

317  
2EJ.

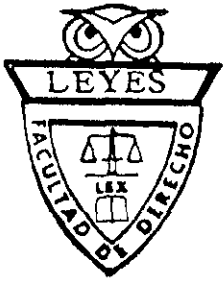


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS DE LAS  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
ELIA MERCEDES MENDEZ GARCIA



CIUDAD UNIVERSITARIA.

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

0271768





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



CD. Universitaria, D.F. 28 de Agosto de 1998.

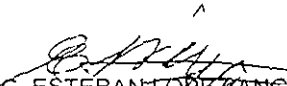
UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U. N. A. M.  
P R E S E N T E

La pasante de Licenciatura en Derecho, C ELIA MERCEDES MEDEZ GARCIA, con No. de Cuenta 9252991-7, solicitó su inscripción en este Seminario a mi cargo, y registró el tema titulado. "IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS", siendo asesor de la misma el LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES

Después de haber leído detenidamente el mencionado trabajo de Tesis, y en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que considero a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional, se designe por esta Facultad de Derecho.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

  
LIC ESTEBAN LOPEZ ZANGULO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO AGRARIO



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
AGRARIO

CD. Universitaria, D.F., 24 de Agosto de 1998.

LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO AGRARIO  
P R E S E N T E

El presente trabajo de tesis, titulado: "IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, que presenta la alumna ELIA MERCEDES MENDEZ GARCIA, con No. de Cuenta: 9252991-7, y que Usted me encomendó asesorar y revisar, lo encuentro correcto, salvo su mejor opinión.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"



LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES

ESTE TRABAJO FUE ELABORADO EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO,  
SIENDO DIRECTOR DEL MISMO, EL LIC. ESTEBAN LÓPEZ ÁNGULO Y  
ASESORADO POR EL , LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.

A MIS PADRES, ELIAS MARGARITO MÉNDEZ DE LA ROSA Y CELIA GARCÍA OSORIO: A LOS CUALES LES DEBO TODO LO QUE SOY, Y ESPERO NUNCA DEFRAUDARLOS, POR DARMER LA DICHA DE SER UNA PROFESIONISTA EN LA VIDA Y HABERME ENCAUSADO, DENTRO DE UNA SOCIEDAD TAN GRANDE COMO ES LA NUESTRA.

A MIS HERMANOS: MARY, RAQUEL, ELIAS, INÉS Y TOÑA, QUE EN TODO MOMENTO ME BRINDARON SU APOYO, CARIÑO Y COMPRENSIÓN, ASÍ COMO LA AYUDA PARA QUE CULMINARA EL MAS GRANDE DE MIS ANHELOS.

A MI BEBE, RAFAEL DE JESÚS:

QUE AUNQUE PEQUEÑO ES EN ESTE MOMENTO, ME DA LA FUERZA PARA SEGUIR ADELANTE Y CULMINAR, LEGÁNDOLE EL MAS LIMPIO DE LOS EJEMPLOS QUE UNA MADRE PUEDE OFRECER A UN HIJO, EL EJEMPLO, CARÁCTER Y DECISIÓN DE SER UNA PERSONA DE BIEN, PARA SU FAMILIA Y LA SOCIEDAD, LLEGANDO ASÍ A LA CIMA DEL TRIUNFO PERSONAL.

A MI ESPOSO, COMPAÑERO Y AMIGO: RAFAEL HERNÁNDEZ VEGA QUE GRACIAS A SU VALIOSA E INCONDICIONAL AYUDA HA SIDO POSIBLE LA CULMINACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO; A ÉL, MI ETERNO AGRADECIMIENTO Y AMOR.

## ÍNDICE

### IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

Introducción.....1

#### CAPITULO PRIMERO

##### Conceptos

A) Concepto de impedimentos.....1  
B) Concepto de excusas.....8

#### CAPITULO SEGUNDO

##### Responsabilidades

A) Concepto de responsabilidad.....12  
B) Diferentes clases de responsabilidad.....17  
C) Ley Federal de responsabilidades.....38

## CAPITULO TERCERO

### Impedimentos y excusas de las responsabilidades

A) De los impedimentos y excusas.....	54
(Artículos 66 al 68 del reglamento interior de los tribunales agrarios).	
B) De las responsabilidades de los.....	62
servidores públicos de los tribunales agrarios (artículo 69 al 83 del reglamento interior de los tribunales agrarios).	
C) Análisis y crítica de las responsabilidades.....	67
de los servidores públicos de los tribunales agrarios.	
Conclusiones.....	78
Bibliografía.....	81



## INTRODUCCIÓN:

Es un hecho comúnmente reconocido, que los impedimentos, son aquellas circunstancias personales que ocurren en un funcionario judicial que lo obligan a inhibirse del conocimiento de determinados juicios por ser obstáculo para que imparta justicia. Por tal razón las actuaciones practicadas por un funcionario judicial que está impedido de conocer el negocio en que se actúa, son nulas, y aunque la ley no prevé nada al respecto la nulidad de dichas actuaciones se puede inferir del principio que establece que: "los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas son nulas, a no ser que la ley establezca lo contrario".

Y como la ley prohíbe actuar al funcionario judicial impedido parece evidente que aquel principio debe aplicarse; debiéndose entonces, proceder a excusarse, entendiéndose por tal, la razón o motivo que hace valer un juez, secretario, ministro o magistrado, para inhibirse del conocimiento de un juicio, y también el acto mismo de inhibirse.

Ello en virtud de que las excusas son circunstancias de hecho que constituyen un obstáculo para que el funcionario tenga la imparcialidad y la independencia, sin las cuales no puede desempeñar rectamente sus funciones.

En tales condiciones, la palabra excusa debe interpretarse como la razón o motivo de la inhibición que lleva a cabo el funcionario, en tal supuesto, los magistrados, jueces y secretarios tienen el deber de excusarse del conocimiento de los negocios en que ocurra alguna de las causas expresadas en la propia ley, o cualquier otra análoga, aún cuando las partes no lo recusen, ello sin perjuicio de las providencias que conforme a la ley deben dictarse, teniendo la obligación de inhibirse inmediatamente que se aboque al conocimiento de un negocio del que no debe conocer por

impedimento o dentro de las veinticuatro horas siguientes de que ocurra el hecho que origina el impedimento o de que tenga conocimiento de el, ya que de no hacerlo incurrirá en responsabilidad oficial, la cual demanda precisamente de aquellas faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones.

Consideraciones todas ellas que sirven de presentación al presente ensayo, denominado impedimento y Excusas de las Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Tribunales Agrarios, el cual habrá de ser abordado en su primer capítulo con la comprensión de la concepción de los impedimentos y las excusas; continuamente se analizará el concepto de responsabilidad y las clases de ésta, particularizando un análisis más detenido a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ello en cuanto afecte a la materia objeto de este opúsculo; así , en el tercer capítulo, se propone el análisis de los impedimentos y excusas, esto ya visto desde la perspectiva del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, practicando así mismo, un desarrollo analítico de las responsabilidades contenidas en dicho reglamento, para culminar tal ensayo con un análisis y su respectiva crítica, de las Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Tribunales Agrarios, todo lo cual nos servirá como marco de referencia, para proponer las conclusiones respectivas, las cuales le son inherentes a este particular tipo de trabajos, apuntando con toda anticipación, que acaso las proposiciones que finalmente se habrán de realizar, sean del todo equivocadas o en evidente desproporción con el tópico planteado, más sin embargo, habré de manifestar en mi descargo, que las mismas se formulen, en la muy alta medida de mi entusiasmo y en la muy limitada medida de mis conocimientos y que como único objeto tiene el introducirme en esa ingente ciencia, reservada solo para doctos hombres y mujeres, a la cual universalmente se designa “Derecho”.

## CAPITULO PRIMERO

### CONCEPTOS

a).- Concepto de Impedimentos.

Conceptualmente, los Impedimentos: "consisten en descripciones de situaciones o de razones que la Ley considera como circunstancias de hecho o de derecho, que hacen que se presuma la parcialidad de Titular de un Órgano Jurisdiccional".

Esto se refiere a los vínculos que pueda tener el Juez con las partes, ya por ser amigo , enemigo , familiar, etc. De alguna de ellas". <sup>(1)</sup> Esto es, no basta que un servidor público Judicial, sea objetivamente competente para conocer de un negocio, sino que es necesario además, que tenga absoluta independencia respecto al negocio y a los litigantes, pues sólo siendo un tercero extraño a la controversia y a los intereses *tertium neutre* \*, tendrá la libertad necesaria para formarse un juicio exacto e imparcial.

Ya que, "la parcialidad trae como consecuencia la injusticia y por ello el legislador a querido resguardarla creando presunciones *juris et de jure* que derivan de vínculos familiares de las partes con el juez, de lazos de amistad, de parentesco espiritual y de intereses en el negocio mismo. En

---

<sup>(1)</sup> Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Textos Universitarios. Dirección General de Publicaciones México, 1976 Pág 147.

\* Tercero Imparcial.

una palabra, se protege la imparcialidad e independencia de los jueces evitando aquellos hechos y circunstancias que puedan influir en el animo del juzgador para impedir la serenidad indispensable, para formar una convicción justa".<sup>(2)</sup>

Dicho en otra forma: "El titular del Órgano Jurisdiccional competente para el conocimiento de un pleito determinado, se debe de hallar en una situación personal que le coloque frente a las partes y frente a la materia propia del Juicio en condiciones de proceder con serenidad y desinterés. Requisito esencial de la actividad profesional del Juez, es que sea imparcial, que no pueda ser ofuscado por interés, ni por pasión. Cuando existe una circunstancia contraria a este supuesto de la función jurisdiccional, se presenta una forma característica de incompetencia, que por afectar a la intimidad del titular del Órgano Jurisdiccional se denomina incompetencia subjetiva del juez".<sup>(3)</sup>

En tal sentido, y con arreglo a la legislación nacional, todo magistrado, juez o secretario, se tendrá por forzosamente impedido para conocer en los casos que taxativamente señale la propia ley, siendo que en tales circunstancias el funcionario afectado por alguno de los impedimentos señalados expresamente, debe excusarse de intervenir en el negocio, y si no lo hiciere sufrir las consecuencias respectivas.

No debiéndose olvidar que en materia agraria no se da la recusación por ello no se habla de ella y en consecuencia, al existir un impedimento para conocer de un determinado asunto por parte del funcionario judicial en materia Agraria y este no se excusa de su conocimiento, inmediatamente se

---

<sup>(2)</sup> Becerra Bautista, José El Proceso Civil en México. Quintana Edición Editorial Porrúa, S.A. México, 1975 Pág 15

<sup>(3)</sup> De Piña Rafael y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Décimasegunda Edición. Editorial Porrúa, S.A México. 1978 Pág 93.

genera su responsabilidad, como más adelante lo podremos observar. En este mismo orden de ideas encontramos que: “impedimento (lat impedimentum) m. Estorbo, obstáculo, embarazo para una cosa.- Legal.- Der. El establecido por la ley debido a la inexistencia de un funcionario judicial de ciertos hechos o circunstancias personales que lo obligan a inhibirse del conocimiento de determinado juicio, por ser obstáculo para que imparta justicia”.<sup>(4)</sup>

Ahora bien los impedimentos como tales, siempre se han previsto en las distintas legislaciones históricas, lo que palpablemente nos demuestra el código justiniano, que sobre el particular propone: “Apertissimi juris est, licere litigatoribus iudices recusare”, Esto es, siempre ha existido la posibilidad para los litigantes para recusar a los servidores públicos judiciales, que se encuentran impedidos para conocer de un asunto particular, por el concurso en su persona de distintas características materiales que les impide conducirse con imparcialidad y fuera de toda preferencia personal.

No debiéndose perder de vista que en términos por demás generales y afectables a los distintos campos jurisdiccionales habrán de considerarse causas de impedimento las siguientes:

1.- El tener parentesco en línea recta sin limitación de grado, en la colateral por consanguinidad hasta el cuarto grado y en la colateral por afinidad hasta el segundo, con alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores.

---

<sup>(4)</sup> Palomar de Miguel, Juan Diccionario para Juristas. Primera Edición Mayo ediciones S De R L México, 1981 Pág 690

<sup>(5)</sup> Es de Derecho evidetismo que es licito a los litigantes recusar a los jueces

2.- Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas a que se refiere la proposición anterior.

3.- Tener interés personal en el asunto, o tenerlo su cónyuge o sus parientes, en los grados expresados previamente; haber presentado Denuncia o Querrela el servidor público, su cónyuge o sus parientes, en los grados expresados en contra de los interesados.

4.- Tener pendiente el servidor público, su cónyuge o parientes en los grados expresados, un juicio contra alguno de los interesados o no habiendo transcurrido más de un año desde la fecha de terminación del que haya seguido hasta la fecha en que tome conocimiento del asunto.

5.- Haber sido procesado el servidor público, su cónyuge o parientes, en los grados expresados en virtud de Querrela o Denuncia presentada ante las autoridades, por alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores; por estar pendiente de resolución un asunto que hubiese promovido como particular, semejante a aquel que le es sometido para su conocimiento o tenerlo su cónyuge o sus parientes en los grados previamente expresados.

6.- Tener interés personal en asuntos donde alguno de los interesados sea juez, árbitro, o arbitrador.

7.- Asistir durante la tramitación del asunto, a convite que le diere o costeara alguno de los interesados, tener mucha familiaridad o vivir en familia con alguno de ellos.

8.- Hacer promesas que impliquen parcialidad a favor o en contra de alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores, o amenazar de cualquier modo a alguno de ellos.

9.-Ser acreedor, deudor, socio, arrendador o arrendatario, dependiente o principal de alguno de los interesados.

10- Ser o haber sido tutor o curador de alguno de los interesados o administrador de sus bienes por cualquier título .

11.-Ser heredero, legatario, donatario, o fiador de alguno de los interesados, si el servidor público a aceptado la herencia o el legado o ha hecho alguna manifestación en ese sentido.

12.- Ser cónyuge o hijo del servidor público, acreedor , deudor o fiador de alguno de los interesados.

13.- Haber sido Juez o Magistrado en el mismo asunto, en otra instancia. Y no es motivo de impedimento, para Magistrados de los Tribunales Unitarios el conocer del Recurso de Apelación en el mismo asunto en contra de los autos a que se refieren las Fracciones II a la IX del Artículo 367 del Código Federal de Procedimientos Penales.

14.- Haber sido Agente del Ministerio Público, Jurado, Perito, Testigo, apoderado, patrono o defensor en el asunto de que se trate, o haber gestionado o recomendado anteriormente el asunto en favor o en contra de alguno de los interesados. Tratándose de Juicios de Amparo, deberá de observarse lo expresamente establecido en la propia Ley de Amparo.

15.- Cualquier otra circunstancia análoga a cualquiera de las anteriores, debiéndose precisar, que en los asuntos del orden Penal se consideran como interesados al inculcado o la persona que tenga derecho a la reparación del daño o a la responsabilidad civil.

Siendo que, en este mismo orden de ideas, los defensores de oficio. Los visitadores y los peritos, están impedidos para actuar, cuando se encuentren en algunas de las causales hipótesis reseñadas y que le sean inherentes, ello, siempre que pudiera comprometer la prestación imparcial de sus servicios. Impedimentos todos ellos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación los cuales son concomitantes a los impedimentos establecidos por el Código federal de Procedimientos Civiles, los cuales en obvio de inútiles repeticiones omitimos su numeración. Pero siendo por otra parte enumerar casuísticamente, que no limitativamente, pertinente, las principales causas de impedimento, para intervenir y resolver una cuestión jurídica, en este tenor encontramos que será un impedimento para intervenir el ser pariente en línea recta sin limitación de grado, colateral por consanguinidad hasta el cuarto grado, o colateral por afinidad hasta el segundo grado.

16.- Tener amistad íntima o enemistad manifiesta.

17.- El haber presentado Querrela o Denuncia personalmente, su cónyuge o parientes, el tener promovido un juicio, el haber sido procesado en virtud de Querrela o Denuncia presentada ante autoridad.

18.- El ser acreedor , deudor o socio, arrendador, deudor o socio, arrendador, arrendatario, dependiente, principal, tutor, jurado, heredero, legatario, endosatario, fiador, cónyuge, jurado o defensor de alguno de los interesados , sus representantes, patronos o defensores, y a esta amplia gama de impedimentos, hay que incorporar las causas posteriores que pueden generarse para determinar el impedimento del funcionario judicial, tales como el asistir a convites que se le dieran o que contraen algunos de los interesados , o el aceptar presentes ,regalos, o servicios de alguno de aquellos, pero fundamentalmente cuando se tiene interés personal en el



asunto, o que dicho interés lo tenga su cónyuge o sus parientes en los grados referidos o que ocurriendo con el carácter de juez, arbitro o arbitrador así mismo , tenga interés personal en el asunto, en los que concurre necesariamente el hacer promesas que impliquen parcialidad en favor o en contra de alguno de los interesados. Siendo este a grandes rasgos el panorama conceptual y material de los impedimentos.

#### B).- Conceptos de Excusa:

Distintas son las acepciones que tiene el vocablo excusa, de entre las cuales podemos destacar la siguientes:” Acción y efecto de excusar o excusarse”.

“ Pretexto o motivo utilizado o invocado para aludir una obligación o disculpar alguna omisión”.

“ Motivo fundado o simple pretexto para disculparse de una acusación”. “ Der. Descargo o excepción”.

“Der. Motivo de impedimento que tiene un Magistrado para conocer de un asunto”.

“Absolutoria . Der. Aquella causa que hace que un acto típico, antijurídico , imputable a un actor y culpable no se asocie una pena por razón de utilidad pública”.

“Para conocer Der. Impedimento legal. Por amistad estrecha. Der. La de un Magistrado para conocer de un asunto, por existir en el lazos sentimentales que podían provocar en su animo el deseo de ayudar a uno de los contendientes “.

“Por enemistad. Der. La de un Magistrado para conocer un asunto, por abrigar un sentimiento de enemistad permanente que no le permite ser imparcial en dicho conocimiento “.

“Por estimación. Der. Motivo de impedimento que solo prospera si dicha estimación turba el animo del juzgador al resolver el negocio”.<sup>(5)</sup>

Entonces la excusa será el motivo que se invoque para cumplir una obligación del servidor publico judicial para conocer de determinado asunto, por tener un impedimento legal ello en función de amistad estrecha por enemistad por estimación o por cualquier otro motivo que turbe el animo del juzgador al resolver el asunto que se le plantea.

Esto es, la excusa es “La razón o motivo que hace valer un juez, secretario, o un magistrado para inhibirse del conocimiento de un juicio, y también el acto mismo de inhibirse . Las excusas son circunstancias de hecho que constituyen un obstáculo para que el funcionario tenga la imparcialidad y la independencia sin las cuales no pueda desempeñar rectamente sus funciones, la palabra excusa significa la razón o motivo de la inhibición que lleva a cabo el funcionario “. <sup>(6)</sup>

En este sentido, el Código Adjetivo de la materia, como el Federal establecen casi en forma idéntica respecto de las excusas lo siguiente: los magistrados, jueces y secretarios, tienen el deber de excusarse del conocimiento de los negocios en que ocurra algunas de las causas expresadas o cualquier otra análoga , aun cuando las partes no lo recusen. Sin perjuicio de las providencias que conforme a dichos códigos deben dictarse, y tienen la obligación de inhibirse inmediatamente que se aboque

---

<sup>(5)</sup> Idem Pág 568

<sup>(6)</sup> Pallares Op Cit Pág 355

al conocimiento de un negocio del que no debe conocer por impedimento o dentro de las veinticuatro horas siguientes de que ocurran el hecho que origina el impedimento o de que tenga conocimiento de él; así como cuando un juez o magistrado se excuse sin causa legítima, cualquiera de las partes puede acudir en queja al Presidente del Tribunal, quien encontrando injustificada la abstención podrá imponer una corrección disciplinaria. Por otra parte, resulta evidente o por lo menos así nos parece que, los funcionarios judiciales a que se refieren los códigos antes señalados, no pueden excusarse en los negocios en los que no puedan ser recusados, ni en los periodos del proceso en que la Ley prohíbe la recusación según se desprende de su particular redacción; caso contrario de lo que sucede en materia Agraria, lo que posteriormente sea de poner de manifiesto, por lo tanto. Cabe hacer las siguientes reflexiones, las actuaciones practicadas por un funcionario judicial, impedido para conocer de un negocio son nulas; ello, si en lugar de excusarse tramita el juicio, no obstante la prohibición expresa de la Ley, siendo que en este sentido parase del todo aplicable lo previsto por el artículo Octavo del Código Sustantivo de la Materia, en materia Federal, según el cual, los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas y de orden público son nulos. Siendo que además los preceptos de los ordenamientos situados, vincula la validez de las actuaciones, al requisito de que mediante ellas no se deje sin defensa a las partes si no por el contrario las tenga amplias y positivas en el juicio. Ya que, si el juez está impedido de conocer tal circunstancia significa que no tiene la imparcialidad y libertad necesaria para impartir debida justicia en el caso lo cual es decisivo para resolver que sus actos carecen de validez. Por lo tanto "el funcionario afectado por alguno de los impedimentos señalados expresamente debe de excusarse de intervenir en el negocio".<sup>(7)</sup>

---

<sup>7</sup> De Piña y/o Op Cit Pág 94

O dicho de otra forma “ el juez o el titular de un órgano judicial, al conocer de la existencia de un impedimento, esta obligado por ley a

excusarse, es decir , a dejar de conocer del asunto”.<sup>(8)</sup> Todo lo cual resulta trascendental, si se toma en consideración que la parcialidad tiene como consecuencia la injusticia , y por ello el legislador a querido proteger, creando presunciones que derivan del vínculo familiar de las partes con el funcionario judicial, tanto como aquellos de carácter familiar, de amistad, etc., ello es, se protege la imparcialidad e independencia de los funcionarios judiciales evitando aquellos hechos o circunstancias que puedan influir en el ánimo del juzgador , que alteren la serenidad indispensable para formar una convicción justa.

## CAPITULO SEGUNDO

### RESPONSABILIDADES.

#### A).- Concepto de Responsabilidad.

En sentido lato el concepto de responsabilidad implica el perjuicio que un individuo puede ocasionar a otro, ya sea como consecuencia de una conducta culpable, o como sucede con la responsabilidad objetiva, con la simple utilización legal de cosas peligrosas que al producir al actor un beneficio le ocasiona a otro un daño. Siendo que en este sentido la doctrina, nos dice que el uso de este termino es reciente dentro del lenguaje jurídico; el cual fue usado por primera vez en Inglaterra por los filósofos del siglo XVIII, criterio el cual indica, que para que exista responsabilidad se requiere de un daño sufrido por una persona, la víctima . Sin embargo esto no

---

<sup>(8)</sup> Gómez Lara Op Cit Pág 147

significa que siempre que exista un perjuicio existe responsabilidad, ya que hay que distinguir cuando el daño es debido a la actividad exclusiva de la víctima, y cuando es originado por un tercero. En el primer caso no cabe la figura que estudiamos, en virtud de que una persona no puede culparse así misma, ni exigirse la reparación del daño que se le ha causado, pero en la segunda hipótesis se establece que definitivamente el concepto que nos ocupa, ya que al existir dos personas frente a frente es una situación jurídica originada por un daño que una le cause a otra, el Derecho, entra en juego para exigir, de la primera la reparación del daño en favor de la segunda.

Siendo que estricta materialidad la responsabilidad esa considerada aún como una fuente especial de obligaciones, más sin embargo, como lo hace notar Rogina Villegas, tiende a convertirse en una sensación general del Derecho:

“Esta es idea original de Mazeau, quien considera que la responsabilidad civil normalmente desempeña un papel sancionador, pero además tiene una función reguladora y complementaria de Derecho, por esto ha sido considerada no solo como fuente de las obligaciones sino también como una materia que se relaciona constantemente con las diversas instituciones de Derecho Civil. Podemos decir en términos generales que a violación de los Derechos jurídicos, cualquiera que sea la fuente de que procedan, entrañan un daño generalmente de orden patrimonial, en el Derecho Privado, en consecuencia se impone la necesidad jurídica de regular la reparación de este daño, lo que ha permitido sistematizar conjuntos normativos en las dos grandes manifestaciones de la responsabilidad civil; la contractual y la extracontractual, además de las sanciones en los códigos”.<sup>(9)</sup>

---

Rojina Villegas Rafael Teoría General de las Obligaciones o Derecho de Crédito Tomo II Ediciones Encuadernables El Nacional, México 1943 Pág 208

De todo lo cual, podemos entender el concepto de Responsabilidad en los siguientes términos: Es la figura jurídica que se produce cuando existen dos personas, y cuando una de ellas ha sufrido un daño en virtud de la actividad de la otra, sin que medie culpa o imprudencia de la primera. Pero dicha consideración no basta para los efectos de este especial apartado, sino que, hay que buscar en la doctrina la verdadera concepción de la responsabilidad, y por tanto encontramos que responsabilidad es:

“Obligación de reparar el daño y el perjuicio que se causa a una persona, ya sea por culpa o negligencia... o en ocasión de un delito del Derecho Civil o del derecho criminal..., o por los animales..., o por el hecho de los que están bajo nuestra dependencia..., o de las cosas que nos servimos..., o en ciertos casos que la ley prevé, por el riesgo resultante de una actividad...” En derecho criminal la responsabilidad se traduce, además en el cumplimiento de una pena.<sup>(10)</sup>

O entendiendo a la responsabilidad en distintas condiciones, tales como las siguientes:” Responsabilidad. F. Deuda, obligación de satisfacer y reparar por sí o por otro a consecuencia de una culpa, delito u otra causa legal. Cargo u obligación moral, que resulta para uno del posible hecho en cosa o asunto determinado. Civil. La que implica el resarcimiento de los daños causados y los perjuicios provocados por uno mismo o un tercero, por el cual debe responderse.

Concurrente. Der. Aquella a la que se obliga a compartir tanto el auto de un daño como su víctima, atentas las circunstancias que prevé la ley.

---

<sup>(10)</sup> Ramírez Gronda, Juan d. Diccionario Jurídico, 7a Edición, Volumen VI Editorial Claridad, S. A Buenos Aires 1974 Pág 251.

Contractual la que deriva del quebramiento de un contrato válido. La originada de la cláusula penal estipulada.

Correspectiva. Der. Aquella que se atribuye por igual a todos los que tomaron parte en una acción delictuosa cometida entre varios, por ignorarse la participación proporcional de cada uno.

Criminal. Der. La aleja de un acto u omisión penado por la ley y realizado por persona imputable, culpable o carente de excusa justificada, extracontractual. Der. Aquella que es exigible por daños o perjuicios, por acto de otro y sin nexo con estipulación extractual.

Judicial. Der. La exigible a los miembros del poder judicial por extracción culposa o dudosa de sus deberes o funciones. Objetiva. Aquella que se aparta del fundamento forzoso en culpa o dolo para exigir el resarcimiento de los daños y perjuicios.

Oficial. Der. Aquella en que incurren los empleados y funcionarios judiciales por delitos y faltas cometidas en el desempeño de sus labores o funciones. Pecuniaria. La que se concreta en una cantidad de dinero penal. Der. Responsabilidad Criminal.

Por hecho de las cosas inanimadas la que procede por alguna concatenación dominical o de uso entre una persona y alguna cosa de su propiedad, o que ha utilizado, causando daño o perjuicio.

Por hecho de los animales. La que se origina de los daños provocados por semovientes que pertenecen a la persona que se reclama el resarcimiento o que la misma empleaba y custodiaba al producirse el hecho resarcible. Sin culpa.

Responsabilidad objetiva solidaria. Aquella que comparte en su integridad para todos los efectos con otros corresponsables o codeudores. Subjetiva. La que se basa en el proceder culposo o doloso del responsable.

De responsabilidad. Loc. Se dice de la persona de posibles de crédito incurre en responsabilidad. Frc. Der. Cometer falta o delito un funcionario Cfr. Acción de responsabilidad civil, excluyentes de responsabilidad, financiamiento de la responsabilidad, recurso de responsabilidad, seguro de responsabilidad civil, seguro de responsabilidad de transportador, sociedad de responsabilidad limitada .”<sup>(11)</sup>

De todo lo cual se aprecia la amplia gama de acepciones que encuentra el concepto de responsabilidad, y la multitud de consideraciones en que el mismo se aplica, todo lo cual, habrá de observarse sin perder de vista que el responsable es el obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona y para los efectos específicos de este ensayo la responsabilidad debe entenderse, al cometer una falta o delito por un funcionario judicial precisamente en el ejercicio de sus funciones, y la consecuente exigibilidad de sanciones a los miembros del poder judicial por infracción culposa o dudosa de sus deberes o funciones.

Lo que desde luego se habrá de clarificar plenamente en el desarro de este trabajo, bastando por el momento, lo antes mencionado por el particular.

#### b).- Diferentes clases de Responsabilidad.

En la teoría clásica de la responsabilidad, encontramos la responsabilidad subjetiva, y a partir del siglo pasado, es necesario distinguir

---

<sup>(11)</sup> Palomar de Miguel Op Cit Pág 1188



una nueva clase de responsabilidad instituida dentro de los textos jurídicos: la objetiva, Esta nueva variación, al concepto tradicional, viene a ser una excepción a la teoría de la culpa, que rige el concepto clásico que estudiaremos continuamente, Ahora bien, la responsabilidad subjetiva, supone los siguientes elementos:

a).- Un daño

b).- Una culpa

c).- Una relación de causa a efecto entre el hecho y el daño

Siendo que los elementos transcritos anteriormente, corresponden a la clasificación que propone Rojina Villegas, la cual es contemplada por otros distintos autores, y particularmente por el maestro Ernesto Gutiérrez y González,<sup>(12)</sup> el cual establece como condiciones, para que surja la responsabilidad por hechos ilícitos, los siguientes elementos:

1.- Una acción o una omisión

2.- Un daño o perjuicio

3.- Relación de causalidad entre la conducta y el daño o perjuicio

4.- Imputable al deudor

5.- Realizado por él, por sus cosas , o por persona bajo su cuidado.

---

<sup>12)</sup> Gutiérrez y González Ernesto Derecho de las Obligaciones Quinta Edición Editorial Cajca S A México,1976 Pág 381 y sigtes

6.- En ciertos casos, que este en mora. Así esta clasificación nos ofrece una concepción mas amplio del concepto de responsabilidad, ello si atendemos el contenido particular de cada uno de los elementos propuestos, los cuales podremos entender de la siguiente forma, en principio una acción u omisión.

Ya que en general la Ley exige, en determinadas circunstancias, que el individuo actúe de cierta manera, o realice una acción determinada, y en otras ocasiones , su mandato implica el abstenerse de determinada conducta, es necesario establecer la responsabilidad en cada caso, siempre y cuando la conducta haya sido en sentido inverso a lo exigido por el concepto legal. Por otra parte , un daño o perjuicio ; ya que en cuanto a este segundo elemento, la responsabilidad se realiza no solamente cuando existe un daño, sino también cuando hay un perjuicio, entendiéndose por este ultimo termino, el dejar de percibir una ganancia, debido a la conducta de un tercero.

Por lo que respecta a la relación de causalidad, se puede decir que es el elemento primordial para establecimiento de la responsabilidad. Siendo que en este caso, la mayoría de los autores estén de acuerdo. Y es indispensable, desde e punto de vista jurídico, que el daño sea consecuencia del acto realizado por la persona que será condenada a la reparación.

En caso contrario, no habría seguridad para realizar ninguna actividad, coartándose el albedrío del individuo; en este mismo sentido encontramos que el hecho sea imputable al deudor, siendo que esta condición nace originalmente, dentro de la doctrina francesa, la cual sostiene la teoría de la culpa.-

No obstante ello, hay autores que insisten en que no es necesaria la culpa como Elemento para establecer la responsabilidad, ya que es un principio de justicia que la reparación sea, por lo menos, mínima, cuando se causa un daño sin que medio dolo o culpa del autor del hecho. Y en este sentido, no podría ser menos que estar de acuerdo con este criterio, en virtud de que la víctima, en este caso, es igualmente inocente que cuando el daño haya sido cometido por una actitud dolosa, y es, por tanto, de mínima equidad, no permitir que este soporte las consecuencias.

Ya que para sancionar bajo las circunstancias que estamos expresando “se debe de tomar en cuenta la justicia compensatoria, para que siempre se obligue al causante de un daño a repararlo. Ya que si el código Napoleón, en vez de citar, que todo hecho del hombre que cause daño, obliga al culpable a su reparación estipulase...que obliga al causante. Tendríamos una aplicación mas amplia”.<sup>(13)</sup>

Por último, es un hecho, que la evolución sufrida por la teoría subjetiva de la responsabilidad haya consistido precisamente, en ir eliminando el elemento culpa a través de presunciones “JURIS TANTUM Y JURIS ET DE JURE”.

Otro de los elementos citados por la doctrina, es el del hecho, que ha sido realizado por el causante, por sus cosas u otra persona bajo su cuidado; siendo que la primera hipótesis, no requiere mayor explicación por su diáfana comprensión; por lo que se refiere en el segundo caso, su responsabilidad deriva del cuidado que debe observar una persona determinada cuando el daño fue causado por otra persona que este bajo su cuidado, siendo que es lógico que se sancione al primero como responsable, ya que si el verdadero causante del daño este bajo su tutela, es

por que se trata de un incapaz, ya se menor de edad, o que se encuentre en los demás casos de incapacidad que establece la ley, y por tanto este último no es responsable de sus actos y si lo es el tutor, que debe velar por la buena conducta de su pupilo.

Por lo que hace a el último de los elementos citados por la doctrina, en realidad se trata de casos especiales siendo que se constituye esta responsabilidad más que de un elemento, el perjuicio o daño que cometa el deudor al encontrarse en mora en el incumplimiento de sus obligaciones, perjudicando así, al acreedor de las mismas, y aquí podemos considerar como otro elemento, el hecho de que no medie culpa de la víctima, para evitar la extorsión que podría ocasionar personas sin escrúpulos o simplemente demasiado imprudentes.

Siendo que para explicar la exposición que se hizo del concepto, es necesario hablar de la sanción, a la que se ve obligado el autor de un daño, al establecerse su responsabilidad. Así, indemnizar “implica restituir las cosas al estado que guardaban antes de que se produjera el hecho ilícito, y solo, cuando ello no fuera posible, es cuando deben pagarse los daños y perjuicios”.<sup>(14)</sup>

En seguimiento de la exposición propuesta, ahora cabe hacer las reflexiones respectivas con respecto a la responsabilidad objetiva. Así, nuestro Código Civil la trata en sus Artículos 1913, y esta considerada por este cuerpo legal, como fuente de obligaciones, que resultan del uso ilícito de cosas peligrosas, que se explotan a través del ejercicio de una actividad igualmente ilícita. Debiéndose precisar sobre este particular que en Código Civil de 1870, fue donde se inicia en México, el establecimiento de esta doctrina; pero no es sino hasta la Constitución de 1917 donde se plasma aquella, particularmente en materia laboral, estipulándose la idea de la

---

<sup>14)</sup> Gutierrez y González Op Cit Pág.392

responsabilidad sin culpa respecto a los accidentes de trabajo (art.123 fracción XIV) inspirado en estas ideas del Código civil de 1928, la cual se adopta en el artículo citado.

En este orden de ideas, son elementos de la responsabilidad objetiva: “ El uso de cosa peligrosa; un daño de carácter patrimonial; y, relación de causa efecto entre el hecho y el daño”.<sup>(15)</sup>

Estableciéndose como diferencia entre ambas responsabilidades, el que la primera, o sea la subjetiva, parte de un elemento personal, culpa, dolo o negligencia y; en el caso de la segunda, la objetiva, se basa en la relación de causalidad entre el uso de una cosa peligrosa y el daño, prescindiendo del elemento interno o subjetivo.

Como se observa, precedentemente analizamos la responsabilidad como materia del derecho común; quedando asentado que aquella se presenta cuando un hecho imputable a una persona física o moral, perjudica a un tercero sin que medie culpa de la víctima, estableciéndose como consecuencia la obligación del Primero en reparar el daño ocasionado, asimismo, se analizaron las distintas clases que presenta y las variaciones que sufre, siendo menester, ahora, hacer la aplicación de esas doctrinas con respecto al Estado.

Siendo que este último, técnicamente es una persona moral. Desde este punto de vista debemos recordar que la responsabilidad puede tener dos aspectos, conforme el autor del hecho dañoso; es decir, el obligado a la reparación del daño, puede ser en algunos casos, directamente el Estado, y en otras simplemente el funcionario, siendo que lo anterior no excluye, como se explicará más adelante, el hecho de que, siendo responsable el

---

<sup>15</sup> Rojina Op Cit Pág 216

funcionario , queda subsidiariamente obligado el Estado a la reparación del daño ocasionado.

Así, conforme a la teoría de la responsabilidad en materia civil, esta pueda ser ocasionada por el hecho propio, por el hecho de otro y por el hecho de las cosas (teoría de riesgo). Este mismo sistema es el que se presenta ante el estado, solo que, por su calidad de persona moral, esta responsabilidad se resuelve de diversas formas mediante acción directa en contra del funcionario únicamente, a través de acción conjunta en contra del funcionario y del Estado. Obligado subsidiariamente, y en virtud de una acción directa ante el Estado como unidad.

En este sentido, la doctrina plantea el problema de la responsabilidad del Estado con la siguiente pregunta: “un particular sufre en su persona o en sus bienes, un daño, por la manifestación de la actividad o de la inactividad de un órgano cualquiera, de una persona moral de Derecho Publico, ¿tiene en este caso, el derecho de exigir una indemnización, ya sea a la persona moral o a sus agentes ? ”. <sup>(16)</sup>

Siendo que este, es un problema de derecho, ya que no se trata de saber si el particular puede pedir la reparación a título gracioso, sino de averiguar si posee un derecho subjetivo al respecto; siendo que, en esta situación se contraponen los intereses de la administración con los de los administrados. Y una vez planteado el problema, estudiaremos la formas en que el Estado, consideramos únicamente la que surge en la rama del derecho civil, o sea aquella que se origina por un daño patrimonial y que se resuelve a través de una indemnización.

---

<sup>(16)</sup> Rolland Louis Principios de Derecho Administrativo. Traducción a la segunda Edición Francesa S/F S/E Pàg 368

Desde este punto de vista, el Estado puede ser responsable de dos maneras:

A).- Por responsabilidad directa o sin falta , que es la que incurre en el órgano público, al perjudicar a un particular en su patrimonio, pero en virtud del interés publico y con autorización legal.

B).- Por responsabilidad indirecta o culposa , que es a que adquiere el Estado por la Actividad de sus funcionarios, o sea, por hechos imputables a estos. <sup>(17)</sup>

En tales circunstancias, los principales jurídicos, sobre los que descansan la responsabilidad directa del Estado, son:

1.- El enriquecimiento ilegítimo: Se presenta cuando la administración publica para la realización de sus fines, lesiona el patrimonio privado, enriqueciéndose indebidamente; quedando, por lo mismo, obligado a indemnizar. Pero esto no abarca los casos en que perjudica a un particular sin enriquecerse.

2.- Daño especial: Esta se funda en las teorías de a carga pública , y explica que el daño especial, consiste en el hecho, de que mientras un ciudadano soporta las mismas cargas que los demás, no puede hacer reclamación alguna, pero cuando soporta una carga especial, si tiene derecho a indemnización.<sup>(1)</sup>

---

<sup>(1)</sup> Garcúa Oviedo, Carlos Derecho Administrativo Séptima Edición E I S A. Pizarro, Madrid, 1959 Pág 122.

<sup>\*</sup> Doctrina de Teissiere "La responsabilidad de la Puissance Publique" Paris 1916 Núm 147 Vol IV Pág 2211

Dentro de este presupuesto, hay autores que consideran otros principios, que no son tomados en cuenta por García Oviedo, tales como: el principio de la equidad, que se funda en atemperar “el rigor de la ley, al aplicarla, tomando en cuenta las circunstancias excepcionales del caso concreto, que el legislador no previno al dictar aquella”.<sup>(18)</sup>

El principio de la lesión, tesis sostenida por García de Enterra,<sup>(19)</sup> que sostiene que el concepto técnico del daño o lesión a efecto de la responsabilidad civil, requiere un perjuicio que se valúe patrimonialmente, ausencia de causas civiles de justificación, no en su comisión, sino en su producción respecto al titular del patrimonio contemplado y finalmente, posibilidad de imputación del mismo a tercera persona. Tanto como la doctrina del riesgo social, siendo que esta teoría estima, que en virtud de las continuas intervenciones del Estado tanto los servicios públicos como en las actividades públicas inherentes al mismo, aunque esas actividades funcionen normalmente, crean frecuentes riesgos que originan perjuicios a los particulares.

Estos perjuicios, se causan no por culpa de la administración o de los sujetos encargados del servicio, sino por la naturaleza misma de las actividades del Estado, debiendo en este caso, indemnizar el Estado a los particulares que hubiesen sufrido los daños mencionados.

El segundo tipo de responsabilidad, en que puede incurrir el Estado, es aquella que se produce por los actos de sus funcionarios. Si un empleado público, durante el desempeño de su cargo, lesiona a un particular, por haber actuado con dolo, culpa o negligencia, el Estado se verá obligado subsidiariamente a la reparación del daño.

---

<sup>(18)</sup> Mayer y Berthelemy Citados por García Oviedo Op Cit Pág 125  
<sup>(19)</sup> García de Enterra "Responsabilidad del Estado" Pág 56



En este sentido, la doctrina, estima que los elementos constitutivos de la responsabilidad del Estado son por una parte, los de orden positivo comprendidos en las legislaciones y jurisprudencia de los estados, y por la otra, la idea de equidad y justicia de la repartición de las cargas públicas, que constituyen la justificación teórica del concepto.

Sin embargo, no es sólo la idea de equidad, el principio justificativo de la materia que nos ocupa, sino la fundamentación propia de un Estado, compuesto por los tres elementos básicos, territorio, población y gobierno.

No es la responsabilidad del Estado, en sentido genérico que debe ser apreciada, pues esta sólo tendrá validez en el campo de la relaciones internacionales, sino la responsabilidad del Gobierno propiamente dicho, ante el elemento Población.

Considerándose entonces, que la denominación de responsabilidad del Estado, aún cuando este concepto se use en sentido restringido, no es técnicamente correcta y se prestó a confusiones, ya que no comprende, en realidad, más que el poder público frente a los particulares, quienes igualmente integran el Estado con el Gobierno y el Territorio. Así desde este punto de vista, no siendo el poder público, más que el resultado de la voluntad de un pueblo que decide organizarse en Estado Soberano, y elige con ese fin, a un número determinado de ciudadanos, para formar su gobierno, este último elemento debe funcionar en provecho y beneficio del bien colectivo, lo que justifica el derecho del órgano público a lesionar a un particular, pero únicamente por utilidad colectiva, y con la obligación correlativa de indemnizarlo, lo cual surge del espíritu y ordenamiento sin mandato legal, en virtud de que solo se trata de un organismo, creado para el servicio y protección de un pueblo soberano.

Entonces en este sentido, la obligación de reparar los daños causados por el estado (en su aceptación escrita), a los particulares, emana de su condición de elemento jurídicamente subordinado a los derechos del hombre, que constituyen las garantías individuales inherentes al ser humano, y consignados en la ley suprema de un país, la constitución , que es la expresión de la voluntad real de una nación.

En dichas circunstancias, la responsabilidad del Estado, se divide en tres aspectos, según el órgano del Estado, que haya efectuado el hecho dañoso, siendo que esta clasificación obedece a la división de las funciones del Estado , y consiste en:

- a) Responsabilidad por la función legislativa
- b) Responsabilidad por la función judicial
- c) Responsabilidad por la función administrativa

Debiendo aclarar, que cada una de estas categorías esta sujeta a diferentes principios y se resuelve ante diversa competencias, siendo también, característicos a la propia función los problemas que presenta.

Pero ya más particularmente, con respecto a la responsabilidad de los funcionarios públicos , la doctrina no ha podido unificar su criterio a este respecto, ello más si se toma en consideración que sobre el concepto de funcionario público, tampoco existe uniformidad, siendo que la serie de definiciones que se han emitido sobre el particular y sus respectivas

clasificaciones, han obedecido a diferentes criterios, que como base para esta labor se han tomado los autores.

En tales condiciones la jurisprudencia de cada país y las corrientes que han imperado en diferentes épocas han influido grandemente en el criterio de los doctrinarios y juristas.

Así para la determinación de “Servidor Público”, se han tomado como punto de partida en algunos casos, la permanencia en el servicio, entre otros, sirvió de base para limitar el concepto de funcionario; la clase de actos que este realiza también la naturaleza de la relación pública o privada que existe ante la persona física, agente del estado y el organismo público para el que desempeña el trabajo, han constituido el fundamento de otras definiciones.

Se ha buscado dentro del origen de los actos llevados a cabo por los órganos del Estado descubriéndose si se trata de ejecutar ordenes o dictarlas, para dividirlos en empleados o en funcionarios (Serra Rojas, Gabino Fraga), han hecho variar igualmente la clasificación si se trata de individuos cuyo nombramiento se encuentra citado en la ley o el reglamento de la dependencia de que se trate, etcétera.

En este sentido encontramos que: “Toda persona que participa de una manera permanente, temporal o accidental en una actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o de representante es genéricamente un funcionario público”.<sup>(19)</sup>

Los cuales de acuerdo a esta corriente doctrinaria se dividen en: los agentes funcionarios y los agentes empleados, los primeros, son aquellos

---

Duguit León Manual de Derecho Constitucional Anciennes Maissons Thorin Fontemoring Traducción a la Cuarta Edición Paris 1923 Pag 122

que sirven en una forma permanente dentro de un servicio público, ya sea centralizado, descentralizado o que se realice a través de una concesión. Respecto a los segundos son aquellos, que desempeñan una labor momentánea.

Con respecto a esta tesis, la naturaleza de los actos que estos agentes realicen, no tiene relevancia alguna para su clasificación, pero si es necesario para acreditarles su condición de agentes públicos el que su actividad este directamente conectada con el servicio público.

Por su parte Serra Rojas siguiendo la doctrina francesa afirma que: "Se denomina agente público-- funcionario o empleado -- a todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público para la cual desempeña una función pública cualquiera de naturaleza permanente o accidental".<sup>(20)</sup>

Por su parte Gabino Fraga, sostiene que: "El funcionario es aquel que representa al Estado a diferencia del empleado público, quien sólo se vincula internamente con él"<sup>(21)</sup>. Sin que por otra parte en esta última definición, no se definan las respectivas categorías.

Sin embargo agrega una aclaración pertinente, que consiste en hacer notar que todos los funcionarios y explica que autoridad es un órgano que esta investido de facultades de decisión y de ejecución o solo decisión, y como no hay funcionarios sin estas cualidades, son siempre autoridades, pero es claro que hay autoridades que no tienen representación por lo que no son funcionarios.

---

<sup>(20)</sup> Serra Rojas, Andres Derecho Administrativo Segunda Edición, Editorial Porrúa, S A México 1961 Pág 1127

<sup>(21)</sup> Fraga Gabino Derecho Administrativo Editorial Porrúa S.A. Décimo Tercera Edición México 1970 Pág 237

En estas circunstancias la Constitución General de la República, se refiere a los funcionarios y empleados públicos, en su artículo 89 fracción II, 108, 111, párrafo cuarto y quinto y, 114. Así, de los altos funcionarios habla en los artículos 110 y 111 párrafo tercero. En tales condiciones, la situación jurídica y la naturaleza de la relación de los trabajadores gubernamentales esta reglamentada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional, y dentro de esta ley se especifica que trabajador, es toda persona que preste un servicio físico intelectual, o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales y los divide en dos grupos:

a) los trabajadores de confianza, que son aquellos cuyos nombramientos o ejercicio requiera aprobación expresa del Presidente de la República (los cuales son enumerados expresamente).

b) los trabajadores de base, que son los no incluidos en la enumeración que hace de los anteriores y que por ello serán inamovibles, aclarando que los de nuevo ingreso no serán inamovibles hasta después de los seis meses de su ingreso, siempre y cuando no exista nota desfavorable en su expediente. Siendo que esta ley no especifica la naturaleza jurídica en la que funda la distinción entre funcionarios y empleados públicos.

Sin embargo, existe otra clasificación dentro de nuestro derecho positivo, y es la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, la que los considera de tres categorías:

a) Altos Funcionarios, que son el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Secretarios del Estado,

los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación , los Jefes de Departamento Autónomos y el Procurador General de la República, así como también los gobernadores y diputados de las legislaturas de los estados.

b) Funcionarios de los cuales no hace ninguna especificación

c) Empleado público de los cuales tampoco hace ninguna relación detallada. Luego como se puede observar de los ordenamientos citados no es posible deducir ni la naturaleza de cada una de las categorías de estos agentes públicos ni las diferencias que guardan entre si.

Sin embargo transcribiremos las siguientes jurisprudencias que vienen en nuestro auxilio, para lograr comprender el concepto analizado:

“FUNCIONARIO PUBLICO.- Por Funcionario Público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública , y como para esto es indispensable poner en acción medios correctivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad para considerar que alguien tiene un carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si se puede o no disponer de la fuerza pública , es decir, si puede ejercer autoridad.- tomo XIX.- Vizcarra Sánchez José y Coaga. Pág.1038.- 8 votos”.

“AUTORIDADES.- La Suprema Corte, en algunas ejecutorias estableció que el término “autoridad”, para los efectos del amparo comprende todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, de hecho por lo mismo , están en posición de obrar no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos aunque en algunas ocasiones ejerce actos de autoridad como por ejemplo cuando ordena la comparecencia ante el no tiene el carácter de

autoridad en los procesos en los que, si bien interviene como funcionario lo hace con el carácter de parte, presentando a la consideración judicial el caso, a fin de que el juez dicte la resolución que corresponda y sus actos, entonces no cae bajo la competencia de las autoridades Federales para que estos las juzguen en el juicio de garantías.-

Tomo XXI, Truchuelo Alfonso M.-pàg.160.5 votos”.

Para poder lograr la interpretación de la Jurisprudencia y de los preceptos transcritos, no habremos de valer de la doctrina, la que concluye de lo anterior que las características que distinguen al empleado público. del funcionario son las siguientes:

El empleado público no tiene atribuciones especiales designadas en la ley ; no participa en la formación o ejecución de la voluntad pública, no tiene carácter representativo incorporación a la organización pública es voluntaria, hace el ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su carrera; siempre es retribuido, tiene carácter contractual su relación con el Estado de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que toca a las características del funcionario público este “participa en la formación y ejecución de la voluntad estatal diciendo y llevando a cabo determinaciones, tiene carácter representativo y muchas veces su incorporación a la organización pública tiene su origen en la elección popular, también en algunas legislaciones no siempre recibe una retribución y verifica las disposiciones legales especiales de su investidura”.<sup>(22)</sup>

---

<sup>(22)</sup> Serra Rojas Op Cit Pág 442 y sgtes

Y aún cuando la claridad de la teoría expuesta, nos permite diferenciar el concepto de funcionario con el de empleado público dentro de nuestro marco jurídico queda aún latente la duda, por lo que se refiere a los altos funcionarios, si bien prácticamente esta se resuelve en la propia ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos ,la que como quedo asentado, los enumera expresamente.

Asimismo se comprobó, con la transcripción de las teorías expuestas que la doctrina no ha logrado unificar su criterio sobre la materia, seria por lo tanto, demasiado osado intentarlo en este trabajo, más sin embargo , consideramos necesario exponer una opinión relativa a este particular problema . en tal presupuesto se deduce de las afirmaciones de los autores citados, que es menester tomar como base un criterio para distinguir a los agentes públicos, ya sea la clase de actos que realice (de mando o de gestión), o la permanencia del empleo que desempeñan o simplemente el tipo de contrato que los ligue con la persona de derecho público.

Ahora bien. Utilizar un solo de esos criterios equivale a ofrecer un concepto incompleto de funcionario público, por lo que trataremos de clasificarlo dentro de todos esos puntos de partida y siguiendo como lineamientos nuestro Derecho Positivo, ya que es más provechosa la aplicación del conocimiento a la realidad oratica, que intentar definiciones universales nos concretamos pues , a explicar el concepto.

Así, el problema es conocer la categoría jurídica que reciben los trabajadores del Estado, pues genéricamente debemos usar el término "Trabajador" y no agente ,. Funcionario o empleado ,ya que estos últimos corresponderían a las jerarquías que ostenten.



Toda persona que pertenece por el servicio por el servicio que presta y la retribución que recibe al Gobierno es un trabajador al servicio del Estado, dado que conforme a las opiniones que expusimos precedentemente, el órgano público no es más que el tercer elemento del Estado y es compuesto por personas elegidas dentro del elemento Población , para la organización de esa colectividad dentro de su Territorio.

Ahora bien los trabajadores del orden público deben estar sometidos a un sistema jerárquico primera exigencia que impone el ordenamiento jurídico, ya que es la única manera de lograr el orden y organización de la actividad pública. Y esta jerarquía es la que plantea el problema, pues la esencia la naturaleza jurídica de la relación de todos los agentes públicos , desde el más alto funcionario hasta aquel que desempeña la empresa más humilde es la misma, es la simple relación de un asalariado frente al patrón , que por tratarse de personas miembros de la colectividad que se dio así misma un gobierno con determinadas características deben tener toda clase de garantías en su empleo y quedan , también por este hecho responsables de sus actos ante el pueblo al que sirven y frente al Estado , a deferencia del asalariado de las empresas privadas quienes solo tienen responsabilidad ante el patrón .

Sin embargo , esta jerarquía no es esencia únicamente jurídica, sino también política en consecuencia, es necesario estudiarla a través del sistema político de nuestro país, por tanto, analicemos las siguientes disposiciones vigentes. En nuestra Constitución Nacional, quedo establecido, que fue voluntad del pueblo constituirse en una República Representativa y Federal, y d este precepto puede surgir la primera clasificación:

a) Trabajadores elegidos por voto directo, que resultarían ser los de mayor categoría y que son los que fungen como representantes del Estado o de una fracción del mismo, frente a otros poderes públicos y cuya actividad implica la expresión de la voluntad del Estado, Siendo que en este caso, la permanencia de su empleo estaría determinada a un tiempo limitado ( 3 a 6 años en su caso).

b) Trabajadores no elegidos por el pueblo, sino designados por el Presidente de la República , quien pertenece al grupo anterior y que solo representaría al Estado en sus actos frente a los particulares (a intencionalmente cuando le son delegadas estas funciones de representación expresamente por los altos funcionarios, como son los embajadores y miembros del cuerpo diplomático), estos también están sujetos a un tiempo limitado por lo que respecta a su permanencia en el empleo .

c) Por último , los trabajadores señalados por el segundo grupo, o sea empleados públicos y escogidos por sus cualidades o conocimientos especiales para realizar los servicios de conjunto son meros medios para alcanzar la finca del Estado, los cuales no tienen características de representación y son inamovibles en el empleo de su cargo, y también su liga con el poder publico es voluntaria.

Siendo que es obvio , que jurídicamente esta clasificación , será objetable pero políticamente en nuestra Nación tiene total y absoluta aplicabilidad ; así la anterior clasificación comprende los diferentes criterios que pueden tomarse como base y de hecho han sido los que han servido de fundamento para los tratadistas de la materia, y además tiene la ventaja de referirse expresamente a nuestros ordenamientos vigentes.

Ahora bien del análisis anterior, podemos extraer los siguientes elementos:

a) Relación de trabajo, o sea la presentación de un servicio intelectual o físico o de ambos géneros contra el pago de un salario entre el trabajador y el órgano público (ya sea Federal, Estatal, Municipal, Organismo Descentralizado o de Participación Estatal).

b) La relación anterior debe ser formalizada con un acto bajo protesta y público (altos funcionarios de elección popular) o a través de la firma de un nombramiento (funcionarios y empleados públicos).

c) Puestos creados expresamente en la Constitución general (altos funcionarios) o por leyes y reglamentos especiales (funcionarios) o cuando el texto legal autoriza sin especificar todo el número de empleados que sea necesarios (empleados públicos).

D) El personal del servicio.

E) La percepción de un salario y demás prestaciones que garantizan las leyes respectivas, tales como servicios médicos gratuitos, medicinas y descuentos especiales, jubilación, etc., de las cuales no gozan los altos funcionarios en virtud de que se trata de medidas sociales para atemperar los gastos de los servidores del Estado.

F) La sumisión a un orden jerárquico. Todo lo cual analizando en su conjunto, servirá de base para distinguir, allí donde se encuentra la diferencia entre funcionario y empleado público, habiendo sido imprescindible el particular análisis propuesto, para los efectos posteriores de este ensayo el cual, si bien no se encuentra dentro del planteamiento general de este trabajo, era inexcusable el ser aunque someramente tratado,

entonces basta con lo hasta aquí expuesto y sigamos adelante con el objeto propuesto.

## Ley Federal de Responsabilidades.

En la exposición de motivos de la ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federal , y de los altos funcionarios del Estado de fecha 21 de febrero de 1940 (la cual fue abrogada por la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Funcionarios de los Estados d fecha 27 de Diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1980, esta ultima que también fue abogada por la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982), se encuentra la justificación de la promulgación de dicha ley en los siguientes términos: "La organización de nuestro País en una República representativa , democrática y federal, tal como lo establece la Constitución Política , implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de voluntad del pueblo en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder.

Contrariamente a lo que ocurre en los regimenes autocráticos... en donde la función de la autoridad depende de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción ... exige que su función o dirección sea responsable... ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad son en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los

particulares...para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho de cada uno esta limitado por el derecho de los demás, así como establece el tratamiento respectivo que deben sufrir quienes lo alteren y no fija, en cambio, cual debe ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder publico que trastorne ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares”.

Siendo que fue y aun sigue siendo clara la justificación social de a responsabilidad de los funcionarios públicos que ofrece la exposición de motivos transcrita, siendo que seria imposible aceptar la legalidad de las normas de un Estado, que impusiera únicamente cargas para los particulares, y no reglamentara sanciones correspondientes a los actos perjudiciales de los propios funcionarios públicos .

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se divide en seis Títulos, que respectivamente comprenden las disposiciones generales; el procedimiento ante el Congreso de la Unión materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia y las disposiciones comunes que afectan a los antes dichos procedimientos de las responsabilidades administrativas, particularizando sobre los sujetos y obligaciones del Servidor Publico y las sanciones administrativas y del procedimiento para aplicarlas, finalizando con las previsiones del caso, con respecto al registro patrimonial de los servidores públicos.

Siendo que para los efectos de este trabajo, fundamentalmente nos interesa el contenido del titulo tercero de la ley en cita del cual , ya sobre el particular podemos establecer lo siguiente:

Literalmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que. Incurrirán en responsabilidad administrativa los

siguientes servidores públicos ; los específicamente mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional (los representantes de la elección popular, los miembros de poder judicial federal y judicial del distrito federal, los funcionarios y empleados ,y en general toda persona que desempeñe un empleo , cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración publica federal o del distrito federal, aquellos con este mismo carácter determine las respectivas constituciones de los estados) y aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Entonces todo servidor público y de acuerdo con la Ley en cita, tiene las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad , honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo , cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio.

Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que causa la suspensión o deficiencia de dicho servicio implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión ; formular y ejecutar legalmente en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo , cargo o comisión , las facultades que le sean atribuidas o la formación reservada a que tenga acceso por su función exclusiva para los fines a que están afectos.

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

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

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

Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la propia ley, o las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las ordenes que reciba.

Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo ,cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designo o de haber cesado cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

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

Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba.

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

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

Así mismo informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico sobre la atención , tramite o resolución de los asuntos a que hace referencia la proposición inmediata anterior, y que sean de su conocimiento.

Observar sus instrucciones por escrito sobre su atención , tramitación y resolución , cuando el servidor publico no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar , aceptar o recibir por si o por interpósita persona dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación , empleo , cargo o comisión para si, o para las personas física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidos publico



de que se trate en el desempeño de su empleo , cargo o comisión y que impliquen intereses en conflicto , siendo que, tal impedimento surtirá efectos hasta un año después de que el servidor publico, se haya retirado de su empleo , cargo o comisión.

El desempeñar su empleo, cargo o comisión obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comportables que el estado le otorga por el desempeño de sus funciones , sea para el o las personas anteriormente referidas.

Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección , nombramiento , designación , contratación , promoción , suspensión , remoción , cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para el o para las personas multicitadas.

También comprende la obligación de presentar con oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial, ante los términos que señala la propia Ley; debiendo atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría , conforme a la competencia de aquella.

Informar a su superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección , que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refiere el capítulo primero, del título tercero de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en los términos de las normas que al efecto se expidan también deberán abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio publico; y en general las demás que le imponga las leyes y reglamentos respectivos.

Siendo luego, estas las obligaciones que tiene que cumplir todo servidor público, las cuales se presentan solo en forma ejemplificativa, y no limitativa, ello en cuanto que cualquier otra análoga, o distinta , que se encuentra en cualquier otra ley o reglamento , también constituirá una obligación de observancia general, y sancionable en caso de incumplimiento.

Ahora bien, conociendo las obligaciones inherentes a todo servidor publico, es necesario conocer los mecanismos a implementar para el caso de ser necesario conocer los mecanismos a implementar para el caso de ser necesario imponer sanciones administrativas por su incumplimiento, y así tenemos que en las entidades y dependencias de la administración publica , se encuentran unidades establecidas para que cualquier interesado pueda presentar su queja o denuncia, por alguna o algunas inobservancia a las obligaciones respectivas de los servidores públicos, con las que desde luego y de ser procedentes se iniciara el procedimiento disciplinario respectivo; y todo servidor publico tiene la obligación de respetar y hacer respetar, el derecho a la formulación de las quejas y de evitar que con motivo de estas se causa molestias indebidas al quejoso ,siendo que será la causa de responsabilidad también el inhibir por si o por interpósita persona al quejoso por cualquier medio para evitar la formulación de la queja o que con motivo de ello se realice cualquier conducta injusta u omita una justa que lesione los intereses de quien formula aquella; ahora bien, para la imposición de sanciones administrativas se seguirá el siguiente procedimiento: se citara al presunto responsable a una audiencia , haciéndole saber dela responsabilidad o responsabilidades que se le imputen , el lugar, el día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por si o por medio de un defensor .

También deberá asistir a la audiencia al representante de la dependencia que para tal efecto se designe; así entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles ; posteriormente , al concluir la auditoria o dentro de los tres días hábiles siguientes, se resolverá sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad y de acreditarse aquella imponer al infractor , las sanciones administrativas correspondientes y notificara la resolución dentro de las veinte y cuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Pero si en la audiencia se encontrara que no hay elementos distintos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas se dispondrá la practica de investigaciones, debiéndose citar para otra u otras audiencias; siendo que en cualquier momento, previo o posteriormente al citatorio, se podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de su cargo, empleo o comisión si de acuerdo a un sano juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.

Debiéndose precisar que la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa debiéndose hacer constar expresamente tal determinación . Y la referida suspensión tendrá por efecto suspender los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y se registrará desde el momento en que sea notificado el interesado o este quede enterado de la resolución por cualquier medio y cesación se suspenderá cuando así se resuelva en el procedimiento respectivo independiente de la inclinación, continuación o conclusión del procedimiento mismo siendo que, si el o los servidores públicos suspendidos temporalmente, no resultan responsable de la falta que se le

imputa, deberá ser restituido en el goce de sus derechos y se le deberán cubrir las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se haya suspendido, pero siempre y en todo caso se requerirá autorización del presidente de la república para determinar la suspensión cuando e nombramiento del servidor público de que se trata haya dimanado del titular del poder ejecutivo, siendo que igualmente se requerirá la autorización de la cámara de senadores o en su caso en la comisión permanente , si dicho nombramiento requirió la ratificación de aquel en los términos de la propia Constitución General de la República.

Así en los procedimientos que se sigan para la investigación y aplicación de sanciones administrativas ante las contralorías internas de la dependencias, se observaran todos los mecanismos antes dichos en cuanto estos sean aplicables debiéndose levantar acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen las cuales deberán ser suscritas por todos los que en ella intervengan debiéndoseles apercibir además de las sanciones correspondientes en caso de no conducirse con verdad; en tales presupuestos las resoluciones y acuerdos habidos dentro del procedimiento respectivo, siempre deberán constar por escrito debiéndose asentar en el registro respectivo que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas de las cuales entre ellas en todo caso la inhabilitación procediéndose posteriormente a la expedición de las constancias que acrediten la resolución misma; siendo que, los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones respectivas; debiéndose destacar que las resoluciones anuladas dictadas por ese tribunal, que causen ejecutoria tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de sus derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas , todo lo cual sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes , siendo que no obstante lo anterior las

resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad mediante el recurso de revocación que se deberá de interponer dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surte efecto la notificación de la resolución ocurrida, siendo que dicho recurso se sujetara al siguiente procedimiento: se inicia mediante escrito, en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del recurrente le cause la resolución , acompañando copia de esta y constancia de la notificación misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

El superior emisor de la resolución acordara sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas admitidas, se desahogaran en un plazo de cinco días que ha solicitud del servidor publico o de la autoridad , podrá ampliarse por una sola vez por un período de cinco días más y concluida la recepción de las pruebas, al superior jerárquico admitirá resolución en el acto o dentro de los tres días siguientes notificación de dicha resolución al interesado, debiéndose establecer que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, solo si lo solicita el recurrente y de llenarse los siguientes requisitos: cuando se trate de sanciones se considera la suspensión si concurren los siguientes requisitos: que admita el recurso , que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, y que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio publico afectando por la resolución administrativa podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnaria directamente ante el tribunal fiscal de la federación.

Pero debe aclararse que la resolución que se dicte en el recurso de revocación, será también impugnable ante el tribunal fiscal de la federación ,

en tales circunstancias y para el caso de que la resolución respectiva sea de carácter absolutoria, la misma podrá ser recurrida por la secretaria o el superior jerárquico, en caso contrario esto es, que la resolución fuere condenatoria.

La ejecución de las sanciones administrativas, se llevaran a cabo de inmediato en los propios términos que establezca la resolución así, la suspensión destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se consideraran de orden público y tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión o destitución a lo previsto en la ley correspondiente.

Por otra parte, las sanciones económicas que se impongan se constituirán en créditos fiscales a favor del erario del estado, las cuales se harán efectivas mediante el procedimiento económico -coactivo de ejecución teniendo la relación previstas para dichos créditos, y estará sujeto a las disposiciones fiscales respectivas; y en el hipotético caso de que el servidor público, presunto responsable, confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo, se procederá de inmediato a dictar resolución a no ser que quien conoce del procedimiento, disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión; y en caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión aplicable, si es de naturaleza económica pero en lo que respeta a indemnización esta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien producido que se hubiese percibido con motivo de la infracción quedando en todo caso a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión , separación o inhabilitación ; pudiendo implementarse la aplicación de las medidas de apremio para hacer afectiva la resolución respectiva.

Finalmente sobre este particular, las sanciones por faltas administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son las siguientes:

1.- Apercibimiento(privado o publico)

2.- Amonestación (privada o publica)

3.- Suspensión

4.- Destitución del puesto

5.-Sanciones económicas

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

En tales circunstancias cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o causa daños y perjuicios, esta será de seis meses a tres años, si el monto de aquellos no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el distrito federal, y de tres a diez años si excede de dicho limite; por otra parte las dichas sanciones administrativas se impondrán siempre tomando en cuenta las siguientes circunstancias; la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir practicas que infrinjan en cualquier otra forma las disposiciones de la ley federal de responsabilidades, o de las que se dicten en base a ella; las circunstancias socio económicas del servidor público; el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución ; la antigüedad en el servicio; la reincidencia en el incumplimiento de

obligaciones; y el monto del beneficio , daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de dichas obligaciones.

En estas condiciones cuando se apliquen sanciones económicas por beneficios obtenidos daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la propia ley se aplicara como sanción, dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios producidos, cantidades las cuales se pagaran en cantidad liquida de acuerdo al procedimiento específico establecido en la multicitada ley de responsabilidades.

Ahora bien, en lo que respeta a las restantes sanciones administrativas se observaran las siguientes prevenciones; en caso de apercibimiento, amonestación y la suspensión del empleo , cargo o comisión por un periodo no menor de tres días, ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico; la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandara por el superior jerárquico de acuerdo con el procedimiento respectivo y en los términos dela propia ley; la suspensión del empleo , cargo o comisión en el servicio publico, será aplicable por resolución jurisdiccional y la dictara el órgano que corresponda según las leyes aplicables al caso específico; finalmente las sanciones económicas serán aplicables por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo vigente en el distrito federal y en caso de que esta sea superior, se aplicara por la secretaria de la contraloria federal.

Siendo sobre el particular, los rasgos mas significativos que contiene la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos , con relación al trabajo que se plantea, por lo cual y sin mas se da por concluido l presente apartado.



## CAPITULO TERCERO

### IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS DE LAS RESPONSABILIDADES.

A) De los Impedimentos y Excusas (artículo 66 al 68 de Reglamento interior de los Tribunales Agrarios).

El reglamento interior de los tribunales agrarios con respecto a los impedimentos y excusas establece que: los magistrados que se consideran impedidos para conocer de algún asunto en términos de lo previsto por el artículo 27 de la ley orgánica ,harán la manifestación de excusa ante el tribunal superior para que este la califique.

A su vez, el artículo 27 de la ley orgánica de los tribunales agrarios establece que los : los magistrados y secretarios de acuerdos de los tribunales agrarios estarán impedidos para conocer de los asuntos en los cuales se presente, alguna de las causas previstas en el artículo 82 de la ley orgánica del poder judicial de la federación. El cual actualmente no es aplicable, por haberse reformado la ley orgánica del poder judicial de la federación , incluyendo en dicho artículo las excepciones a las facultades del consejo de la judicatura , correspondiendo las previsiones respectivas a que se refiere la ley orgánica de los tribunales agrarios, el artículo 146 de la referida ley orgánica del poder judicial de la federación , la cual establece sobre el particular lo siguiente: son impedimentos para conocer de los asuntos , por algunas de las siguientes causas:

I.- Tener parentesco en línea recta sin limitación de grado, en la colateral por consanguinidad hasta el cuarto grado y en la colateral por

afinidad hasta el segundo, con alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores.

II.- tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas a que se refiere la fracción anterior.

III.- Tener interés personal en el asunto o tenerlo su cónyuge o sus parientes en los grados que expresa la fracción I de este artículo.

IV.- Haber presentado querrela o denuncia el servidor público , su cónyuge a sus parientes ,en los grados que expresa la fracción I, en contra de alguno de los interesados.

V.- Tener pendiente al servidor público, su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción I, un juicio contra alguno de los interesados o haber transcurrido mas de un año desde la fecha de la terminación del que haya seguido hasta que la fecha en que tome conocimiento del asunto.

VI.- Haber sido procesado al servidos público, su cónyuge o parientes, en los grados expresados en la misma fracción I, en virtud de aquella o denuncia presentada ante las autoridades , por alguno de los interesados, sus representantes , patronos o defensores.

VII.- Estar pendiente de resolución un asunto que hubiese promovido como particular ,semejante aquel que le es sometido para su conocimiento o tenerlo su cónyuge a sus parientes en los grupos expresados en la fracción I

VIII.- Tener interés personal en el asunto donde alguno de los interesados sea juez, arbitro o arbitrador.

IX.- Asistir, durante la tramitación del asunto, a convita que le diera o constara alguno de los interesados, tener mucha familiaridad o vivir en familia con alguno de ellos.

X.- Aceptar presentes o servicios de alguno de los interesados.

XI.- Hacer promesas que impliquen parcialidad a favor o en contra de algunos de los interesados, sus representantes, patronos o defensores , o amenazar de cualquier modo a alguna de ellos.

XII.- Ser acreedor, adeudor, socio, arrendador o arrendatario , dependiente o principal de alguno de los interesados.

XIII.- Ser o haber sido tutor o curador de alguno de los interesados o administrador de sus bienes por cualquier título.

XIV .- Ser heredero, legatario , donatario o fiador de alguno de los interesados, si al servidor publico ha aceptado la herencia o el legado o ha hecho alguna manifestación en este sentido.

XV.- Ser cónyuge o hijo del servidor publico, acreedor, deudor o fiador de alguno de los interesados.

XVI.- Haber sido juez o magistrado en el mismo asunto, en otra instancia . No es motivo de impedimento para magistrados de los tribunales unitarios el conocer del recurso de apelación contra sentencias del orden penal cuando hubiesen resuelto recursos de apelación en el mismo asunto en contra de los autos a que se refiere las fracciones II a IX del artículo 367 del código federal de procedimientos penales.

XVII.- Haber sido agente del ministerio público, jurado, perito, testigo apoderado, patrono o defensor en el asunto que se trata o haber gestionado o recomendado interiormente en el asunto en favor o en contra de alguno de los interesados. Tratándose de juicio de amparo, se observara lo dispuesto en la ley de amparo.

XVIII.- Cualquier otra análoga a las anteriores. Siendo que, en la que respecta al artículo 66 del reglamento de los tribunales agrarios, este remite para establecer su contenido al artículo 27 de la ley orgánica de los tribunales agrarios, la que a su vez reenvía para establecer su contenido, al artículo 146 de la ley orgánica del poder judicial de la federación , que es la que en definitiva establece los impedimentos que son causa de excusa para los magistrados de los tribunales agrarios, los cuales en esencia, son similares a los contenidos en el código federal de procedimientos civiles, y el código de procedimientos civiles para el distrito federal.

En este mismo sentido, el precepto en cita, del reglamento interior de los tribunales agrarios, sigue estableciendo: cuando se trate de impedimentos de un magistrado numerario del tribunal superior, este no podrá participar en las deliberaciones, ni en la decisión sobre la causa: en su lugar actuara el magistrado supernumerario, salvo que se trate del magistrado presidente, en cuyo caso se resolverá la situación conforme al artículo 59 de este reglamento (el cual prevé la siguiente hipótesis; el presidente será suplido en sus ausencias por el magistrado que designe el tribunal superior.

En las licencias que no exceda de un año, se designara un presidente interno y en las faltas definitivas se nombra un nuevo presidente). Así , si se resuelve fundada la excusa del magistrado del tribunal unitario, para substituirlo en el tramite y resolución del caso, al tribunal superior decidirte

trasladar el conocimiento del asunto al tribunal unitario mas cercano, designara al magistrado supernumerario o determinara que sea el secretario de acuerdo quien asuma el acontecimiento . Y si se trata de un magistrado de propio tribunal superior, seguirá el mismo procedimiento señalado para la resolución sobre la excusa, (este será el procedimiento previamente reseñado).

Por otra parte el artículo 67 del reglamento interior en cita, establece: las partes en juicio podrán interponer la queja ante el tribunal superior en contra de los magistrados y demás servidores públicos de los tribunales agrarios, cuando no observen lo dispuesto por los artículos 50 y 68 del presente reglamento. (En este sentido, por lo que respeta al artículo 50 del propio reglamento , el mismo establece: En las audiencias de los juicios agrarios, el magistrado y el secretario de acuerdo observaran las disposiciones siguientes, además de las establecidas en el artículo 185 y 194 de la ley “prevenciones generales para las audiencias”.

I.- El magistrado tendrá obligación indeleble de presidir la audiencia.

II.- El secretario de acuerdo deberá asistir personalmente el magistrado, salvo los casos de habilitación o suplencia, que estará debidamente justificados y acreditados, haciéndose constar esta circunstancia en el acta correspondiente.

III.- El secretario de acuerdo, antes del inicio dela audiencia, podrá preparar el desahogo de las pruebas con el fin de que sea pronto y expedito.

IV.- El magistrado proveerá lo necesario para que la intervención de las partes, las declaraciones de los testigos, los dictámenes de los peritos y en general todas las pruebas tengan relación con la materia del juicio.

V.- Todas las intervenciones del magistrado, particularmente las que se previenen en los artículos citados, se asentaran fielmente en el acta respectiva.

VI.- El secretario de acuerdo, bajo su responsabilidad dará fe de lo asentado en el acta de la ausencia. Por otra parte, no se propone el contenido de Lo dispuesto por el artículo 68 del reglamento , en cuanto ha que este, será analizado particularmente con posterioridad). Continuamente establece que: El tribunal superior deberá recibir las pruebas y al informe del servidor contra quien se interpuso la queja y si al termino de ley. Tratándose de tribunales unitarios, la queja se presentara ante el magistrado que conozca del asunto, quien la remite ante el tribunal superior en un plazo de tres días, acompañada de las pruebas y el informe del servidor contra quien se interpuso la queja. Siendo que no hay que perder la vista que la hipótesis a que se refiere el artículo 67 del reglamento interior de los tribunales agrarios.

Es prácticamente la misma a que se refiere la fracción i del artículo 47 de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, que se refiera exclusivamente a las obligaciones de los propios servidores públicos la cual es una causa de responsabilidad por aquello, pero no un impedimento para conocer del asunto en que intervienen , por lo cual su obligación en el capítulo XVII del reglamento interior de los tribunales agrarios, es de todo indebido e inoportuno, ya que dicho capítulo se refiere a los impedimentos y excusas, y es un hecho evidente que la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones inherentes a su empleo cargo o comisión , no queda inserta dentro de las hipótesis de impedimentos y consecuente excusa, por lo cual dicho precepto debe ser removido , e interceptado en capítulo distinto al que en esta acta se comenta

ya que, su inclusión en el mismo, solo complica , la ya de por si confusa previsión del mismo, siendo que sobe el particular , se abundara precedentemente.

Por otra parte, el articulo 68 del reglamento interior de los tribunales agrarios, establece que: incurre en responsabilidad que fija la legislación aplicable, los servidores públicos de los tribunales que:

I.- Teniendo impedimento para conocer de algún negocio, no se excuse.

II.- Se excuse sin tener impedimento.

III.- Se excuse fundándose en causas diversas de las que impiden conocer del asunto . En el caso de la Fracción I, si la queja resulta fundada.

El tribunal superior impondrá la sanción que corresponde en los términos de la ley y ordenar la situación inmediata del magistrado del tribunal unitario mas cercano, por un magistrado supernumerario o por el secretario de acuerdos correspondiente. De todo lo cual resulta que , en tan solo tres articulos (66,67 y 68) el reglamento interior de los tribunales agrarios, confunda las causas de inmediateamente, con las obligaciones inherentes a todo servidos publico, que originan responsabilidad, y por otra parte hace envío y reenvío de sus disposiciones a otros ordenamientos, lo que solo produce confusión y propicia la incomprensión de su contenido, características todas las cuales habrán de sus abordadas más particularmente en la continuación de este ensayo, por el momento hasta aquí apuntado.

B).- De la responsabilidad de los servidores públicos de los tribunales agrarios .(articulo 69 y 83 del reglamento interior los tribunales agrarios).

El capítulo XVIII del reglamento interno de los tribunales agrarios, de rubro, “ de la responsabilidad de los servicios públicos de los tribunales agrarios”, en lo particular establece: que son sujetos de responsabilidad, los magistrados y los demás servidores públicos de los tribunales agrarios (art.69), las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los tribunales agrarios, así como las sanciones correspondientes, se identificarán, investigarán y determinarán conforme a la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos y lo dispuesto por el presente reglamento (art.70). Los servidores públicos de los tribunales agrarios tienen la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez , lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo ,cargo o comisión , cuyo incumplimiento dará lugar a las sanciones que corresponden y que se encuentran previstas en la ley federal de responsabilidad de los servidores públicos, aplicable de acuerdo con el artículo 30 de la ley orgánica .(artículo 30 de la ley orgánica de los tribunales agrarios.

“Los magistrados de los tribunales agrarios y demás servidores públicos de estos, son responsables por las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos y quedan por ello sujetos a las sanciones que determina la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos conforme el procedimiento que establezca en el reglamento que expide el tribunal superior.

Siendo que, al procedimiento a que se refiere el artículo 30 de la ley orgánica de los tribunales agrarios, y que se encuentra determinando por el reglamento interno del propio tribunal agrario, es el siguiente: la contraloría interna recibirá las quejas y denuncias contra los servidores públicos de los tribunales agrarios, dando cuenta al presidente , quien resolverá si hay elementos suficientes para iniciar el procedimiento (art.72) corresponde a la



contraloría interna la identificación e investigación de las responsabilidades administrativas y emitir opinión el presidente sobre su determinación y la posible sanción aplicable.

En caso de que proceda la sanción, el presidente la someta a lo conducente respecto a los magistrados y demás servidores de confianza de los tribunales agrarios (art.73).

El tribunal superior hará la determinación de la responsabilidad administrativa y fijara las sanciones a los magistrados y a los servidores de confianza y de base de la contraloría interna. La aplicación de las sanciones a los magistrados de los tribunales agrarios y a los demás servidores del tribunal Superior corresponden al propio tribunal Superior.

La aplicación de las sanciones a los servidores de los tribunales unitarios corresponden a los magistrados de los propios tribunales (art.74).

Los magistrados y demás servidores de los tribunales agrarios incurrirán en responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las sanciones aplicables serán las que establece el artículo 53 de dicho ordenamiento .(Art.75).

Cuando se trata de conductas atribuidas a servidores públicos dependientes de poderes u organismos distintos de los tribunales agrarios, que actúen en auxilio de la justicia agraria, será competente para investigar a dicho funcionario la contraloría interna.

La intervención de esta se limitara a efectuar las investigaciones y a comunicar su resultado a la autoridad de la que dependa el servidor publico (art.76).

La queja administrativa deberá presentarse en la oficialía de partes del organo en cuyo auxilio se actúe (Art.78).

La queja administrativa podrá presentarse de manera verbal cuando se trate de miembros de comunidades indígenas, ejidatarios, comuneros o vecindados. En todo caso deberá levantarse un acta de la diligencia, dando al quejoso copia debidamente certificada .(Art.79).

En las investigaciones que realice la contraloría interna, tratándose de magistrados o secretarios de los tribunales unitarios, deberá practicar al magistrado inspector directamente o a través de un representante (Art.80).

Si el tribunal superior y la contraloría interna estiman que no se acredita la responsabilidad administrativa del investido , ordenara archivar el expediente; si resuelven que se comprueba la responsabilidad impondrán las sanciones administrativas que procedan. La sanción se notificara al interesado y se dará aviso a los órganos correspondientes.

Si del estudio del caso, el tribunal superior resuelve que existe la presunción de responsabilidad penal, se formulara la denuncia correspondiente ante el ministerio público (Art.81).

La contraloría interna se valdrá de los medios que estima pertinentes para hacer la investigación , pero en todo caso respetara la garantía de audiencia del afectado. El procedimiento comprenderá una audiencia que se sujetara a las siguientes reglas:

I.- Se citara al presunto responsable a la audiencia para hacerle saber la responsabilidad que se le imputa, el lugar , día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho de ofrecer pruebas y alegar en la

misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de representante que al efecto designe. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo menor de cinco días ni mayor de quince.

II.- Al concluir los alegatos o dentro de los tres días siguientes, la contraloría interna deberá emitir su opinión en los términos del artículo 73 del presente reglamento. En todo caso, se notificará la resolución cualquiera que esta sea el interesado y al quejoso, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha de la resolución definitiva.

III.- La audiencia podrá diferirse a petición del imputado con causa justificada a juicio del responsable de la investigación. Igualmente si esto considera que no existen nuevos elementos de los que pudiera derivarse otras responsabilidades podrá comunicar a las partes de postergación de la audiencia o la celebración de otra u otras adicionales (Art.82).

Tratándose de servidores públicos que no sean magistrados de los tribunales agrarios, si la contraloría interna al inicio de la investigación encuentra necesario suspender en sus funciones, empleo, cargo o comisión al presunto responsable, lo comunicará al presidente para que este ordene la suspensión provisionalmente. Esta suspensión será meramente procesal y no prejuzgará sobre la responsabilidad del afectado, situación que se le hará saber en el oficio en que se le comunique tal determinación.

El sueldo que recibe el suspendido, mientras se encuentre en tal estado, será de cincuenta por ciento de su percepción normal. Esta medida suspenderá también los efectos del acto que dio origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea decretada, debiendo comunicarse al interesado y a la oficina administrativa. La medida suspensiva podrá ser levantada cuando se estima pertinente, pero no podrá

prolongarse mas allá de la conclusión del procedimiento de responsabilidad administrativa. Si el servidor no resultare responsable de la falta que se le atribuye será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirá el remanente de las percepciones que debió obtener durante el tiempo en que estuvo suspendido (Art.83).

Finalmente dispone que, tratándose de faltas administrativas que solo ameritan apercibimiento o amonestación , el procedimiento será oral y podrá reducirse los plazos señalados en el artículo 82, dándose al afectado la oportunidad de ser oído, y también que las disposiciones del reglamento , con respecto a esta particular materia, se observaran sin perjuicio de lo establecido en la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y en otros ordenamientos aplicables , siendo sobre este particular lo mas destacado que hay que señalar , siendo que su respectivo comentario habrá de realizarse en el apartado subsecuentemente, ello sin perjuicio de lo hasta aquí brevemente apuntado.

C).- Análisis y Critica de las Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Tribunales Agrarios.

En los dos apartados precedentes se expuso en forma sintética, el contenido de los artículos 66 a 83 del Reglamento Interno de los Tribunales Agrarios, los cuales se refieren a los impedimentos, excusas y responsabilidades de los servidores públicos de los tribunales agrarios, siendo que en criterio de la sustentante, diversos de aquellos preceptos parecen de adecuación técnico jurídico, y otros distintos resultan redundantes, abusando otros del reenvío y otros mas innecesarios , por referirse a previsiones generales que ya se encuentran previstos en el Reglamento “ puesto que en relación a los mismos, no hay nada que

reglamentar siendo que, pasara fundamentar las anteriores afirmaciones, proponemos un análisis particular con respecto a aquellos preceptos que en nuestro criterio se encuentran en las hipótesis señaladas, y así tenemos que:

Por lo que respeta al artículo 66 del reglamento en cuestión, literalmente establece:” Los magistrados que se consideren impedidos para conocer de algún asunto, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Orgánica harán la manifestación de excusa ante el Tribunal Superior para que este la califique:

Y con respecto a esta previsión hipotética ,proponemos la supresión de la palabra “harán”, la cual deberá ser sustituida por la frase deberán hacer”, ya que en los actuales términos de redacción del artículo en comento, parece ser una facultad potestativa, ello más aún si aquello se conjuga con la frase; “que se consideran impedidos”, la que corrobora lo anteriormente señalado esto es, de acuerdo a tal redacción , actualmente parece ser mas una facultad potestativa el inhibirse de conocer de un asunto para el cual esta impedido de conocer, que de una obligación la cual establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo que la reforma que se propone, no tiene mayor alcance que , conferirle absoluta claridad a la previsión que se comenta; pero no solo eso se cuestiona con respecto a la disposición en comento, sino que también se propone la supresión de la frase” En términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Orgánica “, ellos en cuanto ha que al referido artículo 27 de la ley orgánica , tampoco establece cuales son las causas de impedimento de los Servidores Públicos de los Tribunales Agrarios, sino que a su vez , se remite al artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, produciéndose con lo mismo, un reenvío del todo innecesario y carente de objetivo, más aún si se considera que este es un reglamento que debe

establecer los pormenores a que no se hace mención en la ley que reglamenta, y no regresar sus previsiones a la ley que pretende reglamentar, por lo cual se propone independientemente de la supresión referida, la substitución de aquella para que, en definitiva, el contenido del artículo en cuestión quedo redactado de la siguiente forma:

Art. 66.- Los magistrados que se consideren impedidos para conocer de algún asunto en términos de lo previsto por el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, deberán hacer, la manifestación de excusa ante el Tribunal Superior, para que este la califique.

En estos términos, tal precepto ya no acusa una interpretación potestativa a cargo del funcionario impedido, y por otra parte se evita un innecesario reenvío a distintas disposiciones legislativas, proponiéndose directamente a que ordenamiento hay que dirigirse para encontrar las respectivas causas de impedimento, y evitar de tal forma cualquier confusión, lo cual desde luego no es deseable. Por lo que respeta a los párrafos segundo, tercero y cuarto de dicho artículo. No se hace comentario alguno, pues aun cuando en alguna de sus partes es tautológico, no impide mayormente de comprensión.

Por lo que respeta al artículo 67 del propio reglamento , el cual literalmente establece : las partes en juicio podrán interponer la queja ante el tribunal superior en contra de los magistrados y demás servidores públicos de los tribunales agrarios, cuando no observen lo dispuesto por los artículos 50 y 68 del presente reglamento.

El tribunal superior deberá recibir las pruebas y el informe del Servidor contra quien se interpuso la queja, y si la encuentra justificada impondrá la sanción que corresponda, en los términos de la ley. Tratándose de

tribunales unitarios, la queja se presentara ante el magistrado que conozca del asunto, quien lo remitirá al tribunal superior en un plazo de tres días, acompañada de las pruebas y el informe del servidor contra quien se interpuso la queja.

Se propone su inmediata derogación ello en principio debido a que su contenido se refiere al incumplimiento de las obligaciones derivadas de su empleo cargo o comisión , y no a una causa de impedimento, como se advierte del contenido de los preceptos a que se refiere (50 y 68) , y que por otra parte la hipótesis a que se refiere, se encuentra comprendida, con mayor eficacia en el artículo 75 del propio reglamento ,por lo cual su inclusión en el propio reglamento, es del todo adefesios e ineficaz, por lo cual se reitera la proposición de derogación de tal precepto , sin que resalta del todo evidente la inadecuación de dicha disposición.

En este mismo sentido, y con respecto a lo establecido por el artículo 68 del propio reglamento ,es del todo criticable el contenido de las fracciones II y III, ello en virtud de lo establecido por el artículo 66, anteriormente referido, ya que corresponde al Tribunal superior de la calificación de las excusas , entonces si el servidor público del Tribunal Agrario se excusa sin tener impedimentos, o se excusa fundándose en una causa diversa de la que impida conocer del asunto, para que surta efectos tal excusa, es necesario su previa calificación por el tribunal superior, y si este determina que no existe causa para ello o que la causa aducida para la excusa, es distinta de la que se hace valer, ello implica que aquello no surtirá efectos, hasta en tanto no sea determinada la procedencia e aquella, siendo que en tales circunstancias, es imposible concurrir en responsabilidad por un hecho no realizado, en tales circunstancias, también se propone la derogación de las fracciones II y III del artículo 69 del

reglamento interior de los tribunales agrarios, por ser del todo ineficaces sus previsiones.

En este mismo orden de ideas también es criticable la redacción del último párrafo del artículo fundado, cuando acaso ya se hayan generado consecuencias de irreparable perjuicio para el quejoso, siendo que, en este sentido sería más saludable separar al servidor público del conocimiento del asunto de el cual deriva la queja, hasta el momento en que se determine su impedimento o no y de restituirlo en el conocimiento del negocio, en caso de que el impedimento sea fundado, todo lo cual redundaría en la verdadera imparcialidad a que se refiere el artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la propia finalidad última del reglamento en estudio.

Por cuanto respeta al artículo 71 del reglamento interior de los Tribunales Agrarios, es de criticarse la absoluta falta de originalidad de sus redactores, ello en cuanto ha que salvo algunas palabras propias como "Tribunales Agrarios" y "que se encuentran previstas", su restante contenido es una copia literal del artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y si por otra parte el artículo 75 del propio reglamento establece la obligación de los servidores públicos del tribunal agrario en términos del referido artículo 47 de la ley federal de responsabilidades, resulta que el mencionado artículo 71, sale sobrando todo por ser solamente la repetición innecesaria de distintas disposiciones ya asentadas, por lo cual, de igual forma se propone su derogación, por su total inutilidad y deficiente redacción copista.

De conformidad a lo establecido por el artículo 72 del reglamento, resulta evidente que la contraloría interna es un mero órgano administrativo, sin ninguna facultad ejecutiva del todo supeditada al Presidente del Tribunal



Superior y al Tribunal mismo, sin mayores facultades que las expresamente determinadas por el artículo 73 del reglamento, esto es, el identificar e investigar las responsabilidades administrativas, ya que la determinación de las responsabilidades administrativas y la fijación de las sanciones, corresponde al Tribunal Superior, razón por la cual, la determinación de las funciones de la contraloría interna del Tribunal Agrario, se nos presenta del todo innecesario, mas si se considera , que su previsión existencial ya se encuentra determinada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por todo lo cual, y dado su innecesariedad, también se propone la derogación de los artículos que prevén la función de la misma, por ser estos del todo innecesarios.

Por lo que respeta a los artículos 75 y 77 del reglamento que se comenta de igual forma, que como se planteo en los precedentes artículos , también se propone su derogación en tanto que sus previsiones no constituyen sino la lamentable reiteración de previsiones, atemperadas por la Ley Federal de Responsabilidades, particularmente en lo establecido por el artículo 62 de aquella, mas aun si se considera que su contenido nos reenvía necesariamente al contenido del artículo y la ley antes dicha, por lo cual su derogación no solo es recomendable, sino necesaria, y si de tal forma se substraen a dicho reglamento disposiciones innecesarias o solo reiterativas el contenido de aquella, será mas efectivo; afirmación esta, que por su propia naturaleza no requiere mayor demostración.

Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 81 del propio reglamento analizado se nos presenta como innecesario y redúndente, ya que de conformidad con el artículo 21 constitucional, corresponde al Ministerio Publico la persecución de los delitos , y de acuerdo a lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Penales, se establece la obligación expresa a que hace referencia la fracción comentada, en tal

sentido su inclusión en el reglamento que se analiza, nos parece del todo innecesaria mas aun tomando en consideración que las autoridades a las que va dirigido el reglamento deben ser consideradas peritos en derecho, por lo cual, también se propone su derogación , por ser una aportación totalmente innecesaria.

En lo que respecta al artículo 82 del citado reglamento se habrá de formular observaciones al contenido de la fracción tercera la cual literalmente establece; “La audiencia podrá diferirse a petición del imputado, con causa justificada a juicio del responsable de la investigación .Igualmente, si este considera que no existen datos suficientes para resolver, o advierta que existen nuevos elementos de los que pudieran derivar otras responsabilidades, podrá comunicar a las partes la postergación de la audiencia o la celebración de otra u otras audiencias.”

Siendo que dichas observaciones consisten en censurar la previsión que establece: se podrá diferir... igualmente, si este considera que no existen datos suficientes para resolver...”esto es, tal fracción contempla la posibilidad de diferir la audiencia respectiva , a juicio del responsable de la investigación , si considera que no existen datos suficientes para resolver, y en este sentido es un hecho incuestionable que de no existir datos suficientes para resolver, se debe de dar por concluido la investigación, sobreseer la misma, absolver en caso de duda, y no determinar la diferenciación de la audiencia, ya que no tiene objeto lo mismo, por lo cual se propone la supresión de dicha frase; así mismo se propone la modificación de la palabra “podrá”, por la de “deberá” al referirse a la comunicación a las partes de la postergación en la audiencia, siendo que la proposición se concreta en los siguientes términos:

III.- La audiencia podrá diferirse a petición del imputado, con causa justificada, a juicio del responsable de la investigación . Igualmente si este advierte que existen nuevos elementos de los que pudieran derivarse otras responsabilidades, debiendo comunicar a las partes la postergación de la audiencia o la celebración de otra u otras audiencias.

Finalmente , dirigimos nuestra atención al contenido del artículo 83 del propio reglamento , de el cual discernimos abiertamente en cuanto a que, no podemos entrever razón alguna para que en el caso de suspensión del probable responsable este recibe la mitad del salario que venia devengando, ya que de no ser responsable, deberá ser restituido en el goce de todos sus derechos, pero para el caso de ser responsable y que de dicha responsabilidad se derive la remisión de su empleo, cargo o comisión , por que razón habrá de pagársele la mitad de su salario, en franco perjuicio del funcionario publico, siendo que en este particular, el reglamento en cuestión se separa de las previsiones generales establecidas en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, al parecer en un afán de innovación mas sin embargo dichas previsiones no tienen un sentido practico , y si por el contrario totalmente nocivas, ya que de acuerdo a las mismas resulta del todo evidente, que un servidor publico sabedor de ser responsable del incumplimiento de sus obligaciones, pretenderá retrasar en todo lo posible el procedimiento administrativo, para así cobrar cuando menos la mitad de su salario, sin trabajar, dicho sea de paso hasta el momento que se determine su responsabilidad, de la cual tiene pleno conocimiento , siendo que la supresión de dicho presupuesto no puede ni debe perjudicar al servidor público inmerso en un procedimiento administrativo, ya que de resultar no responsable de la conducta atribuida, este deberá ser restituido en el goce de todos sus derechos, como ya anteriormente lo habíamos señalado, por lo cual se propone la modificación del precepto en los términos que seguidamente se enuncia, ello no sin dejar

de lado que también habrá de suprimirse de la redacción de dicho artículo la palabra “función”, en cuanto que la misma es consecuencia del empleo, cargo o comisión, concretando la proposición en los siguientes términos:

Art.83.- Tratándose de servidores públicos que no sean magistrados de los tribunales agrarios, si la contraloría interna al inicio de la investigación, encuentra necesario suspender de su empleo, cargo o comisión al presunto responsable, lo comunicara al presidente para que este ordene la suspensión provisionalmente. Esta suspensión será meramente procesal y no prejuzgara sobre la responsabilidad del afectado, situación que se le hará saber en el oficio en que se le comunique la determinación. Esta medida suspenderá también los efectos del acta que dio origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea decretada, debiéndose comunicarse al interesado y a las oficinas administrativas, para la retención de los pagos. La medida suspensiva podrá ser levantada cuando se estime pertinente, pero no podrá prolongarse más allá de la conclusión del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Si el servidor público no resultare responsable de la falta que se le atribuye, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirá el importe de las percepciones que debió obtener durante el tiempo en que estuvo suspendido.

Siendo todas ellas las proposiciones de reforma y derogación que se propone con respecto al Reglamento interno de los Tribunales Agrarios, las cuales no tienen mayor objeto que el de conferir a dicha disposición, congruencia con todas y cada una de las leyes referidas a lo largo de este ensayo, pero fundamentalmente el de conferir a dicho reglamento congruencia y aplicabilidad práctica, desechando de plano todas aquellas características que pudieran restarle aplicabilidad, reconociendo de

antemano que las proposiciones que se formulen acaso sean equivocadas o indebidas , pero en descarga de ello he de manifestar que las mismas solo tienen como única finalidad, incorporarme de lleno en esa trascendental ciencia, ecuménicamente designado a derecho.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los impedimentos son descripciones de situaciones o razones que la ley considera como circunstancias de hecho o de derecho, que hacen que se presuma la parcialidad del titular de un órgano jurisdiccional, particularmente referido a los vínculos que pueda tener el

servidos publico con las partes, ya por ser amigo, enemigo , familiar y cualesquiera otro vinculo positivo o negativo.

SEGUNDA.- Por lo que hace a las excusas son las razones o motivos que hace valer el juez, un secretario o un magistrado, para inhibirse del conocimiento de un juicio, y también el acto mismo de inhibirse, siendo que, las excusas son circunstancias de hecho que constituyen un obstáculo para que el funcionario publico tenga la imparcialidad y la independencia sin las cuales no puede desempeñar correctamente sus funciones.

TERCERA.- El titular del órgano jurisdiccional o el servidor publico, al conocer la existencia de un impedimento esta obligado por la ley a excusarse, es decir, a dejar de conocer del asunto.

CUARTA.- En relación a los fines últimos de este ensayo, la responsabilidad se entiende como el cometer una falta o delito por un funcionario judicial precisamente en el ejercicio de sus funciones y la consecuente exigibilidad de sanciones, a los miembros del poder judicial por infracción culpable o dolosa de sus deberes o de sus funciones.

QUINTA.- De conformidad a las corrientes doctrinarias contemporáneas, se debe distinguir entre la responsabilidad subjetiva, y la responsabilidad objetiva, sin dejar las de por otra parte a la responsabilidad del estado, no debiéndose confundir esta, con las responsabilidades de los servidores públicos.

SEXTA.- Por funcionario publico , debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función publica y como para esta es indispensable poner en acción medios coercitivos, a lo que es lo mismo, ejercer autoridad.

SÉPTIMA.- Para considerar que alguien tiene carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública es decir, si puede ejercer autoridad.

OCTAVO.- Es un hecho evidente que sería imposible aceptar la legalidad de las normas de un estado que impusiera únicamente cargo para los particulares, y no reglamentar sanciones correspondientes a los actos perjudiciales de los propios funcionarios públicos , siendo entonces esta la razón de existencia y de justificación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

NOVENA.- Es obligación ineludible de todo servidor público, cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. Estas entre otras de igual o mayor embargadura.

DÉCIMA.- El reglamento interior de los Tribunales Agrarios, establece los impedimentos y las causas de excusa que deben ser observados por todos los servidores públicos del propio Tribunal Agrario, debiendo en todo caso hacer la manifestación de la excusa ante el Tribunal Superior para que este califique aquella, implementando a su vez, las sanciones respectivas para el caso de no hacerlo en los términos establecidos.

DÉCIMA PRIMERA.- Del análisis practicado al reglamento interior de los Tribunales Agrarios, se denotan distintas deficiencias , reiteraciones, reenvíos e incongruencias , que deben ser subsanadas, para que dicha dispositiva responda a las expectativas para las que fue creada en consecuencia.

DÉCIMA SEGUNDA.- Se propone la reforma, modificación y derogación de las disposiciones a que se hace referencia en el último capítulo de este trabajo, precisamente en los términos planteados; por lo que se puede determinar en este cuerpo reglamentario la congruencia que le debe ser inherente para su debida aplicación , y desterrar en definitiva una falsa interpretación del mismo.

## BIBLIOGRAFÍA

Becerra Bautista, José.: El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa S.A., 5a. Edición, México.1975.



De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José.: Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S. A., Décima Segunda Edición. México.1978.

Duguit, León.: Manual de Derecho Constitucional. Ancienned Maisons Thorin Fontemming.Traducción a la Cuarta Edición. París. 1923.

Fraga, Gabino.: Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. DécimoTercera Edición. México.1976.

García Oviedo, Carlos.: Derecho Administrativo. E.I.S.A. Pizarro, Séptima Edición. Madrid,1959.

Gómez Lara, Cipriano.: Teoría General del Proceso. Textos Universitarios. Dirección General de Publicaciones. México,1976

Gutiérrez y González, Ernesto.: Derecho de las Obligaciones. Editorial Cajica S.A., 5a. Edición. México,1976.

Palomar de Miguel, Juan.: Diccionario para Juristas. Maya Ediciones S.de R.L., 1a. Edición. México, 1981.

Ramírez Gronda, Juan D.: Diccionario Jurídico. Editorial Claridad S.A., 7a. Edición, Volumen VI, Buenos Aires,1974.

Rojina Villegas, Rafael.: Teoría General de las Obligaciones o Derecho Crédito. Ediciones Encuadernables el Nacional, México,1943.

Rolland, Louis.: Principios de Derecho Administrativo. Traducción a la Segunda Edición Francesa. S/E. E.F.

Serra Rojas, Andrés.: Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A., 2a. Edición. México ,1961.

#### LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Agraria.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.