



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS
FUNCIONARIOS PUBLICOS LA TIPICIDAD Y
EL LIBRO SEPTIMO DE LA LEY FEDERAL
DE LA REFORMA AGRARIA

D-16

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA GLORIA SOTO MORENO

SAN JUAN DE ARAGON, MEX.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dec-771

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE INTERIORES

SECRETARIA DE DEFENSA CIVIL

BOLETIN OFICIAL

NUMERO 15.000

SANTIAGO, CHILE, A LOS 15 DE ABRIL DE 1977

DECRETO N. 1.234

QUE APRUEBA EL PLAN DE EMERGENCIAS

DE LA ZONA DE RIESGO DE LA CIUDAD DE SANTIAGO

DE LA ZONA DE RIESGO DE LA CIUDAD DE SANTIAGO

DE LA ZONA DE RIESGO DE LA CIUDAD DE SANTIAGO

DE LA ZONA DE RIESGO DE LA CIUDAD DE SANTIAGO

DE LA ZONA DE RIESGO DE LA CIUDAD DE SANTIAGO

DE LA ZONA DE RIESGO DE LA CIUDAD DE SANTIAGO

DE LA ZONA DE RIESGO DE LA CIUDAD DE SANTIAGO

DE LA ZONA DE RIESGO DE LA CIUDAD DE SANTIAGO

DE LA ZONA DE RIESGO DE LA CIUDAD DE SANTIAGO

DE LA ZONA DE RIESGO DE LA CIUDAD DE SANTIAGO

DE LA ZONA DE RIESGO DE LA CIUDAD DE SANTIAGO

A LA MEMORIA DE MI QUERIDA ABUELA

Sra Valeria Olivares Vazquez.

A MIS ENCANTADORES PADRES

Sr. Pedro Soto Olivares.
Sra. Mercedes Moreno Díaz

Que me han impuesto y brindado la
confianza para lograr todas mis metas.

A MI PEQUEÑO RETOÑO

Peddrito Mariano Rodriguez Soto.

Con la mayor ternura y cariño y -
lo mismo que con el amor que una-
madre puede tenerle a un hijo.

A MI COMPAÑERO INCANSABLE Y COTIDIANO

José Luis García Luna.

A TODOS MIS HERMANOS Y A MIS CUÑADAS-OS.

José de Jesús. Guadalupe Rodríguez

Juán Manuel

José Asunción

Pedro

Sonia Chumacero

María Esther

Felipe

Patricia

Jorge Luís

Antonia

Juán

Sarita

Carlos

Angelica María

Abel

Mercedes.

Por su constante estímulo y la ayuda que todos me brindaron.

AL C. GENERAL DE DIVISION

JUAN AREVALO GARDOQUI
SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL.

Cuya trayectoria de trabajo y de-
honestidad ha sido ejemplo a seguir.

AL C. GENERAL DE DIVISION

RAMON MOTA SANCHEZ
DIRECTOR GENERAL DE POLICIA Y TRAN-
SITO DEL DISTRITO FEDERAL.

Un completo y leal servidor público,
quien merece mi estimación, lealtad-
y agradecimiento.

A LA LIC. VICTORIA ADATO DE IBARRA

PROCURADORA GENERAL DE JUSTICIA DEL
DISTRITO FEDERAL.

A esta brillante mujer de gran capa-
cidad, talento y lealtad, quien mere-
ce mi admiración y respeto.

A LOS SEÑORES LICENCIADOS EN DERECHO

FRANCISCO J. MUÑOSCANO SKIDMORE
DIRECTOR DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA DIRECCION
GENERAL DE POLICIA Y TRANSITO DEL D.F.

CARLOS CUELLO CCHOA
SUB-DIRECTOR DE AMPAROS DE LA DIRECCION DE --
ASUNTOS JURIDICOS DE LA D.G.P.T. DEL D.F.

Como un testimonio de gratitud y con el firme
proposito de no defraudar la confianza deposti-
tada.

A LOS SEÑORES LICENCIADOS EN DERECHO

ELIAS POLANCO BRAGA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL
DE LA ENEP ARAGON.

MANUEL DIAZ ROSAS
MI ASESOR DE TESIS

JOSE FRANCO SERRATO
MAESTRO NORMALISTA Y LIC. DE LA UNIVERSIDAD NA-
CIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

Viviré con el caval y eterno agradecimiento, --
por su gran ayuda y orientacion desinteresada--
que todos ellos me brindasen en el momento que--
mas la necesité.

AL LIC. SERGIO ROSAS ROMERO

DIRECTOR DE LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ARAGON.

Cuya trayectoria profesional ha sido ejem--
plo a seguir.

A LOS SEÑORES MAGISTRADOS

MARIA DOLORES OVANDO CONSUELO
MAGISTRADA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
DEL DISTRITO FEDERAL

MANUEL CAMERANIS CARRILLO
MAGISTRADO DE LA SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL--
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D.F.

MARIO CUENCA DIAZ
MAGISTRADO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERA-
CION.

Por su valiosa amistad que me brindaron.

A LOS SEÑORES LICENCIADOS EN DERECHO

CARLOS ACEVEDO KOPHAL
BERNAVE LUNA
PEDRO RODRIGUE JORGE A. RAMIREZ

Con un cordial agradecimiento

A LOS COMPAÑEROS DE TRABAJO DE LA DIRECCION
DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA DIRECCION GENE--
RAL DE POLICIA Y TRANSITO DEL DISTRITO FEDE
RAL.

A LOS COMPAÑEROS DE TRABAJO DEL TRIBUNAL DE
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D.F.

A MIS CAMARADAS DE LA ESCUELA NACIONAL DE--
ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGON GENERACION---
1977-1980 TURNO VESPERTINO.

Por su gran apoyo y amistad que me han brin
dado.

A LA SEÑORITA MARGARITA CRUCES ROJAS
Y
MARIA DEL CARMEN CANCHOLA.

Por su gran labor y ayuda mecanografica que
me brindaron.

AL SEÑOR MOISES SAN JUAN Y ESPOSA

Por su gran labor de impresion de dicha tesis

ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS LA--
TIFICIDAD Y EL LIBRO SEPTIMO DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRA--
RIA.

	Pág
Prólogo- - - - -	I

CAPITULO I

I.- La Responsabilidad

a).- Definicion y Concepto - - - - -	5
b).- La Culpabilidad de los Funcionarios Públicos - - - - -	19
c).- La Responsabilidad Penal - - - - -	27

CAPITULO II

II.- La Responsabilidad Penal y su aplicación-
en materia agraria.

a).- La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Emplea-44 dos de la Federación.	
b).- La Responsabilidad de las Autoridades Agrarias. - - - -	-60
c).- La Responsabilidad de las Autoridades Ejidales. - - - -	-69

CAPITULO III

III.- Análisis Crítico del Libro Séptimo de la
Ley Federal de Reforma Agraria.

a).- Los Delitos, Faltas y Sanciones en éste Ordenamiento - -	83
b).- Responsabilidad Penal en la Ley Federal de Reforma Agra-	94

c).- Delimitacion en cuanto a materia, entre este Ordenamiento y el Código Penal Vigente. - - - - -

CAPITULO IV

IV.- La Tipicidad y la Ley Federal de Re-109
forma Agraria. - - - - -

a).- Tipicidad, elementos y concepto. - - - - - -II0

b).- El Tipo y lo estrictamente penal. - - - - - 115

c).- La Tipicidad en otras ramas del Derecho. - - - - -

CAPITULO V

V.- Aplicacion Práctica del Libro Séptimo
de la Ley Federal de Reforma Agraria

a).- Observaciones

b).- Hipotesis de algunos casos

Conclusiones

Bibliografía

P R O L O G O

En México, constituye un regocijo saber que la estructura jurídica se haya avanzada con respecto a las relaciones económico-sociales; es decir, que tanto la Constitución General de la República como las leyes que de ella emanan, garantizan derechos y obligaciones que en otras partes del mundo constituyen un ideario por hacer-realidad, y para otros países empantanados aún en el sistema feudal, ello adquiere el rango de una quimera o simplemente de una utopía.

Más en el agro nacional, tenemos que la Ley Federal de Reforma Agraria que rige las relaciones económicas y sociales del medio rural en todo lo que se deriva del régimen de tenencia y usufructo de la tierra; la ley ha sido aplicada en una gran parte a pesar de que en el pasado hubo estancamientos, retrocesos y claudicaciones, lo que obviamente se observó en la no aplicación de la Ley, y en la protección a intereses de caciques y políticos, en detrimento de los auténticos pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros y colonos. El instrumento fué la corrupción de los funcionarios públicos sin que la Ley de Responsabilidades ni el Código Penal se aplicasen, todo lo contrario, hicieron fortuna y otros más comerciaron la justicia agraria a su arbitrio.

Hoy, los tiempos han cambiado, la administración agraria ha corregido viejos errores y hombres con ética están haciendo lo posi-

ble para acelerar la marcha agraria, más a pesar de todo esto, y los programas de producción y la participación campesina todavía atomizada, es un hecho concreto que los delitos, faltas y omisiones cometidos por los funcionarios y empleados agrarios, tipificados en la Ley Federal de Reforma Agraria, en la realidad, a pesar de que se cometen éstos no prosperan en razón de que se subraya más el aspecto político del equilibrio en el agro, que la aplicación de la Ley al infractor, quien defrauda a los campesinos y al Estado. Hecho que a través del análisis de coincidencia del comportamiento de los funcionarios y empleados de la Secretaría de la Reforma Agraria, con lo descrito por el legislador en materia agraria, en el libro séptimo, permite saber que urge que esto deje de ser letra muerta, y se transforme en conducta ética viviente al servicio de los campesinos

C A P I T U L O I

LA RESPONSABILIDAD

- a).- Definición y Concepto.
- b).- La Culpabilidad.
- c).- La Responsabilidad Penal.

Con el objeto de que el presente trabajo no constituya, como se puede llegar a pensar, una sucesiva planteación inadecuada de terminologías, es requerible inicialmente abordar enfáticamente la RESPONSABILIDAD.

Término éste y otros equivalentes cuyo estudio y análisis es menester hacer con el fin de evaluar dialécticamente la conducta de los Funcionarios Públicos en el desempeño de sus funciones; ya que -- por una parte, no es posible generalizar negativamente respecto a -- éstos por el sólo hecho de formar o ser partícipes de nuestro Sistema Socio-Económico al que se le atribuye como una de sus características, su alto índice de corrupción; y por otro lado, no es dable -- colegir que todos los Funcionarios Públicos son poco o nada susceptibles de poseer la suficiente capacidad para interpretar las leyes de acuerdo a cada caso concreto.

Es por ésto precisamente, de suma trascendencia, el conocimiento que de éstos conceptos se debe tener, evitando así la crítica subjetiva, basada, en la mayoría de los casos, en apasionamientos o dogmatismos insulsos.

LA RESPONSABILIDAD

a).- DEFINICION Y CONCEPTO.

La Responsabilidad, es un término que de acuerdo con sus raíces latinas, surge de RESPONDERE que significa "estar obligado" (1)

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, sostiene que Responsabilidad quiere decir "obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro, en consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal" (2).

El mismo tratado define a su vez, de otra manera el ---- concepto, indicando que "es el cargo u obligación moral que resulta para uno del posible hecho en cosa o asunto determinado"- (3).

Por otro lado, el mismo término analizado desde el punto de vista jurídico, " es el tramo obligacional que nace con el -- incumplimiento de la obligación, y eventualmente puede llegar --

(1) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, XLX - Edición.- Editorial Esparza.- Madrid 1970.

(2) Ibidem. *Idem ob. cit p.*

(3) Ibidem. *Idem*

hasta la ejecución de los bienes del deudor" (4)

A la luz del Derecho Penal, se dice que "una persona --- responsable de un delito o falta, no solamente tendrá la pena --- correspondiente al delito cometido, sino que está obligado a reparar los daños ocasionados por éste, pero sólo podrá exigirse --- Responsabilidad previa declaración de la existencia de un hecho punible" (5).

Lo anterior, y sin profundizar en la Doctrina, obliga --- antes que otra cosa a establecer qué se entiende por delito.

Este término; "deriva del verbo latino "delinquere" que significa abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del --- sendero señalado por la ley" (6)

La Escuela Clásica con su máximo exponente, Francisco--- Carrara, define al delito como "la infracción de la Ley del --- Estado promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo---

(4) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española /

(5) Derecho Penal.- González de la Vega. Méx. 1972 p. 12

(6) L. de Derecho Penal.- Castellanos Tena Fco. 10a. Ed. Méx. 1976

moralmente imputable y políticamente dañoso" (7)

Desde el punto de vista filosófico, el delito es considerado como "la violación de un deber, necesario para el mantenimiento del Orden Social, cuyo cumplimiento encuentra garantía en la sanción penal" (8).

El mismo autor, aludiendo a la concepción jurídica que sostiene del mismo término indica que "el delito es la conducta o hecho típico, antijurídico, culpable y punible" (9)

El mismo concepto, en cuanto a los elementos que lo --- constituyen es apoyado por el Jurista Cuello Calón en su tratado de Derecho Penal.

Por otro lado, el maestro Carrancá y Trujillo indica -- que "las características del delito serían: actividad, adecuación típica, antijuridicidad, imputabilidad, penalidad y, en -- ciertos casos, condición objetiva de punibilidad" (10).

Por lo que respecta a nuestra Legislación Penal Vigente;

(7) Castellanos Tena Fdo.- Ob. Cit., p. 120

(8) Derecho Penal Méx. Pavón Vasconcelos Fco. p. 139

(9) Ibidem. p.141

(10) Derecho Penal Méx. Carranca y T. Raúl. 9a. Ed. p. 173

ésta sostiene en su artículo 7o. que "delito es el acto u omisión sancionado por las leyes penales".

Al respecto, consideramos expresar que esta definición dista de ser precisa, ya que en principio, en este caso específico, no debería haberse utilizado el término de "sancionar" -- pues en puridad etimológica y conceptual, su significado implica "dar fuerza" no habiendo concordancia lógica con la primera parte de la definición, si en esta forma se toma el concepto, -- ya que hace referencia directa a la consecuencia en sí, otorgándole, de acuerdo a la concepción manifestada de sanción, mayor fuerza al acto u omisión por lo que estimamos, que la realización de la conducta, traducida en ese acto u omisión, debe ser alusiva a "una transgresión de las Leyes Penales", para que sea totalmente comprensible.

También consideramos oportuno indicar, que dadas las -- exigencias jurídicas en la actualidad y ante la omisión que en los programas de estudio se elaboran en la Facultad de Derecho respecto a la Responsabilidad de las Personas Morales, aunado a la escasez de tiempo de los denominados semestres, requerible y urgente es, encausar enfáticamente la Responsabilidad de las -- Personas Morales; ésto es, que desde un principio desde la definición misma que de delito se tiene, se incluya a estos entes -- hipotéticos como susceptibles de ser sancionados, y de que el--

procedimiento, para el caso de rezarcimiento de daños, así como el de la aplicación de medidas coercitivas, sea mas expedito.

A manera de corolario, nos permitimos sugerir que el delito podría conceptuarse como "el acto u omisión realizado por una persona física o moral que transgrede a través de su conducta las Leyes Penales". Ahora bien, la mayoría de los autores, -- sino es que la totalidad, consideran inconceptuable en ésta forma al delito, pues para que éste pueda existir como tal, se le atribuye la integración constitutiva de sus elementos; que son: la conducta, la tipicidad, la antijuridicidad, la culpabilidad y la punibilidad.

Decimos que sobreentendidamente es inaplicablemente dicha concepción, porque, innegablemente, como se verá más adelante, uno de los requisitos presupuestales de la culpabilidad, -- esto es, la imputabilidad, sólo es susceptible de abarcar el ámbito de una persona física, excluyendo implícitamente a las personas morales; es por ello que nos permitimos considerar que -- éste concepto es rebatible por los razonamientos que posteriormente expresaré.

Por lo anteriormente expuesto, de importancia vital es precisar a continuación el concepto de CULPABILIDAD y sus elementos constitutivos o presupuestos, como son la IMPUTABILIDAD--

y la RESPONSABILIDAD.

LA IMPUTABILIDAD.

Esta ha sido considerada como el presupuesto de la CULPABILIDAD; como un presupuesto del delito; o bien, como un elemento integral del mismo.

Para considerar la CULPABILIDAD de un sujeto activo en la relación de Derecho Penal, es requerible que previamente se establezca si ese sujeto posee aptitud psíquica y física, para estar en posibilidad de valorar las consecuencias de su conducta desde el punto de vista de la punibilidad; ésto es, como lo expresa el maestro Cuello Calón,, que antes de ser culpable el Agente, debe ser imputable y responsable" (11); constituyéndose éstos, en supuestos previos de aquél.

El mismo autor sostiene que "la imputabilidad es el elemento más importante de la culpabilidad; aquélla se refiere a un modo de ser del Agente, a un estado espiritual del mismo, y tiene por fundamento la existencia de ciertas condiciones psíquicas y morales (salud y madurez), exigidas por la Ley para responder de los hechos cometidos. Exige sólo la concurrencia de exigencias mínimas, de aquellas que son absolutamente necesarias para

(11) Derecho Penal. E. Cuello Calón.- 2a. Ed. Méx. 1961, p. 359

y la RESPONSABILIDAD.

LA IMPUTABILIDAD.

Esta ha sido considerada como el presupuesto de la CULPABILIDAD; como un presupuesto del delito; o bien, como un elemento integral del mismo.

Para considerar la CULPABILIDAD de un sujeto activo en la relación de Derecho Penal, es requerible que previamente se establezca si ese sujeto posee aptitud psíquica y física, para estar en posibilidad de valorar las consecuencias de su conducta desde el punto de vista de la punibilidad; ésto es, como lo expresa el maestro Cuello Calón,, que antes de ser culpable el Agente, debe ser imputable y responsable" (11); constituyéndose éstos, en supuestos previos de aquél.

El mismo autor sostiene que "la imputabilidad es el elemento más importante de la culpabilidad; aquélla se refiere a un modo de ser del Agente, a un estado espiritual del mismo, y tiene por fundamento la existencia de ciertas condiciones psíquicas y morales (salud y madurez), exigidas por la Ley para responder de los hechos cometidos. Exige sólo la concurrencia de exigencias mínimas, de aquellas que son absolutamente necesarias para

(11) Derecho Penal. E. Cuello Calón.- 2a. Ed. Méx. 1961, p. 359

que una persona pueda responder de sus actos" (12).

El maestro Castellanos Tena, indica que la imputabilidad constituye un presupuesto de la culpabilidad "toda vez que al -- llegar a ésta, al analizarse el aspecto subjetivo del delito, -- es cuando se debe determinar si el sujeto que ejecutó el hecho -- era capaz de realizarlo con conciencia y correspondien do entonces indagar si poseía las facultades de juicio y deci--- sión" (13). Así tenemos que para dicho autor, la imputabilidad -- es "la capacidad de entender y querer en el campo del Derecho -- Penal" ; Ésto es, como dice Ernesto Meyer, que la imputabilidad -- es la posibilidad condicionada por la salud mental y por el desa rrollo del autor, para obrar según el justo conocimiento del é--- deber existente" (14)

Tenemos que para el maestro y filósofo Francisco Vasconcelos, la imputabilidad la considera como un presupuesto de la culpabilidad, afirmando que "el hombre como entidad individual, -- puede ser activo de delitos, pero para que la Ley pueda poner a su cargo una determinada consecuencia penal, es necesario su --- carácter imputable. La imputabilidad y la imputación son concep-

(12) Cuello Colón Eugenio Ob. Cit., p. 359

(13) Castellanos Tena Fdo. Ob. Cit., p. 207 y 208

(14) Ibidem. p. 208

tos esencialísimos, indispensables para poder fundamentar el -- juicio de culpabilidad. Esta, lleva implícito un juicio de ---- reprobación, más no se puede reprobar ni castigar a quien no -- sea capaz de reprobación y castigo" (15).

Implícitamente, también se considera como presupuesto-- de la culpabilidad en la siguiente opinión, a la imputabilidad: "será imputable todo aquél que posea al tiempo de la acción, - las condiciones psíquicas exigidas abstracta e indeterminada--- mente por la Ley, para poder desarrollar su conducta social---- mente; todo lo que sea apto e idóneo jurídicamente para obser-- var una conducta que responde a las exigencias de la vida en 'so ciedad humana" (16).

Coincidimos con los autores analizados por lo que res-- pecta a dicho concepto, pues efectivamente para que pueda cata- logarse a un sujeto como culpable, es requerible que previamen- te se le atribuya el discernimiento suficiente de valorar en -- toda su secuencia, la realización de su conducta; ésto es, que- en el desempeño de ésta, el sujeto alcance a vislumbrar las con- secuencias del resultado o mejor dicho, de su acción u omisión-- (15) Pavón Vasconcelos Fco. Ob. Cit. p. 339

(16) Derecho Penal Mexicano; parte General. Carrancá y Trujillo Raúl. 9a. Ed. Edito. Porrúa, Méx. 1970, p. 227

y de que además desee dicho resultado.

Indiscutible en principio, resulta deducir que dichos -- términos o concepciones, sólo pueden ser aplicables a personas físicas, lo que nos obliga a reflexionar sobre la posibilidad, --- nada quimérica, de considerar imputable a una persona moral desde el punto de vista de su capacidad integrativa de recursos materiales; ésto es, que dicho término de imputabilidad, dadas las exigencias jurídicas actuales, podría interpretarse como en su infinitivo gramatical, o sea, **PONER UNA COSA EN LA CUENTA DE ALGUIEN.** visto desde éste punto de vista, la imputabilidad si es-- atribuible como presupuesto de la culpabilidad y en este caso, -- de las personas morales.

La imputabilidad es establecida por nuestra Legislación-- Penal e implícitamente se le separa de la inimputabilidad, o sea, la imposibilidad de aplicar una sanción previamente establecida-- por la ley por deficiencia física o psíquica del sujeto activo;-- o dicho de otro modo, no se aplica dicho Ordenamiento a los que-- al configurar una conducta típica actúen bajo un trastorno men-- tal transitorio (artículo 15 fr. II), o permanente (art. 68 del-- Código Penal para el Distrito Federal), o bien carezcan de la -- suficiente disponibilidad psíquica o física, como el caso de los sordomudos (art. 67). Dichas personas, ordena ésa Ley, deberán-- ser reclusas en establecimientos especiales por todo el tiempo--

que sea necesario hasta su total recuperación o rehabilitación-

Exige así, nuestra legislación, un mínimun de condi-----
 ciones de salud y desarrollo mental, para su aplicación coerci-
 tiva.

LA RESPONSABILIDAD

Analizado éste término anteriormente, desde el punto---
 de vista etimológico, y constituyendo el otro supuesto previo -
 de la culpabilidad, aludiremos a la opinión de algunos autores-
 con el objeto de precisar su contenido.

~~La Escuela Clásica fundamentó~~ la Responsabilidad en la-
 imputabilidad moral y el libre albedrío, distinguiendo entre --
 imputables e inimputables (17).

Puig Peña, agrega que "todo el ingente edificio del cla-
 sisismo, toda la estructuración y basamento de la legislación -
 hasta ahora vigente en los pueblos cultos se ha apoyado en ese-
 principio fundamental. Sólo puede responsabilizarse a una perso-
 na cuando sus actos han nacido de su libre albedrío, de su cul-
 pabilidad moral. No hay reproche, ni sanción ni castigo, ni pe-
 na, sino cuando el hombre consciente y voluntariamente, en vir-

(17) Pavón Vasconcelos Fco. Ob. Cit., p.340

tud de su libertad y conciencia, viola un precepto legal" (18).-

Para el maestro-Cuello Calón "es responsable el individuo imputable que a causa de la ejecución de un hecho punible debe responder de él, así que la responsabilidad es el deber jurídico que incumbe al individuo imputable de dar cuenta del hecho realizado y de sufrir sus consecuencias jurídicas.

Por tanto, mientras la imputabilidad es una posibilidad, la responsabilidad representa una realidad. Todos los que no sean locos ni sordomudos, ni menores, son imputables, pero son responsables cuando habiendo ejecutado un hecho punible estén obligados a responder de él. Mientras que el estado imputable es anterior a la comisión del delito o del hecho, la responsabilidad nace en el momento de su perpetración" (19).

Por otro lado, para el jurista Fernando Castellanos, la Responsabilidad "es el deber jurídico en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado" (20).

La responsabilidad continúa diciendo el citado autor, --

(18) Castellanos Tena Fdo. Op. Cit., p. 341

(19) Cuello Calón Eugenio Op. Cit., p. 359

(20) Ibidem. p. 209

"es una relación entre el sujeto y el Estado, según la cual este declara que aquél obró culpablemente y se hizo acreedor a las -- consecuencias señaladas por la ley a su conducta" (21).

Al respecto, nuestra opinión coincide con la de éstos -- autores ya que la responsabilidad como supuesto indispensable de la culpabilidad, requiere para su configuración plena, a su vez, el mínimo de condiciones materiales, previamente establecidas -- por la ley, ubicando su exigibilidad al sujeto que con su conducta ha consumado la hipótesis prevista en el tipo.

Estudiada la esencia de los presupuestos de la culpabilidad, esto es, la imputabilidad y la responsabilidad; encontramos ya ahora, el camino para lograr desentrañar la naturaleza de --- aquélla y adquirir así, la visión conceptual necesaria para lograr valorar la conducta de los sujetos activos que constituyen nuestro estudio: los Funcionarios Públicos.

CULPABILIDAD

Conceptualmente, la culpabilidad para el maestro Jiménez de Asúa es "el conjunto de presupuestos que fundamentan la reprochabilidad personal de la conducta antijurídica (22).

(21) Castellanos Tena Fdo. Op. Cit., p. 209

(22) La Ley y el Delito. Jiménez de Asúa 2a. Ed. 1954 p. 379

Actualmente son dos las teorías que pretenden explicar la culpabilidad: la Psicológica y la Normativa.

Para la primera, la culpabilidad consiste "en el nexopsíquico entre el agente y el acto exterior; o sea, la relación psicológica del autor con su hecho; la culpabilidad se afirma cuando el sujeto capaz, obra no obstante la valoración que él mismo esté obligado a reconocer como súbdito del orden jurídico" (23).

La culpabilidad, para la segunda teoría, "agrega a la acción antijurídica un nuevo elemento mediante el cual se convierte en delito, pues mientras la antijuridicidad es la relación, entre la acción y el Orden Jurídico, que establece divergencias entre uno y otro, la culpabilidad hace al autor el reproche por no haber omitido la acción antijurídica, a pesar de haber podido omitirla". Presuponiendo dicha teoría la existencia de una conducta o hecho antijurídico (24).

Goldschmit, adherido a ésta, expresa que "la norma de Derecho fundamenta el injusto, mientras que "la norma del deber" establece idéntica función respecto a la culpabilidad, o sea, que al lado de la norma de Derecho existe otra, denominada norma (23) Pavón Vasconcelos Fco. Ob. Cit., p.333.

(24) Ibidem. p. 335.

ma de deber, que exige al individuo conformar su proceder interno de tal forma que corresponda a la conducta externa impuesta-- por la norma jurídica" (25).

El maestro Cuello Calón define a la culpabilidad como -- "un juicio de reprobación por la ejecución de un hecho contrario a lo mandado por la ley" (26).

El mismo autor, afirma que "la noción de culpabilidad -- está íntimamente ligada con la antijuridicidad; sin una conducta antijurídica no hay culpabilidad, aquélla es condición previa--- para la existencia de ésta" (27).

En la teoría y la práctica, no se ha otorgado a éste --- concepto la importancia debida, motivando éste desinterés erro-- res y omisiones incalificables, sobre todo entratándose de los-- Funcionarios Públicos en el desempeño de sus funciones.

Coincide mi estimación de éste concepto con la del maes-- tro Cuello Calón, pues no es posible concebir un acto y omisión-- culpable, si previamente no se ha consumado el acto contrario a-- la ley..

(25) Pavón Vasconcelos Fco. Op. Cit., p. 335

(26) Cuello Calón Eugenio Op. Cit., p. 358

(27) Ibidem. p. 358

b).- LA CULPABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

Con el fin de examinar la culpabilidad penal de los funcionarios públicos, previamente es requerible hacer una exposición breve de lo que se entiende por Estado, Gobierno y Administración Pública, con el objeto de desentrañar la concepción que, de funcionario públicos se tiene.

Asi vemos que como rama del Derecho Público, se encuentra el Derecho Constitucional cuyo objeto de estudio está encauzado a la organización política jurídica de un Estado, regulando a su vez las relaciones existentes entre los particulares y el propio Estado. Pero a su vez; el carácter obligatorio que interrelacionadamente existe entre ambos, implícitamente se reconocen los principios y disposiciones que rigen la vida jurídica de un pueblo como es el caso de la Constitución, conforme al cual se convierte y se desenvuelve el grupo social, pues limita la conducta de cada uno de los miembros, tratando en todos los casos de conseguir la armonía y el equilibrio de la sociedad.

La Constitución está integrada en dos partes: la primera abarca los derechos individuales y sociales, se le denomina parte dogmática; la segunda es la parte orgánica y comprende la organización y funcionamiento del Estado; la División de Fo-

deros y la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

Con base en ello, tenemos que el Gobierno es un elemento importantísimo en la vida de un Estado, mas los lineamientos y el porvenir de éste, han dependido en gran parte de la eficacia de los órganos y de las personas que integran dicho Gobierno.

De ésta praxis jurídica-política, surgen los derechos -- Subjetivos Públicos formados por el conjunto de facultades jurídicas que poseen todas las personas por el hecho de serlo, sin importar sexo, edad, nacionalidad, estado civil; éstos son pues derechos que el gobernado tiene frente a la autoridad o poder -- público del Estado, fundados principalmente en postulados del -- derecho natural, porque tienen por objeto conservar la personalidad humana, evitando hasta donde la armonía social lo permite la destrucción o simple perturbación de la actividad del individuo en sus múltiples relaciones sociales.

Y como éste Orden Social, Jurídico y Político, requiere para su práctica de la Administración Pública, trataremos de --- conceptualizar éste, la cual "de acuerdo a su etimología, se deriva para unos de la palabra ad y ministrare, que dan la siguiente -- idea: servir a; para otros, está formada por las raíces ad, ma-- nus, trahere, que significa literalmente traer a la mano, poner a disposición de. En consecuencia, desde éste punto de vista, ---

administración nos da idea de servicio, de realizar algo en relación a un fin. En su uso corriente administrar significa cuidar proteger, fomentar, atender, proporcionar o conservar algo" (28). El mismo autor sostiene que la administración es analizable desde dos puntos de vista: subjetivo y objetivo. En el primer caso, "la administración es la actividad formada por un conjunto de procedimientos y normas que regulan el funcionamiento del Poder Ejecutivo y que están encaminadas a proteger los intereses del grupo social" (29); ésto es, la sujeción de la actividad del Estado, a los lineamientos preestablecidos en las leyes. Consideramos incompleta que desde este punto de vista, se hace de la administración, ya que atribuye exclusividad de control sólo al Poder Ejecutivo, como si este abarcara las funciones de los otros dos poderes: Legislativo y Judicial. Ni en su sentido más estricto del concepto de "subjetivo" puede reducirse su interpretación a ésta forma, en virtud de ser implícita su aplicación por los tres tipos de autoridades. Tal vez dicho autor, basando sus argumentos en la realidad de nuestra administración, quiso expresar o evidenciar la sujeción y dependencia que el Poder Ejecutivo les deben los otros poderes. Pero no fué enfático, por lo que se ignora con certeza si esto quiso decir.

(28) Nociones de Derecho Admo. Martínez Vera Rogelio 2a. Ed.--

Editorial Banca y Comercio S.A. Méx. 1972 pág. 99

(29) Martínez Vera Rogelio Op. Cit., p. 100

Por otro lado, dicho autor, y en este aspecto no disentimos de su opinión, dice que "desde el punto de vista objetivo, la Administración Pública es la actividad que realizan los órganos de los Estados para la satisfacción de los intereses colectivos, actividad que se exterioriza mediante la práctica de procedimientos establecidos ya sea por el Poder Ejecutivo, que se encarga de vigilar su cumplimiento de las leyes que expide el poder Legislativo, o por el Poder Judicial que las aplica; es decir, que es la actividad realizada, de acuerdo con su marco de competencias, por los tres poderes que integran el Estado moderno" (30).

De lo anterior, se deduce el acto administrativo, como la realización de las actividades de la administración pública, con base en las atribuciones legales que se le conceden, pues ésta forma de materializar sus atribuciones es la función y el medio en que se vale para llevar a cabo las funciones, mismas que no son otra cosa que los actos de los funcionarios.

Las personas físicas que representan al Estado integran tres categorías a saber que son:

- a).- Altos Funcionarios Públicos
- b).- Funcionarios Públicos
- c).- Empleados

Los primeros son aquellos que constituyen la cabeza de la administración y que tiene encomendadas las funciones más importantes o trascendentes.

Los Funcionarios Públicos se caracterizan por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones.

Los Empleados Públicos son aquellos que no tienen ninguna atribución especial designada en la Ley, y sólo colaboran en la realización de su función por su incorporación voluntaria a la organización pública, por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo, y por hacer ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera.

Por ello es, por la naturaleza misma de las funciones de cada uno de éstas personas por el hecho de surgir de un Orden Jurídico pero sujeto a él, es que sus actividades dentro de la Administración Pública, en primer término, están sancionadas por la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Más con el objeto de éste trabajo, se refiere a la culpabilidad de los funcionarios públicos, analizaremos pues a la culpabilidad penal para enseguida trasladar éste concepto dentro del contexto de la Ley de Responsabilidades aludida a fin de integrar en si la culpabilidad de los funcionarios públicos.

Al respecto, como sabemos ya el significado de la culpabilidad en distintas acepciones, trataremos de abordar escuetamente los diversos grados en que se puede presentar. Siendo éstos, dos: El dolo y la culpa. Sobre el particular, tenemos que el dolo consiste en la deliberada acción y omisión de hacer daño, con el conocimiento conscecuente del resultado de su conducta. La culpa consiste en la realización de esa conducta, pero no deceada ni querida, sino que su resultado se consumó por falta de previsión, negligencia o cualquier otra modalidad.

Se deduce por ello, que la culpabilidad es relación psíquica de causalidad entre el acto u omisión y el resultado.

Aclarando de ésta manera, atendiendo sobre todo a las distintas concepciones a que se aludieron anteriormente, de la culpabilidad, y conociendo también lo que es un funcionario público, analizaremos ahora a éste dentro de la Ley de Responsabilidades con el fin de analizar su punibilidad en caso de incurrir en un acto anti-jurídico contra el Estado y la Sociedad.

En el título cuarto de la Constitución Política que nos rige, se encuentra prevista la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, señalando en su artículo 111 que el Congreso de la Unión expedirá la ley reglamentaria respectiva; - ésta ley, publicada en el diario oficial de 21 de febrero de -- 1940, tiene por objeto la observancia del comportamiento de los funcionarios públicos, para que sean ejemplo constante de virtudes cívicas, impeliéndolos a no atentar contra la riqueza pública o contra la vida y la libertad de la sociedad.

Por lo anterior, vemos que los funcionarios y empleados públicos son responsables de los delitos y faltas que la ley señala, y ésta será aplicable en el período en el que el funcionario presta sus servicios y dentro de un año después como lo establece el artículo 113 Constitucional; y la impartición de las sanciones serán sin perjuicio de la reparación del daño, por lo que la responsabilidad pecuniaria es ineludible.

Otro principio señalado por la misma Constitución en su artículo 114, es el de que en demandas del orden civil no hay-- fuero para ningún funcionario público.

Establecidos los principios referidos, tenemos que los delitos y faltas oficiales de los funcionarios públicos, de --- de acuerdo a lo establecido por el artículo 13 de la Ley de ---

Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y empleados de la Federación, son:

- a).- El ataque a las instituciones.
- b).- El ataque a la libertad de sufragio.
- c).- La usurpación de atribuciones y
- d).- La violación de las garantías individuales.

Aspectos éstos que la misma ley desglosa en su artículo 18 y que en su oportunidad han sido tratados en el presente --- estudio.

C).- LA RESPONSABILIDAD PENAL.

El hombre en su vida gregaria ha tenido que establecer entre sí una gran interdependencia encaminada hacia su subsistencia, su progreso y su desarrollo, desenvocando su discurrir-histórico en esa querrela milenaria entre el hombre y su coetáneo y entre éstos y la naturaleza.

Pero en la sociedad es menester para su vida social una organización basada en un conjunto de normas que regulan la conducta de los individuos así como las relaciones entre éstos y sus instituciones.

Este orden establecido conforme a un determinado sistema de normas desde el punto de vista socio-jurídico-político, es un orden lícito; más como ser social, el hombre no es homogéneo sino multifacético, por lo que dentro de su comportamiento, en la realización de su conducta, ejecuta actos transgresores de ése orden, surgiendo en esa forma el acto ilícito.

Ante ello, surge a su vez la necesidad social de que el orden jurídico se respete, por lo que ha dado por resultado la creación del concepto de la sanción, y por lo mismo, del derecho sancionador. Ahora bien, ésta sanción, como ~~consecuencia~~ del acto ilícito, puede ser de orden restaurador o de orden represivo, según la naturaleza del delito.

De suma trascendencia por su relación imbricada con éste estudio es hacer referencia a la concepción que de Responsabilidad Penal hace el tratadista Rafael Bielsa, siendo la siguiente: "es aquella que se origina por la comisión de un delito en el desempeño de sus funciones previsto en el Código Penal o en leyes especiales, haciendo por tanto penalmente responsable y, en consecuencia, condenado a sufrir una pena pecuniaria e inhabilitación para ocupar el cargo" (31).

Expresión ésta que constata nuestras consideraciones sobre la naturaleza de la responsabilidad a que hemos venido aludiendo, por lo que es la opinión de este jurista a la que evocaremos implícitamente en éste trabajo.

Por lo que el Código Penal para el Distrito Federal se refiere, la Responsabilidad Penal se haya comprendida en los artículos 7,8,9,10 y 11; que a la letra dicen:

Art. 7o.- Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales".

Numeral éste que ya ha sido analizado anteriormente en el presente estudio con las consideraciones que nos permitimos (31) Derecho Administrativo. Bielsa Rafael. Tomo III; Buenos

expresar.

El artículo 80 del mismo ordenamiento, establece que --

- "Los delitos pueden ser: I.- Intencionales
II.- No intencionales o de imprudencia.

Se entiende por imprudencia toda imprevisión, negligencia, impericia, falta de reflexión o de cuidado que causa igual daño que un delito intencional".

Disto el Código de precisar la naturaleza de la responsabilidad ya que la intención no implica la saturación de la -- voluntad, pues como lo expresa el maestro Vazconcelos, "el dolo puede ser directo o eventual (indirecto), dándose el primero -- cuando el agente ha previsto como seguro y ha querido directamente el resultado de su acción u omisión, o los resultados ligados a ella de modo necesario; aquí el resultado corresponde a la intención del agente; y el dolo es eventual cuando en la representación del autor se da como posible un determinado resultado, a pesar de lo cual no se renuncia a la ejecución de la -- conducta, aceptando las consecuencias de ésta; es decir, cuando el sujeto, no dirigiendo precisamente su conducta hacia el re-- resultado, lo representa como posible, como contingente, y aunque no lo quiere directamente, por no constituir el fin de su ac--

ción o de su omisión, sin embargo lo acepta, ratificandose en---
el mismo" (32).

Consideramos asimismo inadecuada la terminología que---
utiliza el Código al hablar de imprudencia, ya que en puridad---
jurídica debe substituirse por el de culpa, pues en ésta forma,-
como lo sostiene el maestro Celestino Porte Petit, "resultan---
comprendidos sus elementos estructurales (con representación y--
sin representación), precisando además las especies culposas ---
que no encajan en la noción genérica por no presuponer la previ-
sibilidad, tales como la impericia y la falta de aptitud" (33)--

Art. 9o.- La intención delictuosa se presume, salvo ----
prueba en contrario.

La presunción de que un delito es intencional no se des-
truirá aunque el causado pruebe alguna de las siguientes circuns-
tancias:

1.- que no se propuso ofender a determinada persona, ni-
tuvo en general intención de causar daño;

11.- que no se propuso causar el daño que resultó, si és-
te fué consecuencia necesaria y notoria del hecho u omisión en -

(32) Pavón Vasconcelos Fco. Op. Cit., p. 358

(33) Pavón Vasconcelos Fco. Op. Cit., p. 375

que consistió el delito; o si el imputado previó o pudo prever esa consecuencia por ser efecto ordinario del hecho u omisión-- y estar al alcance del común de las gentes; o si se resolvió a violar la ley fuere cual fuere el resultado;

III.- que creía que la ley era injusta o moralmente lícito violarla;

V.- que erró sobre la persona o cosa en que quiso cometer el delito, y

VI.- que obró con el consentimiento del ofendido, escapando el caso de que habla el artículo 93.

El numeral establece una presunción Juris tantum o sea que admite prueba en contrario, pero dicha presunción no se extingue aunque se prueben durante la secuela del proceso, cualquiera de las hipótesis previstas en la fracción I a VI.

Cabe hacer notar, que el precepto se excede en su interpretación presuncional, pues al establecer "o si el imputado -- previó o pudo prever esa consecuencia por ser efecto ordinario-- del hecho u omisión y estar al alcance del común de las gentes", en su fracción II. confunde la naturaleza del dolo con la culpa, excluyendo la posibilidad de reconocer la sanción de ésta y --- otorga en esa forma carácter intencional a todos los delitos;-- por lo que de suma urgencia es su modificación, pues en la práctica concede "recursos legítimos" a los juzgadores para adoptar

actitudes injustas.

Art. 10.- La responsabilidad penal no pasa de la persona y viene de todos los delinquentes, excepto en los casos especificados por la ley".

Al respecto, sólo me permitiré mencionar que éste precepto carece de la más elemental técnica jurídica al utilizar indebidamente el término de "pasar", ya que aunque efectivamente en una de sus acepciones indica "ir más allá de acuerdo a lo sostenido por el Diccionario de la Real Academia Española, resulta técnicamente inapropiado e inadecuado, por lo que debería ser substituido por el de "trascender".

Así vemos que por pena trascendental se entiende la que trasciende de la persona responsable de un delito en cualquiera de las formas de participación, a quien no lo es.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia, sostiene que "se entiende que son trascendentales aquellas penas que pueden afectar de modo legal y directo a terceros extraños no inculcados, pero no las que derivan de los posibles trastornos que puedan sufrir los familiares de los reos con motivo de la reclusión que éstos sufran, pues con ese criterio todas las penas resultarían trascendentales ya que en una u otra forma y en mayor

o menor grado afectan a los allegados de los sentenciados" (34).

Art. 11.- Cuando algún miembro representante de una ---- persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de -- cualquier clase, con excepción de las instituciones del Estado, -- cometa un delito con los medios que para el objeto las mismas -- entidades le proporcionen de modo que resulte cometido a nombre -- o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de -- ella, el Juez podrá, en los casos exclusivamente especificados -- por la ley, decretar en la sentencia suspensión de la agrupación -- o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad -- pública".

De acuerdo a lo establecido en la parte última de éste -- numeral, resulta justificada la excepción que se hace de las --- instituciones del Estado, en el sentido de que no sería dable -- pensar en su disolución, ya que se entorpecerían sus finalidades -- intrínsecas con el detrimento consecuente en la colectividad.

Pero consideramos que la exégesis de éste precepto, no -- debe inclinarse a generalizar que, en todos los casos en que una -- de las instituciones del Estado através de su representante, y -- que haya incurrido en la transgresión de una norma jurídica, no --

(34) Citado por Carranca y Trujillo Raúl, Código Penal anotado

3a. edición, Editorial Porrúa; Méx. 1971; pág. 52

sea susceptible de atribuirsele responsabilidad penal; ya que de otra manera se desvirtuaría el carácter evolutivo y desarrollista del Derecho, una de cuyas características esenciales es su continua actualización a las exigencias de nuestra contemporaneidad.

Laguna ésta que desgraciadamente se da continuamente --- dentro de toda nuestra legislación, al no contarse con un aparato legislativo idóneo y honesto que analice en lo más recóndito las verdaderas necesidades de nuestra comunidad, omitiendo con ello elaborar leyes que satisfagan las pretenciones más ínfimas de los gobernados.

Requerible es para el completo entendimiento de éste y los subsiguientes capítulos de evocar a distintos aspectos de la doctrina que tienen mas estrecha relación con el presente estudio.

Análisis este que nos permitirá con mayor causa de conocimiento, proceder en contra de los funcionarios públicos que transgreden una norma.--

Aludiremos por ello a la causa de extinción de responsabilidad penal, a los presupuestos de la conducta o del hecho y a los elementos de la acción y de la omisión.

Se dice que las causas de extinción de la responsabilidad penal son las determinadas circunstancias que sobrevienen --- después de la comisión del delito y anulan la acción penal o la ---
)ena. (35).-

Se diferencian de las causas excluyentes de responsabi---
 lidad penal; en que éstas son anteriores a la ejecución del deli-
 to (infancia, locura), o coetaneos, es decir, surgen en el momen-
 to de su realización (legítima defensa), mientras que las causas-
 de extinción de la responsabilidad penal sobrevienen no sólo des-
 pués de la ejecución del delito sino, aún después que la justicia
 ha comenzado su persecución y, en ciertos casos, con postero ---
 ridad a la sentencia condenatoria. (36).

Presupuestos de la Conducta o del Hecho en la Doctrina.

El estudio que a continuación se aborda, se hará en aten-
 ción a estar en posibilidad de establecer un análisis más profun-
 do respecto a las hipótesis que se encuentran previstas en los ---
 tres ordenamientos ha que hemos venido aludiendo; esto es, la ---
 Ley Federal de Reforma Agraria, el Código Penal y la Ley de Res-
 ponsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.-

(35) Cuello Calón. D. Penal. parte general. 9a. edición Editorial
 Nacional. Méx. 1963, p. 626.-

(36) Cuello Calón Eugenio Op. Cit., p. 626

Los presupuestos al ser considerados como aquellas ----- circunstancias constitutivas, antecedentes de cuya existencia -- depende de la realización de la conducta o del hecho descritos -- por el tipo, es mnester determinar cuáles son esas circunstan--- cias constitutivas cuya existencia previa hará factible estar en posibilidad de considerar a una conducta o hecho como integran--- tes del elemento objetivo requerido por cualquiera de los tipos-- de delitos oficiales, cuya personificación solo puede ser atri--- buída a los funcionarios públicos.-

El Dr. Porte Petit expresa que son presupuestos de la -- conducta o del hecho, aquellos antecedentes jurídicos o materia-- les previos y necesarios para que pueda realizarse la conducta-- o hecho típicos....Consecuentemente, los requisitos del presu--- puesto de la conducta o del hecho son:

- a) Un antecedente Jurídico o material.-
- b) Previo a la realización de la conducta o del hecho.-
- c) Necesario para la existencia de la conducta o hecho, descritos por el tipo (37).-

Presupuesto de la Conducta o de Hecho en los Delitos -- Oficiales de los Funcionarios Públicos.

Presupuesto Generico.-

(37) Celestino Porte Petit.- Apuntamientos de la Parte general-- de Derecho Penal.- México 1969, p. 220

Atendiendo a lo expuesto, consideramos que cualquier delito de carácter oficial, requiere, para la existencia de la conducta o hecho típicamente adscritos de un antecedente de naturaleza jurídica previo a su realización; ésto es, de una situación jurídica general, dentro de cuyo ámbito normativo se encuentre previamente colocado el agente en virtud de un acto jurídico condicionante.-

El presupuesto referido consiste en que el sujeto activo requerido por el tipo, en todas las hipótesis, debe tener la calidad de funcionario público.-

Presupuesto Específico.-

Antecedente. éste de carácter material cuya existencia previa aparece como específicamente necesaria para que puedan realizarse las conductas típicas (38); verbigracia, en la fracción XV del artículo 18 de la Ley de Responsabilidades, es necesario para "negar" los encargados de las fuerzas públicas, el auxilio que le solicite legalmente una autoridad civil, es necesario que esta petición se exteriorice a aquéllas; o bien, en el caso de la fracción XX del mismo artículo, es requerible para abstenerse de hacer la consignación que corresponda, que una persona se encuentre detenida como presunta responsable de algún de

(38) Rafael Lemus Ortega. Tesis "Los Presupuestos del Delito" -- 1964 página 84. (Capítulo 111.- Hipótesis Doctrinarias.-

Ahora bien, el elemento objetivo de los delitos puede --- estar constituido según el caso, por una conducta o un hecho, -- con lo que se llega a clasificar a los delitos en de mera conducta y delitos de resultado material.-

Porte Petit al respecto dice "independientemente de cuales y cuantos sean los elementos del delito, es indiscutible que que cuando la descripción típica sea de una mera conducta o un -- hecho, estos vienen a ser el primer elemento del delito dentro -- de la prelación lógica con relación a los restantes elementos -- del mismo, es decir, un hacer o un no hacer, o bien, un resultatado material". (39).-

A) Conducta.

Dentro de la conducta como elemento objetivo del delito, deben quedar comprendidas las dos formas en que se manifiesta: -- la acción y la omisión. Consiguientemente, la conducta consiste -- en un hacer voluntario o en un no hacer voluntario o no voluntario. (40).-

"La acción (en sentido estricto), consiste en un movi---
(39) Porte Petit Celestino. Op. Cit., p. 288.

(40) Porte Petit Celestino. Op. Cit., p. 295.

miento corporal voluntario, o en una serie de movimientos corporales dirigidos a la obtención de un fin determinado". (41).-

"La conducta humana manifiesta por medio de un hacer--- efectivo, corporal y voluntario, integra la acción en sentido--- estricto o acto" (42).-

"La acción consiste en la actividad o el hacer voluntarios, dirigidos a la producción de un resultado típico. Es por ello que da lugar a un tipo de prohibición" (43).

a)' Elementos de la acción

De acuerdo con la opinión de Porte Petit, se considera que la acción propiamente dicha se integra con los siguientes elementos:

- a) La voluntad o el querer
- b) La actividad, y

(41) Carranca y Trujillo Raúl. Op. Cit., p. 293.

(42) Carranca y Trujillo Raúl. Op. Cit. p. 199.

(43) Porte Petit Celestino. Op. Cit. 199.

c) Deber Juridico de abstenerse (44).

b)' La Omisión Simple.-

Cuello Calón expresa que "la omisión es la conducta--- inactiva; más no toda inactividad es omisión, ésta es inactividad voluntaria. Así pues, la omisión es una manifestación de -- la voluntad que se exterioriza en una conducta pasiva en un no hacer. Pero no toda inactividad voluntaria constituye una omisión penal, es preciso para que esta exista, que la norma penal ordene la ejecución de un hecho determinado. Puede, por -- tanto definirse la omisión como la inactividad voluntaria cuando la norma penal impone el deber de ejecutar un hecho determinado. (45).

Al respecto, Pavón Vazconcelos expresa que "frente a -- la acción como conducta positiva...., encontramos a la omisión, forma de conducta negativa, o inacción, consistente en el no -- hacer, en la inactividad voluntaria frente al deber de obrar -- consignado en la norma penal" (46).-

(44) Porte Petit Celestino. Op. Cit., p. 302

(45) Cuello Calón, Eugenio. Op. Cit., p. 296.

(46) Pavón Vasconcelos. Manual de Derecho Penal Mexicano 2a. -- edición. Editorial Porrúa, Mex. 1965, pp. 173 y 174.

Porte Petit dice que " la omisión simple consiste en-- el no hacer, voluntario o involuntario (culpa), violando una - norma preceptiva y produciendo un resultado Típico, dando lu-- gar a un tipo de mandamiento o imposición" (47).

Consideramos siguiendo el pensamiento del maestro Vasconcelos, de que efectivamente la omisión está constituido por una deliberación de un no hacer, con la consecuente convicción del resultado Típico; esto es traduciendo en el querer y --- entender de una conducta en su modalidad de que al no realizar la producirá una mutación en el mundo exterior, es decir, un - resultado.-

V) Elementos de la Omisión.-

Deduciendo de lo expresado por el maestro Porte Petit- los elementos constitutivos de la omisión simple son:

- a) Voluntad o no Voluntad (culpa).
- b) Inactividad o no hacer.
- c) Deber Jurídico de obrar.
- d) Resultado típico. (48).

(47) Porte Petit. . Op. Cit., p.305

(48) Ibidem. p. 307

B) El Hecho.-

"Por hecho, entendemos a la conducta, el resultado y el nexo de causalidad" (49).-

O sea que los elementos constitutivos son, del hecho:

- a) Una conducta,
- b) Un resultado material
- c) La relación causal entre ambos. (50).

(49) Porte Petit. Op. Cit., p. 326

(50) Ibidem. p. 326

C A P I T U L O I I

LA RESPONSABILIDAD PENAL Y SU APLICACION EN MATERIA AGRARIA

- a) La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.
- b) La Responsabilidad de las Autoridades Agrarias.
- c) La Responsabilidad de las Autoridades Ejidales.

a).- LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION.-

Como ya sabemos, esta Ley tiene por objeto limitar las atribuciones y la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, porque ello es absolutamente indispensable para garantizar el orden jurídico y social establecido, mediante la custodia de los bienes de la sociedad y del Estado.

Si el ciudadano está sonetido en su comportamiento al orden jurídico establecido, es lógico que el Funcionario y --- Empleado Público, por el simple hecho de representarlo o trabajar para él no tuviera que respetarlo, de aquí que el mismo Estado ha tenido que preveer medidas eficaces para perseguir--- a los malos funcionarios que violan su confianza, haciendo de la función pública un medio para satisfacer sus bajos apetitos,

La Ley de Responsabilidades procura, pues, que la ---- actuación criminal de los malos funcionarios no quede impune;--- todo ello sin menoscabo de la aplicación de la ley en aquellos delitos, cuyo conocimiento corresponda a los tribunales judiciales comunes, entre los que debe contarse el jurado popular, establecido expresamente por la Constitución; en tal virtud a--- continuación examinaremos los artículos más importantes que --- desde el punto de vista del objetivo de este trabajo, nos in---

cumbe.

Dicha Ley establece "que los funcionarios y empleados-- de la Federación del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el-- desempeño de los cargos que tengan encomendados, en los térmi-- nos de la presente Ley y de las leyes especiales a que se refie-- re". (51).

Pues como sabemos sobre los delitos comunes no existen-- fueros ni privilegios en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procuró, desde su origen, eli-- minar toda degeneración procedente desde la administración pú-- blica, con el fin de garantizar el orden y el equilibrio social.

Continúa diciendo que, para los efectos de esta Ley se-- conceptúan como altos funcionarios de la Federación, el Presi-- dente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Secretarios de Estado, los jefes de Departamento-- Autónomo y el Procurador General de la República.

También quedarán comprendidos en esta Ley los Goberna-- dores y diputados a las Legislaturas de los Estados.

(51) Ley de Resp. de los Funcionarios y Empleados de la Federa-- ción. arts. 1o. y 2o.

Los altos funcionarios, como ya sabemos, son la parte más alta de la Dirección del Estado y en razón de la división política de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los únicos que gozan de fuero, por ser los representantes directos del pueblo, son los diputados y senadores al Congreso de la Unión, ya que los demás poderes como lo veremos enseguida, no gozan de fuero.

Dicho ordenamiento, establece que el Presidente de la República, sólo podrá ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traisión a la patria y delitos graves del orden común.

Siendo el Poder Ejecutivo en México, el encargado y responsable directo por elección popular de los destinos del país, y por ende de la marcha de la administración pública, como lo señala la Ley, en virtud de que es el guardían de las instituciones y el encargado del desarrollo armónico de nuestra sociedad, sólo puede pues ser acusado durante su mandato de los delitos arriba indicados.

Así también menciona que, la responsabilidad por delitos o faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario o empleado ejerza su encargo y dentro de un año después.

Como es lógico suponer, la responsabilidad del funcionario público, sólo puede exigirse en el lapso en que este ---- desempeña sus funciones, o hasta un año después de haberla con- cluido, en virtud de que, separado del cargo por el principio- de que la ley no es retroactiva, no es posible exigirseles --- pues responsabilidades cuando el justo término de la ley ha -- quedado sin efecto.

Refiere dicha ley que la imposición de las sanciones a que se refiere esta ley por delitos o faltas oficiales, debe - entenderse sin perjuicio de la reparación del daño, quedando-- expedito, en su caso, el derecho de la Federación o de los --- particulares para hacerla efectiva o para exigir ante los tri- bunales competentes, la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado, por daños y perjuicios, - al cometer los hechos u omisiones que se les imputen.

Esta responsabilidad será exigible, siempre que se com- prueben los daños y perjuicios ocasionales con dichos actos u- omisiones, aún cuando se absuelva al inculcado en el procedi- miento penal.

La responsabilidad pues no concluye con el simple he- cho de que quien haya cometido el delito del orden común y ha- ya sido absuelto por la autoridad judicial, pues está obligado

la Ley de Responsabilidades a reintegrar pecuniariamente-valor del acto, motivo de responsabilidad.

Establece en su artículo 60., que: En demandas del --orden civil, no hay fuero ni inmunidad para los funcionarios-públicos.

. Siendo pues nuestro Orden Social, basado en las relaciones derivadas de la propiedad privada, como base del sistema, tenemos que en el orden civil todos son responsables de -los delitos, faltas u omisiones en los que al respecto incu--rran, independientemente, de que sean o no funcionarios públi--cos.

También establece que el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia Militar, el Procurador general de Justicia del Distrito y Territorios Federales y los Agentes del Ministerio Público de sus respectivas dependen--cias, así como los Agentes de la Policía Judicial, tendrán---obligación de iniciar las averiguaciones que correspondan por delitos o faltas oficiales, en los casos en que estén legiti--mamente facultados para ello; de denunciar ante las autoridades competentes la comisión de dichos delitos o faltas, y de--dar cuenta a sus respectivos superiores en los casos en que--

sea procedente. (52).

Lo anterior, constituye, el efecto de iniciar la averiguación correspondiente a los delitos, faltas u omisiones del orden común la base, para que los funcionarios publicos, si -- asi procede, sean investigados por las responsabilidades a que se refiere esta ley.

Habla de que se concede acción popular para denunciarlos delitos y faltas oficiales a que se refiere esta ley.

En los casos de veredicto o sentencia absolutoria, la persona que hubiere hecho la denuncia o acusación no podrá ser castigada por el delito de calumnia judicial, si justificare-- que hubo motivos fundados que lo hicieron incurrir en error y que obró en beneficio del interés general y no por dañada intención. (53)

En virtud de que la sociedad, por su sentido gregario, ha establecido una organización social sobre la base de la --- base de la estructura jurídica y política, y siendo ella la -- parte fundamental a quien está destinada a servir la adminis-- tración publica, resulta pues, que todos los ciudadanos que la

(52) Ley de Resp. de los Funcionarios y E. de la Fed. Art. 7o.

(53) Ibidem. Art. 8o.

componen, tienen el derecho de señalar o de acusar a los responsables de delitos, faltas u omisiones que, como funcionarios -- públicos, cometan, para que sean sancionados por la Ley correspondiente, sin que por ello pudiera perseguirse al denunciante por el delito de calumnia judicial, ya que su intención en todo caso es y será la de servir a la comunidad y al estado.

Quando establece que los diputados y senadores propietarios, el Presidente de la República, los gobernadores de los -- Estados y los diputados de las legislaturas locales, gozan de -- fuero constitucional desde el día de su elección.

Los diputados y senadores suplentes disfrutarán de él -- durante el tiempo que substituyan a su respectivo propietario.--

(54)

Se sabe al respecto que el fuero constitucional de que gozan los funcionarios aludidos durante el período de su elección, está basado únicamente en el libre ejercicio del cumplimiento de su deber.

Enfatiza diciendo que los altos funcionarios de la Federación, no gozan de fuero constitucional por los delitos comunes, delitos, faltas y omisiones oficiales en que incurran du--

(54) Ley de Resps. de los Funcionarios y E. de la Fed. Art. 10o.

rante el desempeño de sus funciones o con motivo de algún empleo, cargo público o comisión que hubieren aceptado en el período en que disfrutaron de aquel fuero.

Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto al ejercicio de sus funciones propias, se observará la regla del artículo 109 Constitucional. (55).

Ya hemos indicado al respecto, que por delitos comunes, faltas u omisiones, no existe fuero constitucional para los altos funcionarios, de aquí que la administración pública, y la sociedad se protegan mediante éllo, en razón de que el orden establecido, no puede ser transgredido por quienes lo representan.

Al referirse en su artículo 12, que pronunciada una sentencia condenatoria de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Con esto se procura que quien haya incurrido en un delito, sea sancionado conforme a la Ley, sin concederle, adicionalmente ningún privilegio por medio de la gracia del indulto, pues de lo contrario, difícilmente, podría el Estado dentro de sí mismo mediante concesiones a los que delinquen, mante
(55) Ley de Resps. de los Funcionarios y E. de la Fed. Art. 11b.

ner su inflexibilidad ante la sociedad que representa.

Especifica en otra parte, que son delitos de los altos funcionarios de la Federación, a que se refiere el artículo 20. de esta Ley:

"El ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones y la violación de garantías individuales; cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de -- las instituciones; las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior". (56)

Tales son los delitos de los altos funcionarios, mismos que se indican y cuya responsabilidad pueden ser requeridos por las autoridades correspondientes. Mas como el objeto de nuestro trabajo son los funcionarios públicos, no los altos funcionarios, tenemos que los delitos y faltas oficiales de éstos, son los siguientes:

Ahondando al respecto, dicha Ley establece que son deli
(56) Ley de Resps. de los Funcionarios y E. de la Fed. Art. 130.

tos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales no comprendidos en el artículo 2o. de esta Ley; (57)

Aceptar un cargo público y tomar posesión de él, sin reunir los requisitos que establezca la Constitución y las leyes; ejercer las funciones de un empleo cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima de él; ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión cuando sea declarado insubsistente el nombramiento; abandonar, sin causa justificada, el empleo o cargo o comisión; ejercer funciones inherentes a otro empleo distintas a las que le correspondan; coaligarse para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento; solicitar indebidamente dinero o alguna otra dádiva por hacer algo justo o injusto, ejercer violencia sin causa justificada en el ejercicio de sus funciones; retardar o negar indebidamente a los particulares el despacho de sus asuntos; abstenerse de hacer ante cualquier con la debida oportunidad, las promociones procedentes; negarse a tramitar o resolver cualquier asunto de su incumbencia; disponer indebidamente del erario que tenga a su cargo; hacer uso de la autoridad obligando a sus subalternos a que les entreguen fondos, valores o cualquier otra cosa; favorecer la evasión de un detenido, procesado o sentenciado; privar indebidamente a alguna persona de su libertad; aprovechar el poder o

(57) Ley de Resps. de los Funcionarios y E. de la Fed. Art.18o.

autoridad en beneficio propio; imponer limitaciones a la libertad de trabajo; expedir un título para ejercer determinada profesión, sin satisfacer los requisitos; privar a un individuo del producto de su trabajo, coartar la libertad de imprenta; volver negatorio el derecho de petición; ordenar que se prive una persona de la vida; compeler al acusado a declarar en su contra; no dictar auto de formal prisión dentro de las 72 horas siguientes a la consignación; prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que fije la ley; imponer gabelas o contribuciones en las cárceles; practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley; registrar la correspondencia, retenerla y demorarla; emplear la violencia o la intimidación para impedir a un diputado o a un senador su asistencia a una sesión del cuerpo colegiado; abrir un juicio judicial contra un alto funcionario sin previo desaforamiento; abstenerse por morosidad de promover las investigaciones de los delitos; dejar de fallar dentro del término legal los asuntos sometidos; ejecutar pago de sueldos o emolumentos sin comprobarlos debidamente; negarse a despachar un asunto de su competencia; no cumplir cualquier disposición legalmente comunicada por la superioridad, ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan daño o concedan alguna ventaja indebida a alguno de los interesados o a cualquier otra persona; retardar o entorpecer el despacho de los asuntos de su competencia; tratar en el ejercicio de su cargo con ofensa, desprecio o deshonestidad a la

personas que asisten a sus oficinas; ejecutar cualquier otro--- acto arbitrario o atentario a los derechos garantizados por la Constitución o las leyes federales respectivas, y los demás --- actos y omisiones definidos y sancionados por las leyes.

Tales son los delitos, faltas y omisiones que los fun-- cionarios y empleados públicos de la Federación están expuestos a cometer y por cuya responsabilidad han de responder ante las autoridades judiciales o el jurado popular.

Dichos delitos, faltas y omisiones, constituyen pues, - la respuesta que la sociedad y el Estado otorgan al funcionario y empleado público que habiéndole depositado su confianza, la - defrauda en perjuicio de sí, del Estado y la colectividad.

En interrelación con lo expuesto y analizado doctrina-- riamente en el capítulo precedente, trataremos de determinar la coincidencia que debe existir entre esos puntos emitidos por -- los autores ya citados, y los distintos ordenamientos que se -- abordan en el presente estudio.-

Así tenemos que en el artículo primero, aludiendo a lo- que debe sobreentenderse por presupuesto específico, de la Ley- de Responsabilidades, es requerible que primeramente se determi- ne la calidad del funcionario público, para estar en exigibi---

lidad de su conducta en el sentido de que sean responsables de los delitos y faltas que cometan en el desempeño de su cargo.-

Complementándose con lo anterior, el artículo 2o. define lo que debe entenderse por "alto funcionario", aunque, y ésto es, haciendo un análisis crítico de este texto, no es posible que -- desde el punto de vista lógico-gramatical, pueda aceptarse esta denominación que hace la ley, en virtud de carecer de la más elemental técnica jurídica para conceptuar a los funcionarios públicos de mayor jerarquía al calificarlos como "altos". Consideramos que dicho término fué utilizado - aberrantemente- en sentido figurado, lo que no deja de ser criticable a la comisión redactora de la ley por considerarse necesario y entratándose de leyes-reglamentarias que determinen la responsabilidad de las personas que tienen en su haber la administración de la justicia, de que se utilice la terminología jurídica adecuada.-

Asimismo, dicho artículo, yendo mas allá de los causes -- que se le fija a una ley reglamentaria, y en este caso de la ---- Constitución general de la República, agrega dentro de la calificación que hace de los altos funcionarios, a los jefes de departamento autónomo.-

Por lo que respecta al numeral 3o. consideramos que denota deficiencia al no conceptuar lo que debe entenderse por "deli-

tos graves del orden común", pues se desconoce desde que punto de vista y de quién puede llegar a catalogarse determinados delitos y en un momento dado como graves. La comisión redactora--nuevamente hace énfasis de su conocimiento en materia jurídica, porque desde este punto de vista, presupuestalmente y colocándose en la esfera del sujeto pasivo, todo delito esta implícito de ominosidad extrema, tratándose de los ilícitos cometidos con dolo. La vacuidad que caracteriza a este artículo, faculta incluso al jefe del ejecutivo para establecer en su caso, de los intereses que esten en pugna, para determinar qué delitos son--considerados como graves. Y aludimos a que ésta persona sea la--que determine en última instancia la concepción terminológica--de éstos delitos, en virtud de la dependencia que en nuestro --sistema existe, a todos los niveles de los poderes legislativos y Judicial hacia el Ejecutivo Federal.-

Omite dicho artículo la inclusión de los delitos federales, esto es, que desde dicho punto de vista el Presidente de la República no puede ser acusado durante el tiempo de su encargo por un delito federal.-

Nos permitimos reconsiderar el período que establece en su artículo cuarto la Ley de Responsabilidades, toda vez que se carecen de los argumentos necesarios para generalizar de esa --forma en cuanto a todos los delitos, pues se establece que la--

responsabilidad sólo es exigible al funcionario o empleado por delitos o faltas oficiales, durante su encargo dentro de un año después; expresión ésta que dista de coincidir con las exigencias actuales, ya que debe analizarse primeramente la naturaleza del delito para establecer un período suficiente que permita estar en posibilidad, en su caso, de ejercitar la acción penal-correspondiente.-

Refiriéndonos al artículo 18 de la Ley en cuestión, se encuentra constituido su presupuesto específico en la fracción primera por la aceptación del cargo público y tomar posesión de él, con la consecuente reunión de los elementos constitutivos de la 2a. parte de ésta hipótesis, esto es "sin reunir los requisitos que establezcan las leyes respectivas".

En su 2a. fracción, verbigracia "que ejerza las funciones de un empleo sin haber tomado posesión legítima de él".

Así tenemos que en su fracción 3a. para que se de el -- presupuesto específico es necesario que ejerza o halla ejercido las funciones de un empleo después que se le halla destruido.-- (al funcionario).

Dentro de la fracción VIII es necesario "solicitar o -- aceptar para hacer algo justo o injusto relacionado con sus ---

funciones".-

Así tenemos que la fracción IX para "impedir la ejecución de una ley u otra resolución de carácter judicial se solicite el auxilio de la fuerza pública.-

Se encuadra en la fracción X el presupuesto específico con la "posibilidad de ejercer violencia sin causa justificada sobre otra persona que intervenga en una diligencia"; o bien -- emplear vocabulario ofensivo sobre la misma".-

Dicho presupuesto específico se configura en la fracción XIV con la negación de tramitar o resolver cualquier asunto que sea de su competencia constituyéndose incluso en ésta--- fracción lo que anteriormente habíamos calificado como un resultado material natural producto de una omisión, ésto es, de un no hacer voluntario; y estableciendo en igual forma la relación de causalidad que existe entre el no hacer voluntario y la mutación del mundo exterior. Aspectos éstos que se reiteran en la--- fracción XV al establecer que para que se "niegue" es requerible solicitar previamente el auxilio por parte de la autoridad civil.-

b).- LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS.-

En principio de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria, tenemos que "las autoridades agrarias son: El Presidente de la República; los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; la Secretaría de la Reforma Agraria; la Secretaría de Agricultura y Ganadería; y las Comisiones Agrarias Mixtas.

Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta Ley determina".- (8)

Por lo que respecta a la Secretaría de la Reforma Agraria, como dependencia del Ejecutivo encargada de aplicar las leyes agrarias, tenemos según el artículo 3, que su titular es nombrado y removido libremente, por el Presidente de la República.

Y, por lo que a las Comisiones Agrarias Mixtas se refiere, éstas están constituidas por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, el primero nombrado por el Presidente de la República, el segundo por el Jefe del Departamento Agrario, asimismo, un secretario y el Segundo Vocal. son nombrados -----

por el Ejecutivo de un Estado y el último Vocal, representante de los ejidatarios y comuneros, es designado por el Presidente de la República a propuesta de una terna enviada a él por la Liga de Comunidades Agrarias y sindicatos campesinos de la entidad federativa correspondiente.

En cada entidad federativa existe, como mínimo, una Delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria para el despacho de los asuntos que le están encomendados.

Los delegados agrarios de las entidades federativas, -- son nombrados y removidos por el Presidente de la República; -- los subdelegados, a su vez, son nombrados y removidos por el Secretario de la Reforma Agraria.

Asimismo, las atribuciones de las autoridades agrarias, considerando al Presidente de la República como suprema autoridad, son las siguientes:-

"De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas; de ampliación de los ya concedidos; de creación de nuevos centros de población; de confirmación de la propiedad de bienes comunales; de expropiación de bienes ejidales y comunales; de privación de derechos individuales de ejidatarios; de estableci---mientos de zonas urbanas ejidales y comunales; y los demás que-

señala esta Ley". (59)

Son atribuciones de los Gobernadores de los Estados y-- Territorios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, según la Ley Federal de Reforma Agraria:

"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; emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bos--ques y aguas ejidales y comunales; proveer, en lo administrati--vo, cuando fuera necesario para la substanciación de los expe--dientes 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; nombrar y remover libre--mente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas; - expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particu--lares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes; poner en - conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregu--laridades en que incurran los funcionarios y empleados depen---dientes de ésta; y las demás que esta Ley y otras leyes y regla--mentos les señalen". (10).

(59) Ley Federal Agraria Arts. 4o. 7o. y 8o.

(60) Ibidem. Art. 9o.

Las atribuciones que al de la Reforma Agraria otorga---
dicha Ley, son:

Acordar con el Presidente de la República los asuntos -
agrarios de su competencia; firmar junto con el Presidente de -
la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en mate-
ria agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad; ejecu-
tar la política que en materia agraria dicte el Presidente de -
la República; 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; coordinar su --
actividad con la Secretaría de Agricultura y Ganadería para la-
realización de los programas agrícolas nacionales y regionales-
que se establezcan; formular y realizar los planes de rehabili-
tación agraria; proponer al Presidente de la República, la reso-
lución 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; aprobar los
contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comuna-
les o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los nú---
cleos de población con terceras personas, o entre sí; dictar --
normas para organizar y promover la producción agrícola; ganade-
ra y forestal de los núcleos ejidales comunidades y colonias, -
de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secre

taría de Agricultura y Ganadería, y conforme a lo dispuesto en el artículo 11; y, en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la Secretaría de Recursos -- Hidráulicos; fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población; intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley; resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal; -- resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o -- por cualquier causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad; intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta ley; controlar -- el manejo y el destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes, así como los destinos o deslindes; formar parte de los Consejos de Administración de los bancos -- oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades; informar al Presidente de la República, en los casos en que procedan, -- las consignaciones de que trata el artículo 459; decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias; nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría, de acuerdo con las leyes de la materia y; las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le-

señalen. (61)

Así mismo, a las Comisiones Agrarias Mixtas, se atribuye:

Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deben ser resueltos por mandamiento del Ejecutivo Local; opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales, así como en los expedientes de inafectabilidad; resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta Ley, e intervenir en los demás cuyo conocimiento les esté atribuido; y las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen. (62)

A los Delegados Agrarios:

En materia de procedimientos y controversias agrarias:

Representar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de la competencia ésta; tratar con el Ejecutivo Local los problemas agrarios -

(61) Ley Federal de Reforma Agraria Art. 10o.

(62) Ibidem. Art. 12o.

de la competencia de éste; tratar con el Ejecutivo Local los--
problemas agrarios de la competencia de éste; presidir las Co-
misiones Agrarias Mixtas y vigilar que en su funcionamiento se
ajusten estrictamente a esta ley y a las disposiciones agra---
rias vigentes; dar cuenta al Secretario de la Reforma Agraria-
de las irregularidades en que incurran los Miembros de las Co-
misiones Agrarias Mixtas; vetar, bajo su estricta responsabi--
lidad, por la exacta ejecución de las resoluciones presidencia-
les; intervenir en la elección, renovación y sustitución de --
autoridades ejidales y comunales en los términos de esta ley;-
intervenir en los términos de esta Ley, en las controversias -
que se susciten en los ejidos y comunidades; supervisar al per-
sonal técnico y administrativo que la Secretaría de la Reforma
Agraria comisione para la resolución de problemas especiales o
extraordinarios, dentro de las jurisdicciones de la Delegación;
organizar y ordenar la distribución del personal técnico y ---
administrativo de la Delegación; y informar periódica y regu--
larmente a la Secretaría de la Reforma Agraria, de todos los -
asuntos que se tramiten en la Delegación y en todos aquellos--
que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejida--
les o comunales y de las anomalías o de los obstáculos para la
correcta explotación de los bienes, que ocurran en su circuns-
cripción. El Delegado es personalmente responsable de la vera-
cidad de los informes que remita la Secretaría de la Reforma--

Agraria. (63)

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 de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, 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, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 466, 467 468, 470, 471, 472, 473, 474 y 465, según la tipicidad de los actos señalados en dichos artículos, son acreedores, previo juicio, a las sanciones que las leyes agrarias y penales establecen.

Mas en virtud de que la responsabilidad de las autoridades agrarias es objeto de nuestro estudio el Capítulo III, en que se analiza críticamente, el libro VII, que específicamente trata de la responsabilidad en materia agraria, es ahí en donde (63) Ley Federal de Reforma Agraria Art. 130.

se hará un análisis crítico, acerca de los delitos, faltas y--
sanciones que integran la responsabilidad de las autoridades -
agrarias.

Pues ahora, sólo era necesario saber quienes son las -
autoridades agrarias, cuáles sus atribuciones y su responsabi-
lidad a la que hemos aludido en los artículos indicados, dán--
donos esto un panorama conciso de la responsabilidad, desde el
punto de vista de la Ley de Reforma Agraria, objeto de estudio.

c).- LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES EJIDALES.

Sabemos que las autoridades ejidales son autoridades internas de los ejidos, surgidas de una asamblea general: Una es denominada Comisariado Ejidal y otra Cosejo de Vigilancia. Esta autoridad tiene personalidad jurídica, más la suprema autoridad ejidal, está integrada por la Asamblea General, que reúne a sus miembros con pleno goce de sus derechos. Hay tres clases de --- asambleas generales de ejidatarios, a saber: Ordinarias mensuales, Extraordinarias de Balance y Programación; y a ellas puede asistir un representante de la Delegación Agraria correspondiente y cualquiera otra que tenga que ver, oficialmente, con el -- ejido o simplemente técnicos asesores de dependencias oficiales.

Todos los miembros de un ejido o comunidad tiene el derecho de asistir a las asambleas a las que se convoque legalmente, de acuerdo con el Reglamento Interior del Ejido. De toda -- asamblea general, se levanta una acta la cual es firmada por el representante de la Comisión Agraria Mixta o de la Delegación-- Agraria en los casos en que la Ley previene su participación.

Por lo que al Comisariado Ejidal se refiere, éste representa al ejido, y es el responsable de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales. Está constituido por un Comité integrado por un Presidente; un Secretario y un Tesorero, propietarios y suplentes, así como por Secretarios auxiliares de crédito, de

comercialización, de acción social y otros que el Reglamento-- Interno del Ejido, establece. Todos ellos son electos en asamblea general extraordinaria, mediante voto secreto y escrutinio público e inmediato.

El Comisariado, en caso necesario, puede celebrar, como lo establece el artículo 39, los contratos de prestación de servicio con los profesionistas, previa aprobación de la asamblea general.

Más junto a la autoridad ejidal, de acuerdo con el --- artículo 40, en cada ejido existe un Consejo de Vigilancia, -- integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes denominados: Presidente, Secretario y Tesorero, electos también -- por asamblea general.

Tanto las autoridades ejidales como las del Consejo de Vigilancia, pueden de acuerdo con el artículo 14, ser removidos por la Asamblea General, en caso de no cumplir con lo que estipula el artículo antes mencionado.

No cumplir los acuerdos de la Asamblea General; 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; desobedecer las disposiciones

legalmente dictadas por la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de la Reforma Agraria; malversar fondos; ser condenado por autorizar, inducir o permitir que en los terrenos ajidales o comunales, o por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; ausentarse del ejido por más de sesenta días consecutivos, sin causa justificada o sin autorización de la --- Asamblea; y acaparar o permitir que se acaparen unidades de dotación del ejido.

Asimismo las remociones de los miembros del Comisariado o de los Consejos de Vigilancia por disposiciones del artículo-- 42, sólo serán removidos en asamblea general extraordinaria, sancionados por las dos terceras partes de la misma.

El Comité del Comisariado Ejidal, así como el Consejo de Vigilancia, permanecen en funciones únicamente tres años. (64)

Por lo que a las facultades de las autoridades arriba indicadas se refiere, tenemos que es facultad de la asamblea general: (65)

Formular y aprobar el reglamento interior del Ejido; elegir y remover a los miembros del Comisariado Ejidal y del Conse-

(64) Ley Federal de Reforma Agraria Arts. 22o, 33o, 37 y 44o

(65) Ibidem. Art. 47o

jo de Vigilancia; formular los programas y dictaminar las normas necesarias para la organización del trabajo en el ejido; dictar los acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutarse los bienes ejidales; promover el establecimiento dentro del ejido de industrias destinadas a transformar la producción agropecuaria y forestal; autorizar, modificar o rectificar las determinaciones del Comisariado; discutir y aprobar los informes y el estado de cuenta que rinde el Comité; aprobar los convenios y contratos -- que celebren las autoridades ejidales; conocer de la suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido; opinar sobre permutas de parcelas entre ejidatarios o disputas de derechos -- hereditarios; determinar quienes deban prestar trabajo asalariado en el ejido.

Por lo que al Comisariado Ejidal se refiere, son facultades del mismo: (66)

Representar al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad; recibir en el momento de la ejecución del mandamiento del gobernador o de la resolución presidencial, los bienes y la documentación correspondiente al ejido; vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes determinen que las -- tierras deben ser objeto de adjudicación individual; respetar y hacer que se respeten los derechos de los ejidatarios; informar--

(66) Ley Federal de Reforma Agraria Art. 48o.

a las autoridades superiores correspondientes acerca de la tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales; dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria de cualquier modificación o cambio de los derechos ejidales; administrar los bienes ejidales como lo prevé la Ley; vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la ley, vigilar que se cite a asamblea general; defender conforme a la ley, los intereses ejidales; cumplir y hacer cumplir los acuerdos de las asambleas generales proponer a las asambleas generales los programas de organización y fomento económico; contratar la prestación de servicios de profesionistas, técnicos y asesores en general; formar parte del Consejo de Administración y Vigilancia de las sociedades locales de crédito; informar a la asamblea general de las labores efectuadas; informar a la Secretaría de la Reforma Agraria, y a la Secretaría de Agricultura, cualquier cambio de sistema de explotación y organización del trabajo en el ejido; auxiliar al estado en las labores de beneficio colectivo; - aportar los datos al registro agrario nacional; y las demás que la Ley Agraria y otras les señalen.

Son facultades del Consejo de Vigilancia: (67)

Vigilar los actos del Comisariado Ejidal con el fin de que estos se ajusten a los preceptos de la Ley Agraria; revisar (67) Ley Federal de Reforma Agraria Art. 49o.

mensualmente las cuentas del Comisariado y hacer las observaciones correspondientes ante la asamblea general; contratar a cargo del ejido, los servicios de personas que le auxilien cuando sea necesario; comunicar a la delegación agraria los cambios o modificaciones que sufran sus derechos ejidales; informar a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura, los obstáculos que se opongan a la correcta explotación de sus bienes ejidales; convocar a Asamblea General cuando el Comisariado Ejidal se niegue a hacerlo; suplir al Comisariado Ejidal cuando éste no cumpla con sus fines de acuerdo con el artículo 44 de la Ley de Reforma Agraria y las demás que la Ley y otras leyes y reglamentos, le señalen.

Por lo que específicamente se refiere a la responsabilidad de las autoridades ejidales, tenemos que estos incurrirán en responsabilidad:

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

En los dos primeros casos, serán castigados con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan cuando los he--

chos u omisiones mencionados constituyen delito.

En los últimos, se castigarán con destitución y con prisión de seis meses a dos años. (68)

Además de los casos señalados, los Comisariados incurrirán en responsabilidad.-

Por no cumplir las obligaciones que se les impone para la tributación del ejido; por ejecutar actos u omisiones que provoquen o produzcan el cambio ilegal de los ejidatarios o superficie o unidades de dotación distintas de las que les hayan correspondido en el reparto provisional de las tierras de labor; y por acaparar, o arrendar unidades de dotación o que se realicen actos que tengan por objeto transmitir ilegalmente la posesión o usufructo de las unidades de dotación.

Las conductas previstas en primero y segundo término, 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 delitos.

Los miembros del Comisariado que ordene la privación temporal o definitiva, parcial o total de los derechos de un ejido

(68) Ley Federal de Reforma Agraria Art. 469

datario o comunero, sin que exista una resolución legal en que fundarla, serán inmediatamente destituidos, quedarán inhabilitados para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comunidad, y sufrirán prisión de tres meses a tres años según la gravedad del caso. Esta misma sanción se aplicará en los casos mencionados en el último término. (69)

Asimismo ordena dicha ley, que serán sancionados con destitución del cargo que desempeñen, quienes promuevan la privación de derechos agrarios de su ejidatario o comunero en forma dolosa y notoriamente infundada.

En éstos casos se aplicará, además, la multa de quinientos a cinco mil pesos. (70).

Estas son pues, las responsabilidades estipuladas por la Ley de Reforma Agraria, en las que pueden incurrir las autoridades ejidales en el ejercicio de sus funciones, sin menoscabo de la aplicación de las leyes penales, por los delitos del orden común en que éstos incurran.

Pues la anterior limitación, tiene por objeto procurar la práctica de la Reforma Agraria, dentro del contexto del te--

(69) Ley Federal de Reforma Agraria Art. 470

(70) Ibidem. Art. 471

territorio ejidal y su patrimonio, mirando fundamentalmente, al sano desarrollo y al progreso de la colectividad que lo integra.

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.

Este análisis que a continuación nos permitimos reflexionar, es relacionado con el tema mencionado en el libro séptimo de la misma Ley Federal de Reforma Agraria.

Por principio, el artículo 463 se encuentra implícitamente inconstitucionalidad al atribuir responsabilidad a los funcionarios que intervengan en la designación de los Miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas; pues de acuerdo con el numeral 4o en relación con el 5o de la ley, se establece que dicha Comisión se integrará por un Presidente, un secretario y tres vocales; que el primer nombramiento recaerá en el Secretario 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.

lidad 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 por 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 parte de lo contenido en el artículo 50 de la Ley Federal de Reforma Agraria, consideramos importante hacer notar que, en la integración de las Comisiones Agrarias Mixtas, se incluye, como tercer vocal, "a un representante" de los ejidatarios y comuneros, el cual será designado y substituido por el Presidente de la República de una terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad correspondiente".

Circunstancia ésta, que tomando en consideración la importancia enorme que revisten las actividades de éstas 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 redac-

tora, ya 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 el Ejido o Comuna, se haga, porque sabemos que físicamente el primer mandatario está imposibilitado para hacer ése tipo-- de designación y que por la importancia de su investidura, ---- llevaría a sus últimos análisis dicha selección; ésto es, que - realmente existiera una verdadera representación del ejido o co muna.

En la práctica no se cumple con ésto, y son otras las - autoridades que nombran a ése representante.

Situación ésta que se agrava por el hecho de que, dicha persona que representa los intereses del ejido o comuna, es pro puesta justo 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 ineficacia de estas corporaciones en benefi-- cio de los campesinos del país. Por todo ello se hace necesaria la inclusión de personas honestas cuya probidad moral esté pro bada fehacientemente, tanto en las organizaciones sindicales co mo 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 (459), al Secretario de la Reforma Agraria, (461), y a la responsabilidad concerniente a los funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas --- (463).

Pertinente también consideramos señalar, la exigua sanción que en general priva dentro de este título séptimo de la ley para la responsabilidad de las autoridades agrarias.

Obsoleto y analizado 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 sus reglamentos sean causa de-- responsabilidad". Es de imaginarse, en principio, la cantidad -- de obstáculos de toda índole que deberán contrarestar los campe-- sinos de todo el país para hacer éste tipo de denuncia.

Por otro lado, dicho numeral es inconstitucional, ya -- que la facultad de avocarse a la investigación de los delitos-- es privativa del Ministerio Público, según lo establecen los --

artículos 21 y 102 de la Constitución General de la República, los cuales señalan en sus partes relativas: que "la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público..."; el segundo -- ordena: "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 esa autoridad le es atribuible la persecución de los delitos, por lo -- que es ante ella, en su ámbito respectivo, a quien deben hacerse las denuncias correspondientes.

C A P Í T U L O I I I

ANÁLISIS CRÍTICO DEL LIBRO SEPTIMO DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

- a).- Los delitos, faltas y sanciones en éste Ordena-
miento.
- b).- Responsabilidad Penal en la Ley Federal de Refor-
ma Agraria.
- c).- Delimitación en cuanto a Materia entre la Ley --
Federal de Reforma Agraria y el Código Penal.

a).- Los Delitos, faltas y Sanciones.

Como ya sabemos, de acuerdo con lo establecido por el artículo 2o de la Ley Federal de Reforma Agraria, las diversas autoridades a quienes está encomendada la aplicación de ésta, son:

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

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

Ahora bien, estas autoridades y empleados públicos que intervienen en la aplicación de dicho ordenamiento jurídico, -- además de ser responsables por los delitos que define la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y por el Código Penal respectivo, también resultan en su caso, responsables por violaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria. Al efecto, como más adelante veremos, surgen diversas imposibilidades en detrimento de la persona, autora del delito;

ésto es, que ante la concurrencia de varios tipos de sanciones, se desvirtúa la naturaleza coercitiva de dichos ordenamientos jurídicos, ya que implícitamente debe comprenderse la rehabilitación del sujeto activo del delito, circunstancia ésta que se omite y la cual a su vez traería aparejada, entratándose de dichas autoridades, una depuración moral que permitiera establecer objetivamente si dicha persona ha superado los aspectos psicológicos negativos que la motivaron a delinquir.

Enseguida, se hará una transcripción de los artículos relacionados con el tema que nos ocupa, con el objeto de determinar la conducta típica que en su caso, realizarán las distintas autoridades.

Previamente a ello, trataremos de fijar el concepto que se tiene de "faltas", a fin de saber con exactitud si, la citada Ley Federal de Reforma Agraria dentro de su título séptimo--lo ha encauzado debidamente.

Se dice, que faltas "son las acciones y omisiones voluntarias reprimidas por la ley, de menor cuantía, y que tienen su fuente en la ley, las ordenanzas municipales, los ordenamientos policiales o reglamentaciones administrativas" (71).

(71) Diccionario de Derecho Penal. Goldstein Raúl Ed. Bibliográfica Argentina, S.A. Buenos Aires 1978. Pág. 250.

Así veremos que, efectivamente en el contenido de este título en estudio, las faltas constituyen las sanciones mínimas, pero cabría preguntarse si toda sanción mínima dentro de la Ley, puede llegar a considerarse como falta: de donde resultaría --- otra consecuencia, pues no todas las sanciones mínimas previenen la misma punibilidad.

.Respecto a la responsabilidad de las autoridades agrarias, vemos que, y aludiendo a la suprema autoridad, el artículo 108 de la Constitución Federal le atribuye la posibilidad de acusársele "sólo" por traición a la patria y delitos graves del orden común. Situación ésta que ya hemos reflexionado en el capítulo precedente al comentar la Ley de Responsabilidades de -- los Funcionarios y Empleados de la Federación.

El artículo 459 de la Ley Federal de Reforma Agraria, a la letra dice:

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

1.- Por retardar más de quince días el nombramiento de sus representantes de las Comisiones Agrarias Mixtas, cuando -- por falta de ese nombramiento las Comisiones estén desintegra--

das;

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

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

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

V.- Por las demás causas que especifique ésta Ley".

Garantiza éste precepto, el que los Gobernadores, como altos funcionarios encaucen su conducta hacia la ineludible realidad del proceso de la Reforma Agraria desde el punto de vista de la aplicación de la Ley; por lo que en caso de atentar contra ésta, serán responsables por las hipótesis señaladas y acreedores al mismo tiempo a las sanciones que la misma impone.

La misma Ley en su artículo 460, establece que:

El Secretario de la Reforma Agraria incurrirá en respon

sabilidad:

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

II.- Cuando, con violación a 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 su 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.

La misma Ley señala en el numeral 461, que el Secretario de la Reforma Agraria incurrirá también en responsabilidad:

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

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

En principio, no existe justificación alguna para que--- se hayan escindido en dos artículos, los casos en que puede incurrir en responsabilidad dicho funcionario; puede el haberlo - hecho en esa forma trajo como consecuencia la omisión de la --- sanción en el segundo de los preceptos.

Omitió asimismo la Ley, haber hecho referencia a otras, ya se puede dar la posibilidad de que determinados empleados--- menores no se encuentren específicamente señalados en esta Ley, por lo que se les eximiría de éste tipo de sanción; es decir, - que hubiese podido establecer la ley, en lugar de "en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos señala ésta ley"; en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos señala ésta y otras leyes.

Por lo que a los Miembros del Cuerpo Consultivo se re--- fiere, según el artículo 464, incurrirán en responsabilidad penal:

1.- Por actuar dolosamente en los casos a que se refie-

re el artículo 14;

II.- Por proponer se afecten las propiedades inafectables;

III.- Por emitir dolosamente dictámenes en contra de lo prescrito por ésta ley; y

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

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

Los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, han sido facultados por esta Ley para contribuir a su cabal materialización, sin trasgredir ninguno de sus mandatos en detrimento de los intereses de los ejidatarios, de los comuneros y pequeños propietarios, recurriendo a cualquier maniobra dolosa o simplemente culposa que pudiese perjudicar el interés de los sectores señalados; o atentar en contra de la política del Poder Ejecutivo pues ello, como lo expresa la Ley, además de ser ilegítimo impide el proceso evolutivo en el agro en detrimento en la economía del País.

Cabe también señalar, ante la continua referencia de la Ley a lo que menciona también en el último párrafo del precepto en cuestión; ésto es, a que la sanción se aplicará "según la -- gravedad del hecho o hechos de que se trate". En esos casos, -- quien determina si un caso es o no grave".

Lo importante es que, la persona que tenga a su cargo, -- en un momento dado, de emitir su decisión al respecto, sea lo -- suficiente apta y consciente para analizar subjetiva y objetiva mente esa gravedad señalada por la ley.

Por otra parte, de acuerdo a lo establecido por el artículo 465 del mismo Ordenamiento Agrario, tenemos que los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas incurren en responsabilidad penal por las siguientes causas:

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

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

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

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

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

Establece la misma Ley Federal en su artículo 466, que los Delegados y Subdelegados Agrarios incurrirán en Responsabilidad Penal:

I.- Por proponer en sus dictámenes o estudios en contra vención a ésta 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;

Vl.- 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;

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

Vlll.- Por intervenir directa o indirectamente para su beneficio personal o por interpósita persona en negocios relacionados con los artículos que producen los ejidos; y

lX.- Por dar informaciones indebidas a una de las partes interesadas que perjudiquen 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.

En tal virtud, los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas como la Ley lo expresa, están facultados para contribuir y hacer efectiva la reforma agraria, obrando con honradez en el-

marco de sus atribuciones, a lo que los Delegados y Subdelegados, contribuirán asimismo a ser posible, a fin de que los problemas no se deformen ni bajo ningún concepto tomen otro camino para su solución que no sea el señalado por la Ley en beneficio de los campesinos, y en general de los ejidatarios, de los comuneros, de los colonos, o de los pequeños propietarios, pues --- siendo éstos la autoridad inmediata, en donde se establecen las primeras relaciones jurídico-agrarias, entre los campesinos y la Secretaría de la Reforma Agraria, su participación objetiva contribuye, no sólo a esclarecer el camino que conduce a la --- aplicación de la Reforma Agraria, sino a valorar en su justa --- aspiración, la justicia agraria en favor de aquellos con derechos agrarios, a los que indudablemente por mandato de la Ley--- tienen que servir.

b).- La "responsabilidad Penal en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Definido el concepto de responsabilidad en el presente estudio, trataremos de enfocar la misma desde el punto de vista del Derecho Penal, a las autoridades ejidales.

En el presente capítulo, hemos señalado las sanciones -- aplicables a las distintas autoridades agrarias, con las opiniones que nos permitimos expresar.

Hemos definido como la Ley Federal de Reforma Agraria establece en su Libro Séptimo, la responsabilidad penal de dichas autoridades. De suma importancia es ahora encausar este tipo de consecuencia a los Órganos internos de los ejidos pues la referida Ley establece una serie de sanciones a esas autoridades con el fin de salvaguardar los intereses de las personas que con su actividad permanente en la elaboración de los medios de producción, incrementan el desarrollo agrícola y la economía del País.

Ahora bien, conjugando la Ley Federal de Reforma Agraria en forma genérica la responsabilidad a que se refiere el Código Penal en el título X, relativo a los delitos cometidos por Funcionarios Públicos, y la que a su vez se refiere en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación en su capítulo II, correspondiente a los delitos y faltas--

oficiales, tenemos que, como se sabe que el Presidente de la República como la suprema autoridad agraria, no esta comprendido por lo que a la responsabilidad penal se refiere, en el contexto del libro séptimo, relativo a los delitos, faltas y sanciones; pues por disposición del artículo 108 Constitucional de la República, sólo puede ser acusado, durante el desempeño de su cargo, de traición a la patria y de delitos graves del orden común.

Ahora bien, de acuerdo con lo que señala el artículo 22 de la Ley Federal de Reforma Agraria, enfocando ya la responsabilidad 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.

Cabe mencionar que los núcleos agrarios, están facultados por esta misma Ley para crear un órgano de representación, llamado Comité Particular Ejecutivo, cuyas funciones se encuentran previstas por el artículo 20; ésto es, cuando se haya iniciado un expediente de restitución, dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de ejidos o de creación de nuevos centros de población.

El ordenamiento agrario referido no reconoce explícitamente a ese Comité como autoridad agraria, más sin embargo, dicho carácter se colige de la lectura del artículo 469, que ordena que "Los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos y de los Comisariados y Consejos de Vigilancia ejidales y comunales incurrirán en responsabilidad:

I.- Por abandono de las funciones que les encomiende 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 que se aplicarán además de las que corresponden cuando los hechos u omisiones mencionados constituyen delito.

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

Al efecto, cabe reconsiderarse lo establecido en el --- último párrafo de dicho precepto, ya que jurídicamente se constituye el delito de despojo, previsto por el artículo 395 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia Federal, pues ésta señala como sanción la pena de tres meses a cinco años de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos; cual se aplicaría.

El mismo ordenamiento jurídico establece en su artículo 470, que además de los casos señalados en el artículo anterior los Comisariados incurrirán en responsabilidad:

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

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

lll.- Por acaparar, permitir que se acaparen o arrendar unidades de dotación, o que se realicen actos que tengan por objeto transmitir ilegalmente la posesión o usufructo de las unidades de dotación.

Las fracciones 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 -- delitos.

Los miembros del comisariado que ordenen la privación-- temporal o definitiva, parcial o total de los derechos de un -- ejidatario o comunero, y los que con su conducta pasiva la tole-- ren o autoricen, sin que exista una resolución legal en que fun-- darla, serán inmediatamente destituidos, quedarán inhabilitados para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comuni-- dad, y sufrirán prisión de tres meses a tres años, según la gra-- vedad del caso. Esta misma sanción se aplicará en los casos en-- que se refiere la fracción III.

Consideramos importante subrayar que, éstas autoridades internas de los comuneros y ejidatarios, que son el puente ---- entre la masa campesina y el Poder Público, están pues, obliga-- das en defensa de sus representantes a procurar la justa aplica-- ción en defensa de sus representados a procurar la justa aplica-- ción de la Ley por parte de las autoridades agrarias, y también a responder ante ellas de la responsabilidad que la Ley les fi-- ja.

De ésta forma, la responsabilidad penal en la Ley Federal de Reforma Agraria, junto a los delitos enumerados, queda perfectamente definido por lo que respecta a las autoridades referidas; más sin embargo, no existe dentro de ese Ordenamiento Jurídico un sistema que permita generalizar esa responsabilidad para los empleados de menor jerarquía, a los que se les aplica según el espíritu del artículo 474, una sanción administrativa solamente. Con la inclusión de medidas restrictivas más severas para éstos, pues son quienes en la práctica están en contacto directo con los campesinos, podría garantizarse más el desempeño de su actividad.

c).- Delimitacion en cuanto a materia, entre la Ley Federal de Reforma Agraria y el Código Penal.

Con el propósito de delimitar lo referente a los delitos, faltas y sanciones que existen entre el libro séptimo y la Ley Federal de Reforma Agraria y el Código Penal, en lo que respecta al título X relativo a los delitos cometidos por los funcionarios y empleados públicos, procuraremos, en principio, establecer las similitudes siguiendo para ellos, el orden progresivo de los artículos 459 y 466 del ordenamiento agrario, -- con el fin de respetar la secuencia de la nominación del inciso, objeto de éste estudio.

Sobre el particular, tenemos que según el artículo 459 fraccion I, los Gobernadores de los Estados incurren en responsabilidad penal por retardar más de quince días el nombramiento de los representantes de las Comisiones Agrarias Mixtas; -- por afectar ilegalmente las propiedades inafectables; por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y no devolver los expedientes que les envíen dichas Comisiones Agrarias en los plazos establecidos. Esto tiene similitud con el artículo 214 fracción III del Código Penal, relativo al abuso de autoridad, que dice que se comete este delito, -- cuando indebidamente, se retarde o niegue a los particulares -- la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles --

o impida la presentación o el curso de una solicitud.

En similitud con el mismo artículo de la Ley Federal de Reforma Agraria, se encuentra el artículo 214 fracción I -- del Código Penal, pues ordena que comete el delito de abuso de autoridad, el Funcionario Público, cuando para impedir la ejecución de una Ley, decreto o reglamento, en cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto.

También se encuadra el artículo 460 fracción II de la Ley citada en similitud con el numeral 214 fracción III del Código Penal, pues el primero señala que el Secretario de la Reforma Agraria, incurrirá en responsabilidad "cuando, con violación a ésta Ley proponga resolución negando a un núcleo de población las tierras o aguas a que tenga derecho y por otra parte, el segundo de los artículos mencionados, establece que se comete el delito de abuso de autoridad, por el funcionario público, cuando éste indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; - hipótesis ésta que también se podría aplicar a los Jefes del Ejecutivo Local, conjuntamente con lo previsto por la Ley Federal de Reforma Agraria, al establecer en su artículo 459 fracción I, que dichos funcionarios incurrirán en responsabilidad,

por retardar más de quince días el nombramiento de sus representantes de las Comisiones Agrarias Mixtas, cuando por falta de ese nombramiento las Comisiones estén desintegradas.

Con el carácter supletorio, la legislación penal concurre también a la Ley Federal de Reforma Agraria, pues ésta, según sus disposiciones, que están previstas en aquélla; en virtud de lo cual, han de señalarse las similitudes que existen entre lo indicado por la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación y el Código Penal.

Al respecto, tenemos que según la Ley de Responsabilidades, es un delito aceptar un cargo público y tomar posesión sin reunir los requisitos indicados por la Ley respectiva, lo que guarda similitud con lo indicado por la Ley respectiva, lo que guarda similitud con lo indicado por "el Art. 212 Fracción I del Código Penal que señala como ejercicio indebido ó abandono de funciones públicas, al que ejerza las funciones de un empleo cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o sin llenar todos los requisitos legales".-

La Ley de Responsabilidades señala como delito también ejercer las funciones de un empleo después de expirado el tiempo señalado por la Ley para ejercerlo, lo que tiene similitud con el contenido del artículo 212 Fracción II que establece co

mo ejercicio indebido, a todo el que continúe ejerciendo las--- funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que--- se ha renovado su nombramiento o que se le ha suspendido o ---- destituido legalmente.-

Por otra parte, constituye un delito según la Ley de--- Responsabilidades, el ejercer funciones distintas a las que le corresponden en un empleo. cargo o comisión, lo que guarda si--- militud con lo estipulado en el artículo 212 fracción V que se ñala que comete un delito el que sin habérsele aceptado su re--- nuncia de una comisión, empleo o cargo, lo abandonare sin causa--- justificado.-

La Ley de Responsabilidades por otra parte, dice que -- comete un delito un funcionario público al coaligarse para to--- mar medidas contra la Ley, lo que guarda similitud con el artí--- culo 416 del Código Penal que dice, que cometen el delito de--- coalición, los funcionarios públicos, empleados, agentes o co--- misionados del gobierno que se coaligen para tomar medidas ---- contrarias a una Ley o reglamento.-

La Ley de Responsabilidades indica asimismo, que ejer--- cer violencia, vejar o insultar como autoridad a alguna de las--- partes en conflicto constituye un delito, lo que también guarda similitud ya que según el Art. 214 del Código Penal Fracción 11

establece que hay abuso de autoridad cuando ejerciendo sus fun ciones o con motivo de ellas, hiciere violencia una persona -- sin causa legítima o vejare injustamente o la insultare.-

La Ley de Responsabilidades establece como delito, por otra parte, el retardar o negar indebidamente a los particula- res el despacho de sus asuntos; lo que tiene similitud con lo- indicado en el Código Penal en el Artículo 214 Fracción III,-- que dice que, existe abuso de autoridad cuando indebidamente - se niegue a los particulares la protección o servicio, tenien- do la obligación de otorgarlo o impida la presentación o el -- curso de una solicitud.-

La Ley de Responsabilidades dice asimismo que es deli- to dar a los caudales del erario aplicación distinta a la indi- cada por la Ley, lo que tiene similitud con el artículo 214 -- Fracción VII del Código Penal, que dice que se comete el deli- to de abuso de autoridad cuando teniendo a su cargo caudales - del erario les dé una aplicación distinta a aquella a que estu- vieren destinados.-

La Ley de Responsabilidades establece como delito tam- bién el exigir por sí o por medio de otro, impuesto, contribu- ción, recargo, rédito, salario, dinero, emolumentos, o mayor-- cantidad que la que fija la ley; lo que tiene similitud, con -

lo indicado en el Código Penal en el artículo 222 que señala-- que, comete el delito de concusión, el encargado de un servicio público que con el carácter de tal y a título de impuesto-- o contribución recargo, renta, retiro, salario o emolumento, -exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios-- o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.-

La Ley de Responsabilidades indica a su vez como delito de los funcionarios públicos el tratar con ofensa y desprecio a las personas en la oficina, lo que guarda relación con -lo indicado en el Código Penal en el artículo 214 Fracción II, que señala que se ejerce el abuso de autoridad cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas, hiciere violencia una-persona sin causa alguna o la vejare o insultare injustamente.-

Tales son las delimitaciones, más importantes, que pueden hacerse en forma concreta, entre lo indicado en el Libro -- Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria, respecto de la -- responsabilidad de las autoridades agrarias y de los empleados; y los delitos y faltas de los funcionarios públicos relativos-- al Título Décimo del Código Penal, lo que como es lógico supo-- ner son delimitaciones que en esencia se conjugan, ya que ambas constituyen una unidad, en la cual la sociedad y el Estado procuran a través de la responsabilidad punible salvaguardar el --

equilibrio y el sano desarrollo de la colectividad nacional, -- en beneficio fundamentalmente de los factores que concurren en la evolución del agro mexicano.-

Al respecto de este inciso, en cuanto a la delimitación de materia entre la Ley Federal de Reforma Agraria y el Código Penal, surge la concurrencia de normas incompatibles entre sí, -- esto es, cuando se encuentra materia o un caso, disciplinado o reglamentado por dos o más normas incompatibles entre sí (71).-

El problema consiste en delucidar cual norma debe aplicarse con exclusión de las demás; es decir, "se trata incuestionablemente de un problema de aplicabilidad de la norma penal; -- saber de dos o más normas que regulan una materia o un caso, -- cual de ellas es la aplicación y cual excluida" (72).-

¿Cuál de estas normas debe aplicarse?

Para éllo consideramos importante aludir al artículo -- sexto de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación que expresa "se derogan en cuanto se opongán a la presente, todas las Leyes y disposiciones de ca-- (71) Apuntamientos de la parte general de Derecho Penal Porte--

Petit. Méx 1969. P. 220

(72) Porte Petit. Op. Cit., p. 220.

rácter general referente a responsabilidades de funcionarios-- y empleados públicos". Numeral éste transitorio previsto en dicho ordenamiento de fecha 21 de Febrero de 1940.-

Aquí se evidencia una importante restricción: la que establece que sólo quedarán sin vigor las leyes preexistentes-- que se contradijeran a sus mandatos. Ahora bien, algunas de-- estas disposiciones no sólo no se oponen sino que se complementan (Artículo 22 de la Ley de Responsabilidades). De lo ex puesto se deduce la existencia de una concurrencia de normas -- incompatibles entre si, que pertenecen a dos o tres ordenamientos que pretenden regir la misma materia.-

Necesario por ello es, siguiendo el pensamiento de Porte Petit, que como solución a ésta problemática se aluda al -- "principio de especialidad", que consiste en que "cuando la -- norma especial contiene la materia o el caso de la norma general, más una nota o elemento específico, en consecuencia, en -- este principio existe una concurrencia aparente de normas so-- bre una materia o un caso, teniendo la norma especial validez-- sobre la general (73).-

"Ley general es la que contiene el delito de modo gené
(73) Porte Petit. Op. Cit., p. 225

rico sin individualizar sus elementos constitutivos. Ley especial es la que contiene todos los caracteres de la Ley general, y además, otros determinados caracteres específicos que individualizan los elementos integrantes del delito". (74).-

Visto lo anteriormente citado, podemos considerar que en el caso particular de la Ley Federal de Reforma Agraria, el Código Penal y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación es requerible detallar analíticamente cada caso concreto, pero sin dejar de tomar en consideración, como ya se estableció en un capítulo anterior que la delimitación de la Ley primeramente citada, debe quedar enfáticamente resulta al no calificar las conductas de los funcionarios como delitos, sino evocando supletoriamente a los otros dos ordenamientos legales. Es decir, sin señalar como hace en el desglose de su artículo en el libro séptimo, como sanción, la aplicación de una pena corporal.-

(74) Cuello Calón Eugenio Op. Cit., p. 577

C A P I T U L O I V

LA TIPICIDAD Y LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

- a).- Tipicidad; Elementos y Concepto
- b).- El Tipo y lo estrictamente Penal
- c).- La Tipicidad en otras ramas del Derecho.

a).- TIPICIDAD, ELEMENTOS Y CONCEPTO.

El estudio de la Tipicidad entendido como elemento del delito, según la opinión de la mayoría, de los autores, implica el conocimiento del tipo, cuyo análisis veremos en el siguiente inciso.

¶ Pero dada la importancia del concepto de tipicidad, requerible es en principio tratar de establecer su definición; - así vemos que en toda conducta no necesariamente, por encuadrarse a lo previsto por un ordenamiento jurídico, implica que sea punible, ésto es, que puede concurrir una causa de justificación, de donde se deduce que una conducta puede implicar tipicidad pero no antijuridicidad, por lo que, para que un acto pueda llegar a constituirse como delito debe además ser antijurídico y culpable.-

Así tenemos, abordando el pensamiento del maestro Castellanos Tena, la Tipicidad es "el encuadramiento de una conducta con la descripción hecha la ley; la coincidencia del comportamiento con el descrito por el legislador. es, en suma, la acuñación o adecuación de un hecho a la hipótesis legislativa"

Para el jurista Jiménez Huerta, la tipicidad "es el--- encuadramiento o subsunción de la conducta principal en un tipo de delito o subordinación o vinculación al mismo de las conductas accesorias". (76)

Por otro lado, se dice que la tipicidad como elemento--- se da, "cuando el infractor que no es el destinatario, arregla y conforma su conducta, con escrupulosa exactitud, a la hipóte--- sis de la ley" (77).

Al respecto, conviene aludir a lo que entiende la Su--- prema Corte de Justicia de la Nación por tipicidad; dice que - "para que una conducta humana sea punible conforme a derecho--- positivo, es preciso que la actividad desplegada por el sujeto--- activo, se subsuma en un tipo legal esto es que la acción sea típica, antijurídica y culpable, y que no concorra en la total consumación exterior del acto injusto, una causa de justifica--- ción o excluyente de la culpabilidad. Puede una conducta huma--- na ser típica, porque la modificación de voluntad, o la mani--- festación del mundo exterior es decir, la producción del resul--- tado lesivo enmarquen, dentro de la definición de un tipo le--- gal, como puede ocurrir, por ejemplo, tratándose de homicidio-

(76) La Tipicidad, Jiménez Huerta. Méx. 1965. p. 207

(77) Parte General del Derecho Penal de Eugenio Florian, Emi--- lio Porte Aspe, Méx 1940, p. 232

o fraude, pero si se demuestra que el occiso fué privado de la vida por el sujeto activo, cuando éste era objeto de una agresión injusta, real, grave, desaparece la antijurídidad del - acto incriminado y consecuentemente al concurrir la causa justificadora de la acción, resulta no culpable, o si, tratandose del segundo de los delitos no se satisfacen los presupuestos - de tipicidad al no integrarse sus elementos constitutivos" --- (78).

Al respecto, consideramos que la tipicidad desempeña - una función predominante descriptiva, que singulariza su valor en el concierto de las características del delito y se relaciona con antijuridicidad o concretarla en el ámbito penal. Anteriormente, la tipicidad no sólo es pieza técnica, sino también se - cuele del principio legalista, garantía de libertad.

Por lo expresado, coincidimos con la opinión del maestro Pavón Vasconcelos, quien expresa que la tipicidad es "la-- adecuación de la conducta o del hecho a la hipótesis legislativa" (79).

De todo lo anterior, concluimos que la acción antijurídica ha de ser típica para considerarse delictiva, pues sólo--

(78) Semanario Judicial de la Federación, -CXVII, p. 139

(79) Ibidem Op. cit. p. 261.-

asi puede considerarse que la acción ha de encajar dentro de ésta figura pues de lo contrario al faltar el signo externo--- distintivo de la antijuridicidad penal, que lo es la tipicidad, dicha acción no llegaría a concebirse como ilícita.

Por lo que respecta específicamente al libro séptimo-- de la Ley Federal de Reforma Agraria, relativo a la responsabi- lidad de las autoridades agrarias y ejidales, la tipicidad vis ta desde el ángulo del Código Penal, se contempla dentro de -- los artículos 214 y 217, referentes respectivamente, al abuso- de autoridad y al cohecho. En el ordenamiento jurídico agrario ya citado tenemos que los delitos, faltas y omisiones que se-- encuentran indicados en los artículos 458, 459, 460, 461, 463, 464 y relativos, tipificados en algunos casos las formas deli- ctivas en las que incurren los funcionarios y empleados públi- cos por violación específica a ésta ley, lo que como ya indica mos, guarda estrecha relación con lo señalado con la Ley de -- Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federa- ción.

La tipicidad es pues, por lo que respecta a la Ley Fe- deral de Reforma Agraria, lo indicado por el legislador en el contexto del artículo enunciado en el libro séptimo, desde don- de el Estado y la sociedad se protegen de la conducta delicti- va de quienes atentan contra la Constitución o violan el orde-

namiento agrario referido.

b).- EL TIPO Y LO ESTRICTAMENTE PENAL

Para lograr llegar a tener una completa comprensión de la tipicidad, es necesario precisar lo que debemos entender por tipo, ya que este constituye requisito sine quoniam para la existencia de aquélla.

Diversos autores han expresado su opinión al respecto, así tenemos que, para el maestro Francisco Castellanos Tena, es "la creación legislativa, la descripción que el Estado hace de una conducta de los preceptos penales, mientras que la tipicidad es la adecuación de una conducta con la descripción legal formulada y abstracta" (79).

Por otro lado, para el jurista filósofo Pavón Vasconcelos, el tipo "es la descripción concreta hecha por la ley de una conducta a la que en ocasiones se suma su resultado, reputada como delictuosa al conectarse a ella una sanción penal" (80).

O bien se considera al tipo como "la conducta humana -- configurada hipotéticamente por el precepto legal" (81).

(79) Castellanos Tena Fdo. Op. Cit., p. 159

(80) Pavón Vasconcelos Fco. Op. Cit., p. 243

(81) Carranca y Trujillo Raúl p. 217

Este mismo término ha sido definido por la H. Suprema-Corte de Justicia de la Nación, como "el conjunto de todos los presupuestos a cuya existencia se liga una consecuencia jurídica que es la pena" (82).

Sostiene esta misma autoridad, y en relación al mismo-concepto, que "bien sabido es que el tipo en el propio sentido jurídico, penal significa más bien el injusto descrito concretamente por la ley en sus diversos artículos y a cuya realización va ligada la sancion penal, de dónde se sigue que una --- acción por el sólo hecho de ser típica no es necesariamente -- antijurídica, pues cuando hay ausencia de alguno de sus presupuestos es inconcuso que el tipo penal no llegue a configurarse" (83).

Al efecto, consideramos que efectivamente no toda conducta por el solo hecho de ser típica, esto es que quede encuadrada en la hipótesis prevista por la ley, llegue a considerarse como antijurídica, pues surgen o pueden surgir las causas--de justificación, o bien, alguna excusa absolutoria, reconocidas por la misma ley.

Ahora bien, de acuerdo con los conocimientos adquiri--

(82) Semanario Judicial de la Federación, CXIX, p. 2887

(83) Semanario Judicial de la Federación, CXIX. p. 2884.

dos en la materia, podemos considerar que el tipo posee referencias temporales y espaciales; ésto es, que para la reunión o configuración del tipo descrito en la ley, sea requerible la existencia del espacio y tiempo; por ejemplo, respecto a la primera referencia, el Código Penal para el Distrito Fderal, establecen su artículo 381 bis, que "sin perjuicio de las sanciones que de acuerdo con el artículo 370 y 371, debe de imponerse, se aplicarán de tres días a 10 años de prisión al que robe en edificio, vivienda, aposento o cuarto que estén habitados o destinados para habitación, comprendiéndose en ésta denominación no solo los que estan fijos en la tierra, sino también los movibles, sea cual fuere la materia de que estén construidos". Como se puede observar, la ley exige para la aplicación de la sanción correspondiente que el ilícito se perpetre en el interior de una vivienda, edificio, cuarto que estén habitados o destinados para habitación. En este mismo precepto,

hace otra referencia espacial ya que al expresar que "en los mismos términos se sancionará al que se apodere de un vehículo estacionado en la vía pública y no ocupado por alguna persona", se está exigiendo por parte de la Ley, la materialización especial consistente en que el objeto, susceptible de ser apoderado, se encuentre efectivamente en la vía pública estacionado y sin ninguna persona a bordo; debiendose entender, que si el auto es sustraído de un garage o de cualquier otro lugar, este ocupado por alguna persona, no se configuraría--

la modalidad espacial prevista en el tipo.

Ahora bien , respecto a la referencia temporal, tenemos que el Código Penal a que aludimos, establece en su artículo -- 325 que se llama infanticidio "a la muerte causada a un niño -- dentro de las 72 horas de su nacimiento, por alguno de sus descendientes consanguíneos; infiriéndose de la lectura de éste--- precepto que dicho fallecimiento deberá acaer en dicho término-- o lapso de tiempo; siendo importante objeto de prueba el momento en que se verifica el nacimiento así como el que se extinga la vida del niño; ya que de ésta forma, sería exigible por parte de la Ley, la conducta del sujeto activo del delito.

Por lo anterior, podemos expresar que el tipo es considerado como el conjunto de las características específicamente-- señaladas por la Ley, integrado por las notas especiales de una figura concreta de delito; integrándose el contenido conceptual de corpus delicti, mismo que es confirmado por el numeral 168 - Párrafo Segundo, del Código Federal de Procedimientos Penales,-- en donde se establece que el cuerpo del delito, está formado -- por los elementos materiales que constituyen el hecho delic--- tuoso; constituyéndose por todo lo anterior, el esquema legal-- por las distintas descripciones que hace la Ley, independientemente de su referencia.

c).- LA TIPICIDAD EN OTRAS RAMAS DEL DERECHO.

Hemos señalado en el contexto de este capítulo, que la Tipicidad, como elemento del delito, es el encuadramiento de una conducta con la descripción hecha en la Ley; la coincidencia del comportamiento con lo descrito por el Legislador, --- desempeña una función predominante descriptiva, que singulariza su valor en el concepto de las características del delito - y se relaciona con la antijuridicidad, por concretarla en el ámbito penal.

Hemos expresado, que la tipicidad considerada como la adecuación de esa conducta a la hipótesis prevista por el Tipo, es determinada en este sentido, por los Ordenamientos Penales; necesario por ello es, tratar de establecer la relación de éste término en otras ramas del derecho, en virtud de lo cuál tenemos que dar a conocer las siguientes acciones antijurídicas; como son: abrir, interceptar la correspondencia ajena; comerciar, elaborar, poseer, adquirir, enajenar con estupefacientes; falsificación o alteración de billetes de Banco; falsificación de sellos, llaves o troqueles, marcas, pesas y medidas.

Los tipos indicados, y otros semejantes, pertenecen a la rama específica del Derecho Penal, por lo que su tipicidad, debe ser diferenciada para los alcances de otros Ordena-

mientos Jurídicos; ésto es, consideramos que dicho término no debe ser abarcable por otras ramas del Derecho, ya que constituye en su terminología más depurada, objeto de estudio exclusivamente del Derecho Penal.

Todo ello, basado en el razonamiento de que dicho concepto constituye uno de los elementos integrantes del delito, y éste por su naturaleza misma, no debe llegar a ser calificado como tal por otros ordenamientos; mas sin embargo, ésto no sucede así, pues aunque en el caso de los funcionarios y empleados públicos de la Reforma Agraria, su conducta se encuentra, en caso de incurrir en la transgresión de una norma sancionada por leyes penales, como son la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y por el Código Penal, indebidamente en el contexto del Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria, se alude a delitos; por lo que --- estimamos conveniente sugerir la supresión de dichos términos.

Jurídicamente, más adecuada sería que dicha Ley Federal de Reforma Agraria, señala que, los actos u omisiones que constituyen delitos, serían sancionados por las Leyes Penales, sin atribuirse la facultad de calificarlos como tales previamente.

C A P I T U L O V

APLICACION PRACTICA DEL CAPITULO SEPTIMO DE LA
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

a).- Observaciones

b).- Hipótesis de algunos casos. (Recomendaciones)

C O N C L U C I O N E S

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

a) OBSERVACIONES.

No basta que el artículo 127 Constitucional establezca las bases que permiten la recuperación de la tierra, la fragmentación de los grandes latifundios, el reconocimiento de los pueblos para que se les dote de tierras necesarias para su subsistencia, de restituir a las comunidades las tierras de que fueron despojadas, de crear nuevos centros de población, lo más importante es el de ser, precisamente, el inicio de la Reforma Agraria, que constituye la entrega de tierras a los campesinos.

Hoy, la Revolución Mexicana se enfrenta nuevamente a sus dos grandes adversarios; los grandes capitales del exterior y los grupos de terratenientes que han tratado de conservar sus privilegios, ligados precisamente a la estructura política del pasado.

Este grupo, es el que trata por todos los medios posibles de impedir que en la práctica, se le de vigencia al artículo 27 Constitucional.

En contra de ésto y por su bienestar, el ejido y la auténtica pequeña propiedad, ingresan poco a poco en un proceso de producción que permite, esencialmente, satisfacer las

necesidades internas y participar en el mercado internacio--
nal. De esta manera, la Reforma Agraria constituye uno de -
los más importantes factores de desarrollo del mercado inter
no que está auspiciando el advenimiento de la industrializa--
ción del País, que más sólido, más coherente, está logrando
una ocupación gradual del excedente de mano de obra en el --
campo y enfrentándose a la realidad que el crecimiento demo--
gráfico del País, está presentando como un reto permanente.

La existencia todavía del latifundio y las muchas su--
perficies localizadas en la faja costera en mano de particu--
lares que ilegalmente los han venido detentando y que a mane--
ra de despojo, están quedándose con bastos recursos que ofre--
cen posibilidades para el país; la explotación de nuestros -
bosques; los grandes problemas de las zonas desérticas y los
de las zonas temporales; el crecimiento vertiginoso de la po--
blación; los bajos ingresos de la población rural; las injus--
ticias cometidas contra muchos campesinos; las frustraciones
de nuestros hombres del campo que no han tenido la oportuni--
dad de recibir una fracción de tierra; las limitaciones de -
los recursos crediticios y de muchas limitaciones de nues--
tra realidad geográfica y nuestra idiosincracia, constituyen
motivo para seguir combatiendo las formas de acaparamiento -
de la tierra; el minifundio, como expresión antieconómica y
poder tecnificar bastas superficies, para poder hacer costea

ble y rentable la economía agrícola del país y poder hacer producir la tierra, haciendo que los campesinos participen en el proceso de la comercialización y de la industrialización.

En tal virtud, frente a la nueva etapa histórica en -- que el crecimiento de la población y la necesidad de redistribuir la riqueza, se acompaña a la de redistribución del crédito; de la redistribución de los conocimientos técnicos; de la redistribución del agua y de todos aquellos que, en -- síntesis, permite en realidad, elevar las condiciones de vida de la familia campesina, a lo que es menester sumar los instrumentos administrativos que permiten colaborar de una manera decidida para poder darle al país un mayor impulso a la organización de la producción y permita afrontar los problemas derivados del crecimiento de la población de bajos ingresos de campesinos, para lo cual es necesario señalar que todo lo que se ha logrado en el proceso productivo del campo, a pesar de las traiciones, las simulaciones, es evidente que la Reforma Agraria, sin lugar a duda, ha contribuido poderosamente al desarrollo económico y social de la nación y al proceso económico e independiente del país, por lo cual los sacrificios hechos por la masa campesina, testimonian -- que las masas rurales, continúan en su puesto de combate por la superación de sí mismos y por el fortalecimiento del Esta

do Mexicano.

En este proceso, las autoridades agrarias, los funcionarios públicos y los empleados de la Secretaría de Reforma Agraria, han hecho gala en el pasado de abierta corrupción, burlando la Ley Federal de Reforma Agraria, a pesar de la -- protesta de los campesinos, de sus organizaciones y de sus -- líderes, muchos de éstos últimos, perseguidos, encarcelados y muertos por el delito de servir a la clase campesina y por fin, superar los ancestrales problemas del hombre del campo.

La aplicación pues del Capítulo VII de la Ley Federal de Reforma Agraria que ya formaba parte del Código Agrario, no se ha visto aplicado respecto de los delitos y sanciones a los funcionarios públicos agrarios, muy por el contrario, una gran parte de éstos, traficaron con los intereses de la clase campesina, desde el poder público y se enriquecieron -- sin que, hasta la fecha, haya caído sobre ellos la más mínima sanción del Capítulo VII de la Ley Federal de Reforma -- Agraria, ni tampoco su similar en la Ley de Responsabilida-- des de los Funcionarios y Empleados Públicos o del Código Pe-- nal, en su caso, lo que de hecho parece que hasta ahora en -- contra de lo señalado por la Constitución, éstos han gozado de fuero u de protección por parte de los altos funcionarios encargados de dirigir los destinos del país. Por todo ello,

se observa pues, que lo relativo a las sanciones en la Ley - Federal de Reforma Agraria, no se aplica en la realidad como lo hubieran deseado y lo desean, para bien del campo los campesinos del país.

b) HIPOTESIS DE ALGUNOS CASOS (RECOMENDACIONES).

Para que lo complejo de la Reforma Agraria en lo social, en lo económico, en lo político, en lo técnico y en lo administrativo, pueda traducirse en una realidad que beneficie en forma directa a los sectores del campo, protegidos -- por la Ley Federal de la Reforma Agraria, que son los ejidatarios, los comuneros, los colonos y los pequeños propietarios, es indispensable, en la actual etapa de la organización de la producción de lo individual a lo colectivo, de lo tradicional a la empresa agrícola moderna, en la que urge sumar numerosos factores económicos, técnicos, tecnológicos y científicos, que la administración pública, deje de ser por negligencia o por omisión, un factor colaboracionista de los enemigos de los hombres del campo; ante ello al transformarse el Departamento Agrario, en una Secretaría de Estado, para la buena marcha de la Reforma Agraria en el país, es necesario que a los Funcionarios Públicos, se les aplique la Ley con el propósito de liquidar la corrupción administrativa -- que, desde muchos puntos de vista, ha espoliado la raquítica economía de los campesinos.

Pues sin esta condición básica, la aplicación de la Reforma Agraria, continuará en la práctica cometiendo muchos -- hierros, limitando la producción del agro y con ello redu---

ciendo el poder de compra de las masas rurales en detrimento de la industrialización y de la independencia económica de la nación.

Ha sido, por lo que a los funcionarios públicos se refiere, una irrealdad la aplicación de las sanciones establecidas por el Capítulo Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley de Responsabilidades y el Código Penal, pues sólo en casos aislados, en los que la persona ha dado cuenta de la conducta delictiva, por ejemplo, de algunos delegados agrarios en los estados de mayor desarrollo agrícola, casos que quedan meramente en especulaciones o a veces, en simples cambios administrativos de una región a otra, sin que el peso de las leyes se haga sentir sobre éstos, por lo que hasta hoy, es factible continuar creyendo, no obstante la modalidad actual del gobierno, que no existe la fuerza unitaria de los campesinos, ni la rectitud e intransigencia de los altos funcionarios, que fundamentalmente se enriquecen a costa de los campesinos, al negárseles sus derechos consagrados en el artículo 27 Constitucional y en la Ley Federal de Reforma Agraria, hecho éste, que en el fondo no constituye otra cosa que la transgresión a los objetivos centrales de la revolución institucionalizada y un flaco servicio a los viejos y nuevos latifundistas, a los que el constituyente de 1916-1917, se propuso liquidar en lo económico o en lo social, pa

re dar paso a la democracia económica en el agro Mexicano.

C O N C L U S I O N E S

1.- Dada la importancia que reviste la exégesis de la norma jurídica, requerible es aumentar la capacitación del personal que tiene en su haber la delicada misión de administrar la justicia, con lo que en cierta forma, se atenuarían las circunstancias desfavorables, tratándose sobre todo de la clase marginada, como es la campesina.

2.- Consideramos en igual forma necesario, la creación de una Dirección dentro de la Secretaría de Reforma Agraria, cuyo objetivo sea el de comprobar la capacidad psicológica del personal administrativo de esa institución, pues ello garantizaría la pronta y expedita tramitación de los expedientes de la comunidad rural.

3.- 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, pues dicho carácter punitivo que indebidamente se atribuye en su Libro Séptimo, es propio y exclusivo de los Ordenamientos Penales, además de propiciar con ello, tener que decidir entre dos sanciones completamente diversas. En consecuencia, creemos necesario suprimir dicho carácter de esa Ley.

4.- Igualmente, consideramos que la definición que de delito expresa el Código Penal vigente en su artículo Séptimo, debe ser reformado en el sentido de incluir, desde la definición misma, a las personas morales; ya que es común en la práctica, encontrarse con casos en los que injustificadamente se desvirtúa su responsabilidad penal. De esta forma, se incrementaría el interés académico plantear soluciones punitivas más efectivas a dicha persona.

5.- Es preciso substituir del artículo Segundo de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, así como del 110 de la Constitución General de la República, el término de "altos", ya que al hacer referencia estos dos artículos a los funcionarios de mayor jerarquía, aún cuando haya sido utilizado en su sentido figurado, implica una inadecuada utilización de la técnica jurídica.

6.- De trascendente urgencia es incluir en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, lo que debe entenderse por "delitos graves del orden común", pues en su artículo 3º, indica que el Presidente de la República, sólo puede ser acusado por esos delitos y por traición a la patria.

7.- En esa misma situación, incurre la Constitución Ge

neral de la República, en su artículo 108, Párrafo 3º, en -- realidad, se desconoce en razón a qué o a quién deben calificarse los delitos del orden comun como graves; agregándose a éstos, la imposibilidad de acusársele al mismo funcionario, de violación a cualquier orden Federal.

8.- De inconstitucional, calificamos el artículo 463 - de la Ley Federal de Reforma Agraria, al 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 Or - denamiento, son integradas dichas Comisiones por un Presiden - te, cuyo nombramiento recaerá en el Secretario de la Reforma Agraria, un Secretario y Tres Vocales. Que los Delegados, - según lo señalado por el numeral 7º, Párrafo Segundo, serán nombrados y removidos por el Presidente de la República; por lo que, si el Delegado nombrado por este funcionario, incu-- rre en la comisión de una conducta ilícita, el Jefe del Eje-- cutivo será responsable penalmente; con lo que se infiere la contradicción con nuestra Carta Magna, en su artículo 108, - Párrafo Tercero, que a la letra indica que: "El Presidente - de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del or - den común.

9.- Que por la importancia que se le atribuye a las Comisiones Agrarias Mixtas, es requerible que se cree un Organó verdaderamente representativo de los comuneros y ejidatarios, pues consideramos que el que actualmente tiene ese carácter personalizado en el Tercer Vocal, que es nombrado y substituído por el Presidente de la República, según lo establece el artículo 5º Párrafo Segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria, no cumple las exigencias representativas del grupo campesino, aunado a la poca o nula efectividad de la Liga de Comunidades Agrarias de la Entidad, donde imperan situaciones contradictorias con la naturaleza de su finalidad, aunque si es dable reconocer casos excepcionales. Nos permitimos sugerir que, continuamente, se recaben a través de los Municipios y Delegaciones de todas las Entidades, informaciones censales de los grupos de comuneros y ejidatarios, con el objeto de que periódicamente, en los perímetros de esas Delegaciones y Municipales, se lleven a cabo asambleas de donde surja dicho Organó representativo. Las asambleas deberán ser asesoradas por estudiantes o maestros, quienes vigilarán que no haya intervención ajena a esos grupos.

10.- Equiparablemente, consideramos de suma trascendencia la inclusión de las sanciones correspondientes a algunas autoridades agrarias, como son a los Gobernadores de los Estados, al Secretario de la Reforma Agraria y a la responsabi

lidad concierne a los funcionarios que intervienen en la designación de los Miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas, ya que la Ley Federal de Reforma Agraria, omitió en el contexto de su Libro Séptimo.

11.- Obsoleto y analizado fuera de toda lógica, consideramos el artículo 475 de la Ley Federal de Reforma Agraria, además de ser inconstitucional, pues es de imaginarse la cantidad de obstáculos de toda índole a que se enfrentarán los campesinos de todo el país, para denunciar ante el Presidente de la República o ante el Secretario de la Reforma Agraria, cuyo lugar de residencia es la Ciudad de México la conducta antijurídica en que incurren los funcionarios y empleados agrarios. Es inconstitucional dicho artículo, en virtud de facultar a esos funcionarios, ésto es, al Primer Mandatario de la Nación y al Secretario de Estado referido, al recibir las denuncias de los campesinos, lo que puede implicar la denuncia de delitos, hecho éste que se contradice con los artículos 21 y 102 de la Constitución Federal, al señalar que la facultad de perseguir los delitos, incumbe sólo al Ministerio Público.

12.- Por último, ante las exigencias que imperan actualmente en el país, de suma importancia es que la Secretaría de la Reforma Agraria, con el asesoramiento de otras Se

cretarías de Estado, auspicie la intensificación educacional del campesino, ya que es sabido, que los mismos funcionarios y empleados de dicha institución, obstaculizan el auxilio -- que se debe proporcionar a los hombres del campo, expresando incluso que por su torpeza, ignorancia y marcada tendencia -- al alcoholismo, no se les puede asesorar debidamente. Necesario por ello, es que en principio, se incrementen campañas de alfabetización en el medio rural, las que pueden ser asesoradas por los pasantes de todo el País, atribuyéndose el -- carácter de servicio social. Sólo así, el campesino aumentará su nivel de conciencia, que le permitirá en última instancia, encausar debidamente su protesta.

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

- AGUILERA GOMEZ MANUEL.- La Reforma Agraria y el Desarrollo Económico de México. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México 1969.
- BIELSA RAFAEL.- Derecho Administrativo. Tomo III. Buenos Aires 1950.
- CARRANCA Y TRUJILLO RAUL.- Derecho Penal Mexicano. 9a. -- Edición. Editorial Porrúa. Mexico 1970.
- CARRANCA Y TRUJILLO RAUL.- Código Penal Anotado. 3a. Edición. Editorial Porrúa. México 1976.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española XIX Edición. Editorial Esparza. Madrid 1970.
- CASTELLANOS FERNANDO.- Lineamientos de Derecho Penal. 10a. Edición. Editorial Porrúa. México 1976.
- GONZALEZ DE LA VEGA.- Derecho Penal. 11a. Edición. Editorial Porrúa. México 1972.
- JIMENEZ DE AGUA.- La Ley y el Delito. 11a. Edición. Editorial Porrúa. México 1980.
- JIMENEZ HUERTA. La Tipicidad. 2a. Edición. México 1965.
- GOLDSTEIN RAUL.- Diccionario de Derecho Penal. Editorial Bibliográfica Argentina, S.A. Buenos Aires 1978.
- LEMUS ORTEGA RAFAEL. Tesis. Los Presupuestos del Delito. México 1964.
- CUELLO CALON EUGENIO.- Derecho Penal. 9a. Edición. Editorial

- * MARTINEZ VERA ROGELIO.- Nociones de Derecho Administrativo. 5a. Edición Editorial Banca y Comercio, S.A. México - 1978.
- * MENDIETA Y NUÑEZ LUCIC. El Problema Agrario de México. -- 12a. Edición. Editorial Porrúa. México 1972.
- * PARDO ASPE EMILIO. Parte General del Derecho Penal de Eugenio Florián. México 1940.
- * PAVON VASCONCELOS FRANCISCO. Manual de Derecho Penal Mexicano. 3a. Edición. México 1974.
- * PORRUA PEREZ FRANCISCO. Teoría del Estado. 10a. Edición - Editorial Porrúa. México 1977.
- * PORTE FETIT CANDAUDA P. CELESTINO. Apuntamientos de la -- Parte General de Derecho Penal. 2a. Editorial Regina. México 1973.

LEGISLACIONES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 65 Edición Editorial Porrúa. México 1979.

Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa, S.A. México 1981.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Editorial Limsa. 2a. Edición. México 1970.

Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa México 1981.

Código Penal para el Distrito Federal. 34. Edición. Editorial Porrúa. México 1981.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación. 4a. Edición. Editorial Ediciones Andrade México 1978.