes; y, como es sabido ni el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios, ni los Secretarios Generales del mismo, incluyendo el de Asuntos Agrarios Jurídicos que se supone especialista en asuntos penales, ni el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos en su ramo, en los términos del artículo 462 de la ley, ni los subsecretarios de esa Dependencia, en sus ausencias pueden consignar a las autoridades competentes a los funcionarios y empleados por las violaciones que cometan a esta ley, sino que todos deben poner en conocimiento de la Procuraduría General de la República los hechos a fin de que sea el Ministerio Público Federal el que si así lo juzga conveniente, haga la consignación respectiva en los términos del artículo 21 constitucional. Lo mismo sucederá en el caso de que sean los gobernadores de los Estados o sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas los que infrinjan esta ley en los términos de este capítulo."(1)

Por lo que respecta al último párrafo -añade el -- maestro Luna Arroyo- del mismo precepto, cabe decir que: "No objetamos, respecto de este precepto, la parte final del mismo en lo que atañe a que a los mismos funcionarios y empleados "se les aplicarán las sanciones administrativas..."(2) Así pues, se adicionó a este numeral la mención de que a los altos fun-

1.- Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Editorial-S.A. 1a. edición. México, 1975. Pág.440.

2.- Ob. Cit. Págs. 440 y 441.

cionarios se les acumularán las responsabilidades que fijen - las Leyes de los Estados.

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

- I.- Por retardar más de quince días el nombramiento de sus representantes de las Comisiones Mixtas-Agrarias, 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 representación;
- III.- Por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y no devolver los expedientes que les envíen dichas Comisiones en los plazos que señala esta Ley;
- IV.- Por afectar ilegalmente las propiedades inafectables en los mandamientos de posesión que dicten; y
- V.- Por las demás causas que especifique esta Ley."

Como antecedente es el artículo 342 del C.A. de 1944
 1942. Artículo 312 del C.A. de 1940. Artículo 158 del C.A. de

1934.

Respecto a este numeral de la ley conservó la redacción del 342 del C.A. de 1942, "y no es correcto, en su primera parte, cuando dice: Art. 459. Los gobernadores incurrirán en responsabilidad y, PREVIAMENTE DE LAS FORMALIDADES-LEGALES DEL CASO serán consignados a las autoridades competentes (léase y previo cumplimiento de las formalidades del caso se hará la denuncia de los hechos irregulares al Ministerio Público Federal para los efectos a que haya lugar)." (3)

Por nuestra parte, este dispositivo legal garantiza que los Gobernadores en su carácter de altos funcionarios no detendrán el proceso de la Reforma Agraria, sino que agilizarán el trámite de la misma, para tener un bienestar y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, pues ya que de actuar contrariamente a lo que dispone este precepto, incurrirán los Gobernadores en responsabilidad, aunque es bien cierto que en este precepto se omitió señalar las sanciones correspondientes a que se harían acreedores los gobernadores, en caso de incurrir en cualquiera de las causas señaladas anteriormente.

Consagra el artículo 460, la siguiente responsabilidad: "El Secretario de la Reforma Agraria incurrirá en responsabilidad:

3.- Ob. Cit. Pág. 441.

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

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

Tiene como antecedente en la fracción IV del artículo 343 del C.A., de 1942.

De acuerdo con este artículo, "se observa que aún -- subsiste responsabilidad por proponerle al Presidente de la República que afecte en una resolución presidencial, propiedades legalmente inafectables." (4)

En cuanto a la sanción impuesta, consideramos que -- es una de las penas "más benevolas" que encontramos en este -- ordenamiento jurídico, pues conforme iremos avanzando en este -- estudio, los legisladores tuvieron mucho cuidado en no poner -- el dedo en la llaga, pues de lo contrario, y visto en la práctica, lejos de quedar sin empleo perderían su libertad cobijados en la sombra de la prisión.

4.- Chávez Padrón, Martha. Ley Federal de Reforma Agraria Comentada, Editorial Porrúa, S.A. 19a. edición, México, 1989. Pág. 387.

Dispone el artículo 461, que: "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 la Ley;
- II.- Por no consignar a la autoridad competente a -- los funcionarios y empleados de los que sea superior jerárquico, en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos señala esta Ley."

Nuestra referida Ley, pudo haber señalado en un sólo artículo, los casos en que pudiera incurrir en responsabilidad dicho funcionario; ya que al señalar en dos artículos dicha -- responsabilidad ocasionó que se omitiera en el segundo de los preceptos la sanción correspondiente. Cabe aquí preguntarnos - ¿qué estarían pensando los legisladores cuando redactaron y - aprobaron dichos numerales? y ¿qué esperan para unificar en - un sólo artículo las responsabilidades de dicho funcionario? De unificarse en uno solo, se destinaría el otro numeral para - incorporar nuevas conductas tipificadoras de responsabilidad -- dos de las autoridades agrarias. Pero ¿hasta cuándo?

Dicho artículo tiene su antecedente en el artículo - 344 del C.A. de 1942. Artículo 414 del C.A. de 1940; y 160 del -

C.A., de 1934.

Dispone el artículo 462 que: "El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos incurrirá en responsabilidad:

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

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

Este precepto tiene su antecedente en el artículo 346 del C.A., de 1942. Y en cuanto a su sanción, nuevamente la socorrida benevolencia hace acto de presencia.

Expresa el artículo 463 que: "Será motivo de responsabilidad para los funcionarios que intervengan en la designación de las Comisiones Agrarias Mixtas, hacerlo en contravención del artículo 7o. de esta ley."

Tiene su antecedente en el artículo 347 del C.A. de

1942. Artículo 316 del C.A. de 1940. Artículo 159 del C.A. de 1934.

A este numeral el maestro Luna Arroyo hace una severa crítica en los términos siguientes: "El artículo 463 de la Ley que tiene su antecedente en el 347 del Código de 42, conservó los errores de redacción de este último; pues no respeta las normas de la oración: debió seguir el sistema gramatical - añadiendo primero al sujeto (los funcionarios) después al verbo y finalmente al complemento. El artículo se debió de redactarse en los siguientes términos:

"Los funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas incurrirán en responsabilidad si lo hacen en contravención del artículo 7º de esta Ley."

También fató señalar en este precepto las sanciones correspondientes." (5)

Ahora bien, es preciso añadir, que en nuestra opinión y como ya lo señalamos con antelación, este precepto legal se encuentra implícito de inconstitucionalidad, puesto que el Presidente de la Comisión Agraria Mixta es el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el Estado Federativo; y éste es nombrado y removido por el Presidente de la República; y de acuerdo con lo establecido por el artículo 108 Constitucional párrafo tercero, el Presidente de la República solo puede acu-

sarséle de traición a la patria y por delitos graves del orden común durante el tiempo de su encargo.

Por otra parte, el artículo 464, dispone que: "Los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario incurriran 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

En los casos a que se refiere este artículo serán sancionados con una pena de seis meses a dos años de prisión, según la gravedad del hecho o hechos de que se trate."

Tiene como antecedente el artículo 348 del C.A., de 1942. Artículo 317 del C.A. de 1940. Artículo 162 del C.A. de 1934.

La maestra Martha Chávez nos comenta que "en 1971 se adicionó la fracción III del precepto que se comenta y se establece como nueva causal de responsabilidad para los miembros

bros del Cuerpo Consultivo Agrario el emitir dolosamente dictámenes en contra de lo prescrito por esta Ley."(6)

Por su parte el maestro Luna Arroyo considera que: "Las sanciones establecidas en los casos que señala este precepto han sido también letra muerta no obstante que algunos - de los consejeros por ignorancia o mala fe (dolosamente) no - han cumplido con su deber.... Además, el gobierno ha designado en otras épocas consejeros latifundistas y con inclinaciones capitalistas.... podemos citar al ing. César Martino q.e.p.d. y al ing. Foglio Miramontes, ex director del Banco Ejidal del régimen actual q.e.p.d."(7)

Consagra el artículo 465 otra responsabilidad en -- los términos siguientes: "Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas incurrirán en responsabilidad penal:

- I.- Por no formular sus propuestas ante las comisiones, en los términos que fije el reglamento interior de ellas;
- II.- Por informar dolosamente a la Comisión Agraria - 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 pose-

6.- Ob. Cit. Pág. 389

7.- Ob. Cit. Págs. 442 y 443.

sión provisional a los ejidos en el término legal.

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

Sus antecedentes los encontramos en el artículo 349 del C.A., de 1942. Artículo 318 del C.A. de 1940. Artículo 164 - del C.A., de 1934.

La crítica a este numeral, es en la fracción IV relativa a las Comisiones Agrarias Mixtas ya que no tienen como debiera, relación y fundamento en el artículo 12 de la ley, que alude a las atribuciones de las mismas Comisiones y, en muchos casos, como sabemos, no depende de ellas deslindar, en término legal, las superficies otorgadas en posesión provisional.

En cuanto a su sanción, es también como la mayoría de ellas, benévola. Pues la doctrina agraria nacional asegura - que jamás se ha aplicado en sus términos legales desde 1942.

Expresa el artículo 465, que: "Los Delegados y Subdelegados Agrarios incurrirán en responsabilidad penal:

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

- II.- Por proponer se afecten las propiedades inafectables;
 - III.- Por no tramitar, dentro de los términos que fija esta Ley, los expedientes agrarios;
 - IV.- Por no informar oportunamente a la Secretaría de las irregularidades que cometan las Comisiones Agrarias Mixtas;
 - V.- Por informar dolosamente a la Secretaría sobre los expedientes en que intervengan, en forma que origine o pueda originar resoluciones contrarias a esta Ley;
 - VI.- Por conceder a los propietarios afectados plazos mayores 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 perjudique a la otra.
-

En los casos a que se refiere este artículo, los Delegados y Subdelegados responsables serán sancionados con prisión de uno a seis años."

Encontramos sus antecedentes en el artículo 350 del C.A., de 1942. Artículo 319 del C.A., de 1940. Artículo 163 del C.A., de 1934.

En 1971 el rubro del precepto que analizamos se adiciono para incluir en este grupo de responsabilidades a los sub-delegados. La fracción II se modificó y se suprimió como causa de responsabilidad para los Delegados, la ejecución de mandamientos de posesión o resoluciones presidenciales que -- afecten propiedades legalmente inafectables. Además se adicionaron las causales de responsabilidad contenidas en las fracciones VII, VIII y IX.

En cuanto a la sanción impuesta, Luna Arroyo nos comenta: "...pero no nos explicamos el por qué se modificó la -- sanción que originalmente era de 6 meses a 2 años en igualdad con las fijadas a los titulares de las Secretarías, aumentándolas a 6 años. ¿La hebra se rompe por lo más delgado? No la consideramos justa, la más alta pena debe ser para quien tiene -- más autoridad y mayor posibilidad, también de enriquecerse."
(8)

Totalmente estamos en desacuerdo con la opinión de tan distinguido especialista, pues, estimamos por nuestra que --

nunca se ha registrado en la práctica un caso y en el cual -- se cese por responsabilidad penal a una de estas autoridades agrarias, y si se ha dado aisladamente, es con toda la seguridad por cuestiones políticas. La sanción penal actual es correcta, aunque se trate de empleados de menor jerarquía, pues no dejan de ser autoridades agrarias. A nuestros legisladores ni por equivocación se les pasó mencionar la sanción correspondiente a este precepto.

Dice el artículo 467, de la citada Ley Agraria: "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."

Sus antecedentes los encontramos en el artículo 351 del C.A., de 1942. Artículo 320 del C.A., de 1940.

Este precepto tiene deficiencias en su redacción, -- pues alude, por una parte, al personal administrativo y técnico federal y, por otra, al de las Comisiones Agrarias Mixtas, que intervengan en la aplicación de esta ley, "agregando, que estará (debió decir estarán) sujetos 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 aplicables. Y, a la -- verdad -- dice Luna Arroyo-- que pocas de las funciones del personal administrativo y técnico federal y de las Comisiones -- Agrarias Mixtas (que para los efectos de esta ley, es también-- federal) no pueden estar sujetos a las mismas causas de res-- ponsabilidad y sanciones, pues el propio artículo establece -- que éstas serán conforme a las funciones que expresamente les confieren las leyes. Además debió decir, agregando...y que señalan los reglamentos respectivos."(9)

Señala el artículo 468 que: "En los casos de la fracción IV del artículo 41, hecha la remoción, el empleado o funcionario que haya intervenido en la asamblea enviará inmediatamente un ejemplar del acta y documentación respectiva al Ministerio Público que corresponda, dando cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria."

Su antecedente lo encontramos en el artículo 352 -- del C.A., de 1942. Artículo 321 del C.A., de 1940.

La doctrina mexicana agraria ha unificado su criterio al considerar a este precepto que conservó lo malo de su redacción original (artículo 352 del C.A., de 1942) además de que se encuentra fuera de lugar, pues debe ir después del artículo 469 relativo a los Comités Particulares Ejecutivos. Su redacción es inconveniente, pues debe aludir a los miembros de --

9.- Ob. Cit. Págs. 443 y 444.

los Comisariados Ejidales que malversen fondos, los cuales hechas sus remociones y levantadas las actas, se debe dar cuenta de los hechos al Ministerio Público que corresponda.

2.- Responsabilidad Penal de las Autoridades Ejidales.

También la Ley Federal de Reforma Agraria establece una serie de sanciones a las autoridades internas de los ejidos, con el fin de salvaguardar los intereses y la seguridad jurídica de los ejidatarios y campesinos de nuestro país, quienes con su actividad permanente en los medios de producción incrementan el desarrollo agrícola y la economía nacional.

Ahora bien, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 22 de la citada ley, enfocando ya la responsabilidad penal hacia las autoridades ejidales, tenemos que éstas están -- constituidas por: I.- Las Asambleas Generales; II.- Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales; y III.- Los Consejos de Vigilancia.

También los núcleos agrarios, tienen facultad para crear un órgano meramente representativo llamado Comité Particular Ejecutivo, cuyas funciones se encuentran previstas por el artículo 20 de la misma ley agraria; pero este órgano meramente representativo llamado Comité Particular Ejecutivo, funciona cuando se haya iniciado un expediente de restitución, donación de tierras, bosques o aguas, de ampliación de ejidos o creación de un nuevo centro de población.

El mencionado ordenamiento legal agrario no reconoce explícitamente a ese Comité como autoridad agraria, más sin

embargo, dicho carácter se desprende del análisis del artículo 469 que ordena lo siguiente: "Los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos y de los Comisariados y Consejos de Vigilancia ejidales y comunales incurrirán en responsabilidad:

- I.- Por abandono de las funciones que les encomienda esta ley;
- II.- Por originar o fomentar conflictos entre los ejidatarios, o conflictos interejidales;
- III.- Por invadir tierras; y
- IV.- Por malversar fondos.

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

Los actos previstos en las fracciones III y IV se castigarán con destitución y con prisión de seis meses a dos años."

Tiene como antecedente el artículo 353 del C.A., de 1942. Artículo 322 del C.A., de 1940. Artículo 128, fracción IV, del 129 del C.A., de 1934.

A este artículo se le adicionó la fracción IV, por considerarla frecuente en la práctica agraria. Además es uno de los numerales mejor redactado y que gozan de buena técnica

jurídica, a pesar de las severas críticas de los artículos comentados a lo largo de nuestro estudio.

Cabe hacer mención que lo establecido en la fracción III constituye jurídicamente el delito de despojo, previsto en el artículo 395 y 396 del Código Penal para el Distrito Federal, señalando una sanción de tres meses a cinco años de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos. En tanto que la fracción IV constituye el delito contra el patrimonio, que puede ser, según sea el caso, fraude, robo, abuso de confianza, tipificados en el mismo ordenamiento penal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto en Jurisprudencia lo siguiente:

COMISARIADOS EJIDALES. DELITOS COMETIDOS POR SUS MIEMBROS, NO MENCIONADOS EN LOS ARTICULOS 353 y 354 DEL CODIGO AGRARIO. COMPETENCIA DEL FUERO COMUN.- Cuando la responsabilidad que se impute a un miembro de un Comisariado Ejidal, no quede comprendida en ninguna de las tres fracciones del artículo 353 del Código Agrario, ni en los mencionados en el 354, son competentes para conocer el proceso de las autoridades del orden común, por no estar el caso comprendido en ninguno de los incisos de la fracción I del artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (Sexta Epoca. Vol. XXXVI, Pág. 81; Vol. LIV, Pág. 54; Vol. XL, Pág. 991; Vol. XXXI, Pág. 13; Vol. LXXXI, Pág. 13).

COMISARIADOS DE BIENES COMUNALES. COMPETENCIA EN MATERIA PENAL.- El artículo 353 del Código Agrario no es aplicable a las corporaciones comunales, porque refiriéndose su texto a los comités ejecutivos agrarios y a los comisariados ejidales y estableciendo a su cargo causa de responsabilidad, priva el principio de que estas no pueden hacerse extensivas por analogía ni por mayoría de razón a los comisariados de bienes comunales y en consecuencia, los delitos cometidos por ellos son de la competencia federal. (sexta Epoca. Vol. XXXI, Pág. - 49. 138/57).

CONSEJOS DE VIGILANCIA, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS DELITOS COMETIDOS POR SUS MIEMBROS.- Hay que distinguir entre el ejido y el comisariado ejidal: el primero es el núcleo de población al que se le hizo la dotación, y el segundo una de las autoridades de ese núcleo, siendo de esas autoridades el consejo de vigilancia. De lo anterior se desprende que no citando el artículo 353 del Código Agrario, a los consejos de vigilancia, los miembros de éstos no cometen el delito a -- que se refiere la fracción III de ese artículo, y por lo mismo los delitos de invasión de tierras comunales y ejidales, hechas por indicación de los miembros de esos consejos, son de la competencia de las Autoridades del Fuero Común, por no quedar comprendidas ni en el artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación ni en el artículo 353 del ya citado Código Agrario. (Sexta Epoca, primera parte: Vol. L, -- Pág. 48 46/60.- Ramón Apodaca Pema).

Dispone el artículo 470, que: "Además de los casos señalados en el artículo anterior, los miembros de los Comisarios y Consejos de Vigilancia incurrán en responsabilidad:

- I.- Por no cumplir con las obligaciones que se le impone para la tributación del ejido;
- II.- Por ejecutar actos u omisiones que provoquen o produzcan el cambio ilegal de los ejidatarios a superficie o unidades de dotación distintas de las que les hayan correspondido en el reparto provisional de las tierras de labor; y
- III.- Por fomentar, realizar, permitir, tolerar o autorizar ventas de terrenos ejidales o comunales, o su arrendamiento, aparcería u ocupación ilegal - en cualquier otra forma, ya sea se trate de unidades individuales de dotación o de bienes de uso común, en favor de miembros del propio ejido o comunidad o de terceros, excepto en los casos previstos por el artículo 76.

Las infracciones previstas en las fracciones I y II se castigarán con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan, cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delito.

La comisión de cualquiera de los actos prohibidos - por la fracción III acarreará para el infractor la pérdida de sus derechos individuales como miembro del ejido, sobre la unidad de dotación que le corresponda o en relación a los bienes de uso común.

Los miembros del Comisariado que ordenen la privación temporal o definitiva, parcial o total de los derechos de un ejidatario o comunero, y los que con su conducta pasiva le toleren o autoricen, sin que exista una resolución legal en -- fundarla, serán inmediatamente destituidos, quedarán inhabilitados para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comunidad, y sufrirán prisión de tres meses a tres años, según la gravedad del caso. Esta misma sanción se aplicará en los casos a que se refiere la fracción III."

Tiene como antecedente el artículo 354 del C.A., de 1942. Artículo 322 del C.A., de 1940.

Nuevamente el artículo 470 de la ley, que tiene su antecedente en el 354 del C.A., de 1942, conservó el error de redacción que tenía el precepto últimamente citado, error que se conserva de pie, y que el legislador cumplidamente acepta. Además siendo distintas inexplicablemente las sanciones establecidas en los artículos 469 y 470, aparece otro error de redacción, pues dice primero, las infracciones previstas en las fracciones I y II serán... Y al final se la enumeración de --

ella dice: "Esta misma sanción se aplicará en los casos a que se refiere la fracción III." ¿Qué objeto tiene entonces separarla? ¿Qué razones indujo al legislador redactar este precepto? No es extraño suponer que la ignorancia es la causa de estos errores.

Ordena el artículo 471 lo siguiente: "Serán sancionados con destitución del cargo que desempeñen, quienes promuevan la privación de derechos agrarios de un ejidatario o comunero, en forma dolosa y notoriamente infundada.

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

Este precepto es de reciente creación; pues en 1971 se creó una nueva sanción, en relación al artículo 426, para quienes promuevan la privación ilegal, dolosa e infundada de derechos agrarios de un ejidatario o comunero.

Este numeral es una innovación, "pero ¿qué innovación? -dice Luna Arroyo- Además, por más que le buscamos no apareció el sujeto de la oración. ¿Quiénes son los que promueven la destitución, la privación de derechos agrarios de un ejidatario y comunero?. Suponemos que la Asamblea General, el Comisariado o el Delegado Agrario en el Estado, pero no lo dice el artículo. En fin, ¿por qué empezar el texto del precepto con la sanción? ¿Por qué no se sigue la técnica de redacción-

gramatical de los otros preceptos."(10)

Dispone el artículo 472, que: "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, cumplirán con esta obligación en un plazo de quince días.

La falta de cumplimiento a esta disposición, será sancionada con multa de diez a quinientos pesos, según la gravedad del hecho o hechos de que se trate."

Tiene como antecedente el artículo 355 del C.A., de 1942. Artículo 327 del C.A., de 1940.

La redacción de este numeral conservó la misma que la del último Código Agrario con su característica imprecisión; demostrémoslo: el segundo párrafo debe decir así: La falta de cumplimiento de esta disposición será sancionada ADMINISTRATIVAMENTE con diez a quinientos pesos de multa, según la gravedad del hecho o hechos de que se trate."(11)

Ordena el artículo 473, que: "Se considerarán como faltas y serán sancionados administrativamente todos los ac--

10.- Ob. Cit. Pág.444.

11.- Ob. Cit. Pág.444.

tos u omisiones no especificados en los artículos anteriores que, con violación de esta ley o de sus reglamentos, cometan los funcionarios y empleados que intervengan en la aplicación de los mismos.

El Presidente de la República expedirá los reglamentos que fueren necesarios para definir los actos u omisiones que deben castigarse conforme a este capítulo, y establecerá las sanciones correspondientes."

Tenemos como antecedente: los artículos 356 y 357 -- del C.A., de 1942. Artículos 328 y 329 del C.A., de 1940. Artículos 166 y 167 del C.A., de 1934.

Como observamos de los antecedentes de este precepto, nuestro actual numeral es el resultado de la fusión de los artículos 356 y 357 del C.A., de 1942. En este aspecto lo consideramos excelente; además que con la expresión: "Se considerarán como faltas y serán sancionados ADMINISTRATIVAMENTE....." se hace efectivo verdaderamente darle validez constitucional al mismo precepto.

De conformidad con el artículo 474, expresa que: "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."

Su antecedente los encontramos en el artículo 358 - del C.A., de 1942. Artículo 330 del C.A., de 1940. Artículo 169- del C.A., de 1934.

Unicamente diríamos nosotros que este precepto conserva la equivocada redacción del artículo 358 del C.A., de -- 1942. Y que desde la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1971 hasta nuestros días han transcurrido 19 años, sin que los legisladores se hayan preocupado por corregir este error y de todos en general.

A continuación transcribiremos dos ejecutorias de la - Suprema Corte de Justicia de la Nación, que hacen referencia a este precepto.

DE LOS DELITOS COMETIDOS POR EJIDATARIOS.- El artículo 358 del Código Agrario, determina que las disposiciones - del capítulo de que forma parte, que se refiere a las sanciones en materia agraria, no restringen ni modifican el alcance de las Leyes Penales, las que serán aplicables a cualquier hecho u omisión de los funcionarios o empleados agrarios, sancionados por las mismas Leyes. En consecuencia los delitos que -- pueden ser cometidos por ejidatarios y que no queden comprendidos en los casos previstos en el Código Agrario, como delitos Federales, deben ser considerados como hechos delictuosos - del orden común, correspondiendo, por consiguiente, el conoci-
miento de las averiguaciones y procesos relativos, a la autori

dad judicial de ese fuero. (Competencia número 78/56. Fallado el 2 de octubre de 1956, por unanimidad de 16 votos. Pág. 223 -- del informe de la Corte de 1956).

DESPOJO DE TIERRAS EJIDALES. COMPETENCIA. -- El delito de despojo de tierras ejidales no da competencia a las autoridades del fuero federal, pues no tiene el carácter de delito federal por lo que no está previsto en el Código Agrario, y -- por lo tanto no es aplicable el artículo 359 de dicho ordenamiento en cuanto dispone que los delitos que expresamente prevé y señala; tampoco puede considerarse el delito como cometido en tierras de propiedad nacional supuesto que de acuerdo con lo establecido en el artículo 130 del citado Código Agrario, a partir de la deligencia de posesión definitiva, el núcleo de población agraciado será propietario y poseedor de -- las tierras y aguas que se le entreguen; en esa virtud, sólo se afectan intereses particulares, y por tanto, la competencia para conocer del caso, corresponde a los jueces del fuero común. Competencia 141/56. Jc. Félix Cortés Monreal. 5 de Marzo de 1957.

Por último, el artículo 475, dispone lo siguiente: "Se concede acción popular 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."

Este precepto tiene su antecedente en el artículo - 360 del C.A., de 1942. Artículo 332 del C.A., de 1940. Artículo 168 del C.A., de 1934.

Este numeral contiene las mismas deficiencias del - artículo 360 del C.A., de 1942. Sería un gran avance, si a este numeral se le agregara también que ante el Procurador General de la República (titular y encargado de ejercitar la acción penal) se denunciaran todos los hechos u omisiones de los funcionarios y empleados agrarios que, conforme a esta Ley y a sus reglamentos, sean causa de responsabilidad.

En el mismo orden de ideas, el maestro Mendieta y Nuñez, lleva a cabo una verdadera reflexión jurídica acerca del tema que tratamos. A continuación transcribire completa su autorizada opinión: "En todos los Códigos Agrarios anteriores la última parte, como en la Ley de Reforma Agraria, se dedicó y -- ahora se vuelve a dedicar a la Responsabilidad de la burocracia encargada de la aplicación de las leyes de la materia, señalando los delitos y las faltas en que incurren y las sanciones correspondientes. Y en esos Códigos, como ahora en la Ley dicha parte que se resuelve en un Capítulo único, no ha pasado ni pasará de ser un aspecto decorativo sin ninguna aplicación práctica.

La burocracia agraria no obstante los abusos que ha cometido durante más de cincuenta años del desarrollo de la -

Ref rma Agraria hasta la fecha, jamás ha sido sancionada. Goza de completa impunidad. Se habrá cesado en su puesto a uno que a otro empleado o funcionario de mediana categoría; excepcionalmente se habrá consignado a alguno a las autoridades correspondientes; pero nunca, que nosotros sepamos, se ha llegado a aplicar 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 inclusive llegaron al escándalo prontamente escollado en la prensa y que se quedaron en la indeferencia y el olvido cuando se trató de casos de menor importancia pública; pero que lesionaron 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 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.

Es cierto, hay un mecanismo judicial, siempre lo ha habido, en la organización jurídica del país. Basta que una persona se presente ante el Ministerio Público Federal o Local, denunciando la comisión de un delito, para que se levante el

acta respectiva y se hagan las investigaciones necesarias a fin de que se determine si se ejerce o no la acción penal, o bien para que se consigne el caso al tribunal competente con objeto de que al terminar el proceso se ejercite o no la acción mencionada. Pero todo es viable en las ciudades, en los lugares donde el nivel de cultura de las gentes es relativamente elevado, más no en los medios rurales en donde la mayoría de los ejidatarios son analfabetos y cuando sufren alguna arbitrariedad o son víctimas de un delito por parte de empleados o de autoridades agrarias personalmente o por conducto de sus Ligas de Comunidades Agrarias o de la central campesina correspondiente. Y es allí, en la Secretaría de la Reforma Agraria en donde esas quejas se archivan indefectiblemente por falta de ese mecanismo práctico al que antes aludimos.

No hacemos estas reflexiones de memoria. Durante el régimen del Presidente Adolfo López Mateos, dirigimos, dos años el Centro de Investigaciones Agrarias, institución sostenida por algunos bancos descentralizados del Estado y con apoyo de la Secretaría de Agricultura; pero sin ningún carácter oficial Allí publicamos además de la revista Estudios Agrarios de índole académica, un periódico para campesinos denominado Orientación Agraria con tiro de veinte mil ejemplares que se enviaban directamente a las autoridades de todos los ejidos de la República y en el que había una sección de quejas en la que publicamos las de mayor importancia entre los centenares que recibíamos cada mes. Al recibirlas inmediatamente las turnaba-

mos al entonces Departamento Agrario sin que en su caso alguna esa Dependencia directa del Ejecutivo como la denominada - en la Constitución en su artículo 27, las hubiera turnado al - Ministerio Público o hubiese ordenado una investigación. Algunas de esas quejas eran por verdaderos delitos como la de muchos Comisariados Ejidales que denunciaron a un empleado del Departamento Agrario que exigió y recibió trescientos pesos - para proporcionar una bandera nacional al ejido y no volvió - más; o la de un ingeniero que cobró una fuerte cantidad de dinero por la copia de un plano ejidal que nunca entregó, o el - oficial del ejército que al frente de una partida de tropa -- echó fuera de un ejido a los ejidatarios y quemó sus casas y destruyó sus siembras, etc.

En esto nos basamos para establecer en Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario, el cuerpo de Procuradores Agrarios que en las Comisiones Agrarias Mixtas y en el propio Departamento, se encargarían de recibir quejas o denuncias de -- los ejidatarios y de representarlos para llevar adelante las tramitaciones hasta lograr que se hiciera justicia, de acuerdo con un procedimiento sencillo y práctico. En la obra citada dijimos lo siguiente que aun cuando sea una reiteración de lo - antes expuesto es preciso hacerla:

"Las responsabilidades en materia agraria no obstante las sanciones establecidas en todas las Leyes y Códigos -- dictados hasta ahora, han resultado ilusorias porque no se dig

ponfa de un mecanismo legal para hacerlas efectivas. En este capítulo se establece ese mecanismo con la intervención de los Procuradores Agrarios, de la Procuraduría de Asuntos Agrarios y del Ministerio Público Federal. Bastará a los interesados presentarse ante el Procurador de Asuntos Agrarios de la entidad federativa a la que corresponda el ejido o el lugar donde se cometió el acto que amerite responsabilidad y exponer su queja, para que empiece a desarrollarse el procedimiento que necesariamente tiene que culminar con la resolución del Ministerio Público o del Procurador General, en su caso, respecto de si se ejerce o no la acción penal correspondiente. En caso afirmativo, el asunto pasa a los tribunales y terminará, ineludiblemente, con una sentencia.

Con este procedimiento ya no habría más impunidad de empleados y funcionarios en las cuestiones agrarias.

Pero a esto que parece racional y justo, se opone una corriente política que quiere dejar exclusivamente a cargo de las centrales campesinas la defensa de los ejidatarios? (12)

Así pues, por nuestra parte, consideramos que de esta forma, la responsabilidad penal en la Ley Federal de Reforma Agraria, junto a los delitos enumerados queda perfectamente definida por lo que respecta a las autoridades señaladas; más sin embargo, no existe dentro de ese ordenamiento legal un sistema que permita generalizar esa responsabilidad para los em-

12.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario de México. - Editorial Porrúa, S.A. 20a. edición. México, 1985. Págs. - 526 al 529.

pleados de menor jerarquía, a los que se les aplicaría según - el artículo 473, una sanción administrativa solamente, por lo - que de incluirse sanciones más severas para estos empleados, - se podría garantizar un mejor desempeño de sus actividades, -- pues precisamente son ellos quienes en la práctica están en - contacto directo con los ejidatarios y comuneros, y por lo ge- neral son quienes más frecuentemente infringen la ley agraria en perjuicio de los mismos ejidatarios y comuneros, sin que re- ciban ninguna sanción de naturaleza penal.

De esta manera, estamos completamente convencidos, -- conjuntamente con los destacados especialistas en la materia -- como los maestros Mendieta y Nuñez y Luna Arroyo, en la necesi- dad jurídica de crear un Cuerpo de Procuradores en las Comi- siones Agrarias Mixtas y en la propia Secretaría de la Refor- ma Agraria para atender las quejas, y en caso de constituirse- delito alguno, dar intervención al Ministerio Público Federal- y con conocimiento del Procurador General de la República.

CAPITULO QUINTO
APLICACION PRACTICA DE LA RESPONSABILIDAD PENAL
DERIVADA DEL LIBRO SEPTIMO DE LA LEY FEDERAL
DE REFORMA AGRARIA.

- 1.- Aplicación Práctica de la Responsabilidad Penal.
- 2.- La Necesidad Jurídica de instituir un apartado especial en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, que tipifique las conductas delictuosas de funcionarios y empleados de la Secretaría de la Reforma Agraria.

1.- Aplicación Práctica de la Responsabilidad Penal.

La responsabilidad penal en materia agraria, es uno de los sistemas utilizados en nuestro orden jurídico para proteger y asegurar los derechos e intereses tutelados por la Ley Federal de Reforma Agraria, en contra de los abusos y desonestidades cometidos por las autoridades agrarias. Su finalidad consiste en impedir por medios legales tales abusos, y no cabe la menor duda de que se trata de conductas punibles que tienen su correspondiente sanción.

Así pues, veremos si tiene o ha tenido alguna trascendencia la aplicación práctica de la responsabilidad penal derivada del Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria, tema central de nuestro trabajo de investigación.

Jurídicamente hablando, la aplicación práctica a la que hacemos alusión casi nunca se ha presentado en nuestro país, ya que las autoridades agrarias: los funcionarios y empleados públicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, han hecho gala en el pasado de abierta corrupción, burlando la Ley Agraria a pesar de la protesta de los campesinos, los cuales por regla general han sido amenazados, perseguidos, encarcelados y muertos, por el único delito de pedir que se les respete su posesión sobre un pedazo de tierra; usándolos a la vez como bandera política para satisfacer sus ambiciones y se han enriquecido sin que hasta la fecha haya caído sobre ellos la más-

mínima sanción del Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria, ni tampoco de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, o del Código Penal.

De una cosa si estamos plenamente seguros: los funcionarios y empleados públicos que actúan como autoridades agrarias saben perfectamente los alcances y beneficios de las responsabilidades a que pudieran ser acreedores. Por tal motivo, es letra muerta los numerales del Libro Séptimo de dicha Ley.

Y cuando aialadamente se aplica alguna sanción por responsabilidad penal a alguna autoridad agraria, es simple y sencillamente por rencillas políticas.

Podemos encontrar explicaciones que justifican la inaplicabilidad de estas responsabilidades penales en contra de las autoridades agrarias: el juego de la política, la solidaridad entre funcionarios y empleados públicos que justifican la impunidad, además del encubrimiento y la coalición entre ellos.

Una prueba de ello, y que en forma sincera y valiente expuso el ex-presidente Emilio Portes Gil, fue su discurso del 15 de diciembre de 1953 en la Cámara Nacional de la Industria y Transformación, ahí señala la inmoralidad administrativa y la responsabilidad penal de los funcionarios y empleados públicos de la Reforma Agraria. Es valioso este documento, y -

más aún, porque el ex-mandatario vivió de cerca este fenómeno, y del silencio que se guardó a la luz de las sanciones en materia agraria.

Respecto al tema que nos interesa, expreso lo siguiente: "Los revolucionarios hemos sido atacados frecuentemente por nuestro enemigos: de traficantes, de explotadores de los negocios públicos y esto, señores, es verdad en gran parte. El enriquecimiento ilícito de los hombres de la Revolución es una grave responsabilidad que pesa sobre quienes han incurrido en esta falta y ellos tienen que responder ante la historia de esta acusación. También tenemos que reconocer que la corrupción administrativa ha llegado en ocasiones a un clima de verdadera asfixia.

Se ha cometido el error más grave de que muchas gentes, protegidas por funcionarios de la Revolución, se adueñan de grandes extensiones de las tierras que riegan las importantes presas construidas por dineros del pueblo. Se ha acusado igualmente de que se han cometido fraudes a los campesinos -- con semillas y con abonos ineficaces, que se han negociado inmorralmente con la maquinaria agrícola, cobrando un excesivo precio por ella y lo que es más vergonzoso, se han vendido propiedades ejidales a influyentes para sí y para que sean urbanizadas. De esto la Revolución no es responsable, son los falsos y malos funcionarios que se han prestado a cometer estos actos penales.

Por esto es urgente, necesario, indispensable, volver sobre nuestros pasos y purificar el medio ambiente. Señalar -- nuevas rutas de honestidad y sacrificio y exigir a todos el cumplimiento estricto del deber, es la mejor bandera social -- que pueda esgrimirse."(1)

De lo anterior se desprende que si se conocen los ilícitos penales en que incurrían las autoridades agrarias, pero por cuestiones políticas se guarda silencio. La aplicación práctica de la responsabilidad penal en materia agraria nunca se vera realizada; tan sólo el Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria tiene un valor teórico.

1.- Portes Gil, Emilio. Citado por Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica. 2a. edición. México, 1980. Págs. 543 y 544.

- 2.- La Necesidad Jurídica de Instituir un apartado especial en el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, que tipifique las conductas delictuosas de funcionarios y empleados de la Secretaría de la Reforma Agraria.

De todo lo anteriormente estudiado y analizado, encontramos que la Ley Federal de Reforma Agraria no es el ordenamiento jurídico idóneo para calificar la conducta de las distintas autoridades agrarias y ejidales, como delitos, por ello, propongo que se derogue el Libro Séptimo de la citada Ley, pues dicho carácter punitivo que indebidamente se atribuye a dicho Libro es propio y exclusivo del Código Penal; pues así como estos dispositivos legales protegen la propiedad, el orden y la estabilidad del Estado, la familia, la salud, la vida, etc., también debería proteger los derechos e intereses que tutela la Reforma Agraria, estableciendo un ordenamiento especial para tipificar los actos u omisiones que constituyan delito en contra de los bienes jurídicos que tutela la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por lo que, en mi opinión, es necesario que se instituya dentro del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal un apartado especial que tipifique las conductas delictuosas de los funcionarios y empleados públicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, y establezca las sancio--

nes que estos merezcan;teniendo además la oportuna interven--
ción del Ministeri Público para que se avoque a la investiga--
ción de los hechos e integre la correspondiente averiguación--
previa,para el efecto de que se les de a los campesinos la se--
guridad jurídica de que sus quejas,cuando han sido perjudica--
dos en sus derechos e intereses,no serán archivadas en alguna
Dirección de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Con este ordenamiento especial dentro de nuestro --
sistema jurídico,se tendría la seguridad de saber qué normas--
aplicar ante un acto u omisión considerado como delito,evi--
tándose así la concurrencia de dos o más normas que se refie--
ren a una misma situación o caso hipotético,como lo es la dis--
yuntiva que presenta la Ley Federal de Reforma Agraria al pre--
tender aplicar o imponer sanciones por delitos que se cometen
contra ella;delitos que en ocasiones coinciden con el Código--
Penal del Distrito Federal.

Este ordenamiento especial no trataría de inhibir -
la actividad de las autoridades agrarias y ejidales,ante el -
temor de la responsabilidad penal,sino de tener una efectiva--
punibilidad o facultad de utilizar el ius puniendi,para quie--
nes cometen delitos dolosos o son responsables por sus actos--
u omisiones en perjuicio del sistema jurídico agrario.

Pensemos conveniente volver a recordar las pala---
bras del ex-mandatario mexicano Lic. Miguel De la Madrid que-

en materia de impartición de justicia dijo lo siguiente: "Por lo que toca a la legislación penal, se ha considerado necesario preparar un código sustantivo tipo que sustituya al vigente para la Federación y el Distrito Federal, y que pueda servir como punto de referencia para uniformar la numerosa y heterogénea normatividad nacional, sin perjuicio de las particularidades que sea preciso incorporar en las entidades federativas. Se plantea, en este rubro, la conveniencia de revisar los catálogos de delitos, tanto para eliminar tipificaciones innecesarias, como para incluir nuevas figuras delictivas requeridas por las circunstancias actuales."(2)

2.- De la Madrid-Hurtado, Miguel. Reforma Jurídica e Impartición de Justicia. S.P.P. 1a. edición. México, 1983. Pág. - 63.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Nuestros legisladores, utilizan un verdadero arsenal terminológico para designar conductas delictivas, - por ejemplo: faltas, sanciones, delitos, responsabilidad, infracciones, que solo conducen a confusiones en la Ley, y que jurídicamente son nociones que por su definición y análisis tienen diferentes alcances legales. La Ley Federal de Reforma Agraria, en su Libro Séptimo, en su único capítulo, denominado - "Delitos, faltas y sanciones", no presenta una sistemática para agruparlos, esto es, un numeral o numerales para presentar las faltas y otro para presentar los delitos, la ley actual los tiene dispersos; de igual manera la responsabilidad.

SEGUNDO.- El Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria sufre como los demás Códigos Agrarios anteriores al actual, de deficiencias gramaticales y de técnica jurídica, además de presentar lagunas jurídicas insoslayables. Pues en algunos artículos se le olvida al legislador graciosamente señalar la sanción correspondiente a la responsabilidad penal que tipifica.

TERCERO.- Al promulgarse el primer Código Agrario - en marzo de 1934, apareció un capítulo bastante completo de responsabilidades, delitos, faltas y sanciones, cuyas disposiciones figuraron nuevamente en los dos códigos subsecuentes, de 1940 y 1942 y, finalmente, gracias a verdaderas fusilatas, aparecen en nuestra actual Ley Federal de Reforma Agraria.

Esto significa, a pesar las escasas innovaciones a los numerales del Libro Séptimo, que nos rige en México, y en especial a los funcionarios y empleados agrerios en cuanto a la responsabilidad penal, articulados de principios de este siglo, y que nada han hechos los legisladores por avanzar en este terreno.

CUARTO.- Consideramos que es inconstitucional el artículo 463 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por atribuir responsabilidad a los funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas pues de acuerdo a lo previsto por los artículos 4o. y 5o. del mismo ordenamiento, son integradas dichas Comisiones por un Presidente, cuyo nombramiento recaerá en el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria; un Secretario y Tres Vocales.- Los Delegados, según lo señalado por el artículo 7o. párrafo segundo, son nombrados y removidos por el Presidente de la República, por lo que, en consecuencia, si los Delegados incurren en la comisión de una conducta ilícita, será responsable penalmente el Ejecutivo Federal, de donde se infiere la aberrante contradicción en contra de nuestra Carta Magna en su numeral 108 párrafo III que a letra dice: "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por Traición a la Patria y por delitos graves del orden común."

QUINTO.- Dada la importancia que se le atribuye a las Comisiones Agrarias Mixtas, se requiere como imperativo la creación de un órgano verdaderamente representativo de los --

ejidatarios y comuneros, para ello propongo que se lleve a cabo "Convocatorias Abiertas" para que participen todas las organizaciones campesinas y mediante dicha elección democrática supervisada estrictamente por la Secretaría de la Reforma Agraria se determine quien será el auténtico representante de los campesinos. pues, considero que el que actualmente tiene -- ese carácter, es el que se encuentra personalizado en el Tercer Vocal y el cual es nombrado y removido por el Presidente de la República, conforme a lo dispuesto por el artículo 50, párrafo II de la Ley Federal de Reforma Agraria; por tal motivo, ya en la práctica, no cumple con las exigencias de auténtica representación del sector campesino.

SEXTO.- La aplicación práctica de la responsabilidad penal derivada del Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria, tema central de nuestro trabajo de investigación de tesis, nunca se ha presentado. Ejemplo de ello, son los artículos 459, 460, 461 y 462, que han sido hasta la fecha, es decir, desde 1942 a la ley vigente, letra muerta. Jamás se ha consignado por el Ministerio Federal a las autoridades judiciales competentes a funcionarios o empleados públicos en materia agraria que hayan cometido actos u omisiones con responsabilidad penal. Podemos afirmar categóricamente, que el Libro Séptimo de la citada Ley, es sencillamente pura teoría. Y que en caso de presentarse la aplicación de una responsabilidad penal, es, sin duda, por causas políticas.

SEPTIMA.- La burocracia agraria no obstante sus --- abusos, jamás ha sido sancionada y goza de completa impunidad, por lo que, en línea con nuestro actual Presidente de la República propongo substanciales reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria y al Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal.

OCTAVA.- Es urgente que se derogue el Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria, en virtud de que sus dispositivos legales no han protegido nuestra Reforma Agraria, -- tanto por estar redactados en forma defectuosa en cuanto a la tipificación de las conductas que intenta prever, como por no encontrarse acorde a nuestra realidad social y jurídica, ha--- ciendo con ello imposible la aplicación práctica de tales preceptos legales.

NOVENA.- La Ley Federal de Reforma Agraria, no es el ordenamiento jurídico idóneo para calificar las conductas de las distintas autoridades ejidales y agrarias, como delitos, -- pues dicho carácter punitivo que indebidamente se atribuye en el Libro Séptimo, es propio y exclusivo de los ordenamientos penales, además de que propicia con ello tener que decidir entre dos sanciones completamente diversas. Por lo que, en consecuencia, pienso que es necesario suprimir dicho carácter punitivo de esa Ley.

DECIMA.- Sugiero que se agregue un capitulo especial al Código Penal para el Distrito Federal, a efecto de que se definan los tipos de las conductas que lesionen la Reforma Agraria, a fin de proteger más eficazmente el cumplimiento de la misma, logrando con esto una efectiva punibilidad acorde a la política penal existente en el país.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- 1.- Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición México, 1984.
- 2.- Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1982.
- 3.- Carrillo Prieto, Ignacio. Derecho Social. U.N.A.M. Tomo I. 2a. edición. México, 1979.
- 4.- Castellanos, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa, S.A. 20a. edición. México, 1984.
- 5.- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. 8a. edición. México, 1985.
- 6.- Chávez Padrón, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Editorial Porrúa, S.A. 2a. edición. México, 1976.
- 7.- Chávez Padrón, Martha. Ley Federal de Reforma Agraria Comentada. Editorial Porrúa, S.A. 19a. edición. México 1989.
- 8.- García Ramírez, Sergio. Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, S.A. 3a. edición. México, 1980.
- 9.- Sergio García Ramírez, Sergio. Derecho Penal. U.N.A.M. 1a. edición. México, 1982.
- 10.- Goldstein, Raúl. Diccionario de Derecho Penal. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1962.
- 11.- González de la Vega, Francisco. El Código Penal Comentado. Editorial Porrúa, S.A. 6a. edición. México, 1982.
- 12.- González de la Vega, Francisco. Derecho Penal Mexicano. -- Editorial Porrúa, S.A. 11a. edición. México, 1972.
- 13.- Guerra Aguilera, José Carlos. La Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Pac. 5a. edición. México, 1989.

- 14.- Hernández, Octavio A. Esquema de la Economía Mexicana, Hasta Antes de la Revolución. Editorial Porrúa, S.A. -- 2a. edición. México, 1981.
- 15.- Ibarrola, Antonio De. Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1975.
- 16.- Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial -- LIMSA. 2a. edición. México, 1978.
- 17.- Lemus García, Raúl. Ley Federal de Reforma Agraria Comentada. Editorial LIMSA. 4a. edición. México, 1979.
- 18.- Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Editorial -- Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1975.
- 19.- Luna Arroyo, Antonio y Alcérrega G. Luis. Diccionario de -- Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1982.
- 20.- Madrazo, Jorge. El Artículo 27. Constitución Política de -- los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1985.
- 21.- Madrid, Miguel de la. Reforma Jurídica e Impartición de -- Justicia. S.P.P. 1a. edición. México, 1983.
- 22.- Martínez Garza, Bertha Beatriz. Evolución Legislativa de -- la Ley Federal de Reforma Agraria. Textos Universitarios, S.A. 1a. edición. México, 1975.
- 23.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario de México. -- Editorial Porrúa, S.A. 20a. edición. México, 1985.
- 24.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional Editorial Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1975.
- 25.- Mendieta y Nuñez, Lucio. Síntesis de Derecho Agrario. --- U.N.A.M. 1a. edición. México, 1965.
- 26.- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México. 8a. edición. México, 1984.
- 27.- Pina, Rafael de. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. 10a. edición. México, 1981.
- 28.- Reina, Leticia. Las Revueltas Campesinas de México. Edit_ rial Siglo XX. 3a. edición. México, 1986.

- 29.- Romo Medina, Miguel. Criminología y Derecho. U.N.A.M. 1a. edición. México, 1989.
- 30.- Ruiz Massieu, Mario. Temas de Derecho Agrario Mexicano. -- U.N.A.M. 2a. edición. México, 1988.
- 31.- Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y La Reforma -- Agraria. Fondo de Cultura Económica. 2a. edición. - México, 1980.
- 32.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 19a. edición. México, 1983.
- 33.- Villalobos, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1984.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -- Editorial Teocalli. 5a. edición. México, 1989.
- 2.- Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa, S.A. 33a edición. México, 1989.
- 3.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la -- Nación.