

461



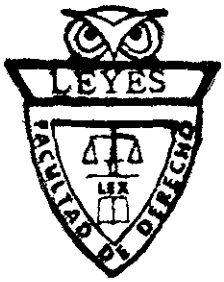
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

"ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL APLICABLE A LOS SERVIDORES PUBLICOS"

T E S I S QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA OSCAR JIMENEZ MOLINA

ASESOR: LIC. RAUL GUTIERREZ FUSTER



CIUDAD UNIVERSITARIA,

24/07/01

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA**

No. L/71/00

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

El pasante de la licenciatura en Derecho **JIMENEZ MOLINA OSCAR**, solicitó inscripción en este H Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

"ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL APLICABLE A LOS SERVIDORES PUBLICOS", asignándose como asesor de la tesis al LIC. RAUL GUTIERREZ FUSTER.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor, lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales

Ayudado en este y otro adicional dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria D.F., a 06 de diciembre del 2000.

MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

**CIUDAD UNIVERSITARIA.
NOVIEMBRE 2000.**

MAESTRO JORGE ISLAS LOPEZ.

**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
DE LA FACULTAD DE DERECHO.**

P R E S E N T E.

Acompaño al presente, proyecto de tesis profesional a cargo del C. Oscar Jiménez Molina, con él título “ Análisis de la Responsabilidad Civil aplicable a los Servidores Públicos”, con el propósito de someter a la segunda revisión obligatoria, a cargo del Seminario que Usted dignamente preside.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E



LIC. RAÚL GUTIÉRREZ FUSTER.

ASESOR DE ELABORACIÓN DE TESIS PROFESIONAL.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

TESIS

**ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL APLICABLE A LOS
SERVIDORES PÚBLICOS.**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:**

OSCAR JIMENEZ MOLINA

ASESOR. LIC. RAUL GUTIERREZ FUSTER

CIUDAD UNIVERSITARIA 2001

ADIOS.

*Con infinita gratitud por lo que conozco,
aprendo y tengo.*

Sin ti nada es.

A Fidela Mohedano y Elena Molina.

*A quienes debo mi existencia y el coraje
para continuar luchando en la vida.*

Por su esfuerzo y enseñanzas, Gracias.

A Alonso Damián y Diego Eduardo Jiménez Frejo.

*Fuente principal de inspiración, motivo para luchar,
con la esperanza de una vida mejor.*

Sin distancias que recorrer entre nosotros.

A mi familia, sus consejos siempre me acompañan.

+ *A Gilberto Trejo Martínez, por tu apoyo,
confianza y sabios consejos.
En donde te encuentres te agradezco lo que por mi
hiciste.*

*A Jorge Alfredo Domínguez Martínez,
Jesús King Pérez,
Eduardo Alfonso Guerrero Martínez,
Raúl Gutiérrez Juster.
Por enseñarme a querer mi profesión,
su claro ejemplo y congruencia en sus enseñanzas,
son mi inspiración.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México.
Sin duda la institución más noble en la vida del País.*

*A Pedro Vázquez y Guadalupe Labanderos.
Joven pareja, que de manera invaluable contribuyo al
presente esfuerzo.
Con el mejor deseo de una feliz vida para ellos.*

*A mis compañeros del Sistema para el Desarrollo
Integral de la Familia.
por honrarme con su valiosa amistad, con ellos comparto
este pequeño esfuerzo.*

A J.

*A pesar de tu dolorosa ausencia,
el recuerdo reconforta la soledad.
Permanentemente me acompañas.*

INDICE:

Capitulo I : MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

A) La sociología y el Derecho.....	10
B) Sociología Jurídica.....	10
C) Sociología de la Burocracia.....	13
D) Diferencia entre trabajador y Trabajador al Servicio del Estado.....	17
E) Clasificación de los Burócratas.....	19

Capitulo II : NOCIONES HISTORICAS

A) Origen y evolución del Servidor Público.....	24
B) México de 1821 a 1856.....	28
C) Constitución Política de 1857.....	30
D) Ley Juárez de 1870.....	32
E) Constitución Política de 1917.....	34
F) Estatuto de 1938.....	38
G) Reforma de 1941.....	40
H) Creación del apartado “ B “ del artículo 123 Constitucional..	41
I) Ley Federal delos Trabajadores al Servicio del Estado.....	46

Capitulo III : RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

A) Concepto.....	49
B) Clases de responsabilidades.....	50
C) Responsabilidad Política.....	51
D) Responsabilidad Laboral.....	55
E) Responsabilidad Administrativa.....	60
F) Responsabilidad Penal.....	63
G) Responsabilidad Civil.....	67

Capitulo IV : LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

A) Concepto.....	75
B) La responsabilidad Civil como Fuente de Obligaciones.....	82
C) Objetivo de la Responsabilidad Civil.....	85
D) La Responsabilidad Civil Objetiva y su Fundamentación Legal.....	87

Capitulo V : LA RESPONSABILIDAD CIVIL APLICABLE A LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SU TRASCENDENCIA SOCIAL.

A) Sujetos.....	93
B) Causas de Aplicación.....	95
C) Aplicación de la Responsabilidad Civil (Organismo Competente).....	97
D) Sanciones.....	103
E) Medios de Defensa.....	105
F) Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo...	112
G) Trascendencia Social.....	115

Conclusiones.....	118
--------------------------	------------

Bibliografía.....	123
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN.

El presente tema para elaboración de tesis profesional se plantea como *principal objetivo el análisis de la figura de la responsabilidad civil, regulada esta por un ámbito meramente civilista de nuestra legislación, la cual adoleciendo de una insuficiente investigación de fondo respecto de sus alcances y consecuencias adolece de la forma ideal de aplicación de la responsabilidad de mérito cuando esta es ocasionada por un servidor público.*

En diferentes etapas del desarrollo del marco jurídico de nuestra legislación se ha acusado de las tendencias internacionales del derecho, las cuales han dejado una huella perceptible en nuestro sistema jurídico, pero la cual *al no tener una clara aplicación en nuestra norma civil se ve desvirtuada hasta el punto de hacerla prácticamente eficaz, es decir que carece de una aplicación efectiva para brindar la seguridad jurídica que desea alcanzar el componente humano de la sociedad, lo cual se traduce en una serie de inconformidades que generan diversas conductas impropias para el correcto devenir histórico de la sociedad que se desee alcanzar.*

En el presente caso, siendo el tesista un servidor público adscrito al Gobierno del Distrito Federal y en consecuencia de tal hecho he llegado a la percepción de la variedad de *conductas impropias que en muchos casos se presentan durante el desarrollo de la función del servidor público, sin que estas*

irregularidades en muchos casos, si no es que en la totalidad de los mismos permanecen en un estado de indiferencia.

Lo anterior no es motivo para pedir una injustificada persecución sin derecho, lo manifiesto por la situación que en muchas ocasiones se causa un daño, a veces de manera consiente otras tantas de manera inconciente a quien en todo caso debe de recibir un servicio que lo beneficie y que en todo caso el Estado *desenvuelva su capacidad organizadora para la solución propia de las demandas sociales.*

La principal intención es este trabajo es demostrar que el Estado a través de su actuar no es meramente una figura que sea omnipotente o invencible además de que el mismo en muchos casos recibe daños a su vez causados por el negligente actuar de sus empleados los cuales si bien desarrollan una función a través de su persona, los mismos tienen obligaciones a cargo que cumplir, las cuales no son meramente marcos jurídicos represivos, sino que los mismos fueron implantados con la intención de lograr un correcto funcionar del estatal.

Como la intención de plantear tal análisis de manera clara para evitar las condiciones a que nos referimos procede a explicar la forma en como ha sido la evolución de tal supuesto jurídico, de igual manera llegamos a la conclusión de que todavía falta demasiado camino por recorrer ya que si bien se atiende a la necesidad de la responsabilidad patrimonial a cargo del estado la misma para su formal desarrollo necesita superar de manera general toda una serie de defectos y deficiencias en la aplicación de tal responsabilidad, las cuales

dejamos mencionadas en el presente trabajo como una aportación del servidor en aras de una aplicación efectiva de la norma jurídica existente.

Sociológicamente de la correcta aplicación de las normas que regulan el actuar social depende el equilibrio de una sociedad es por eso que considero pertinente el presente análisis, para con esta pequeña aportación lograr la intención de equilibrio social, el mismo que en la presente época es factor indispensable para el correcto funcionar de la sociedad y de los componentes de la misma

CAPITULO: I MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

A) La Sociología y el Derecho.

B) Sociología Jurídica.

C) Sociología de la Burocracia.

D) Diferencia entre Trabajador y Trabajador al Servicio del Estado.

E) Clasificación de los Burócratas.

A) LA SOCIOLOGÍA Y EL DERECHO.

Dentro del análisis a realizar sobre la responsabilidad civil en la que pueden incurrir los servidores públicos, es de relevante importancia el contenido que aporta el Derecho a la Sociología así como la interacción existente entre estas disciplinas en virtud de las consecuencias inmediatas que significan para ésta y en general para toda la sociedad, la aplicación del conjunto de normas jurídicas reguladoras del desempeño de la función del servidor público, de tal manera, es preciso considerar el vínculo existente entre ambas disciplinas

Utilizada por primera vez por Augusto Comte, Sociología¹ expresa el sostenimiento a la realidad social y su pretensión de convertirse en suprema razón del pensamiento humano. Asimismo, es considerada como la ciencia encargada del estudio de la conducta humana en relación o interacción con los demás miembros de su grupo, así como su función social. En su acepción moderna, se conceptúa a la Sociología como “la ciencia que pretende entender a la sociedad interpretándola mediante su accionar social, para con ello explicar causalmente su desarrollo y efectos”²

De lo anterior se desprende que la Sociología es ante todo una disciplina interpretativa cultural, es decir, intenta explicar el surgimiento y evolución social existente, desde el antecedente más remoto de grupos humanos hasta la perspectiva macrosocial actual

¹Etimológicamente, la palabra Sociología se origina del latín “socius” que significa socio, y del griego “logos” que significa tratado o ciencia. Se le define como la ciencia que estudia la existencia y desarrollo de los grupos humanos, así como el origen, evolución y significado de las instituciones sociales. Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Reader’s Digest, México, 1979 Tomo XI, p. 3547

²Weber. Max. ECONOMÍA Y SOCIEDAD. Trad. José Medina Echeverría. Fondo de Cultura Económica, México, 1964 p. 55

A efecto de entender el funcionamiento social desde el principio histórico de la humanidad, es menester remitirnos a la fuente básica social que es la familia, que como tal, ha sido y sigue siendo la célula y motor fundamental de la función social. De este modo, la familia como núcleo social es el punto de referencia más lejano que existe para poder comprender el desenvolvimiento humano en su devenir histórico, esto en función y bajo la premisa de que en toda familia, así como en la sociedad, existen roles de conducta funcionalmente aplicables sólo a cierto tipo de personas, es decir, normalmente hay quienes desempeñan funciones de liderazgo tanto en la familia como en la sociedad y fundamentalmente quien es el encargado de dictar las normas de convivencia dentro de la sociedad, así como en la familia, ello sin olvidar que evidentemente corresponde al resto de los integrantes de la sociedad el acatar tales normas de convivencia. Para comprender lo anterior, es preciso tomar en consideración que la disciplina encargada de regular la vida en sociedad a través de las múltiples normas, que en el particular pasan de ser de convivencia a normas jurídicas, es el Derecho.

De tal manera, la relación entre la Sociología y el Derecho atiende primordialmente a las causas de asociación humana. Así, resulta claro que la función social de la humanidad puede ser explicada mediante su accionar social, sin embargo, es de señalarse que el hombre al organizarse socialmente lo hizo por impulsos naturales y por una voluntad esencial expresada a través de figuras como son la familia, la fraternidad, la camaradería y en mayor grado en una nación, baste hacer notar la conceptualización que al respecto el Maestro Leandro Azuara Pérez hace de la organización social como un “sistema de relaciones sociales estables de carácter recíproco, como un conjunto de interacciones entre personas o entre grupos en la cual surge una manifiesta unidad y aparecen algunos resultados o productos que son consecuencia de la actividad común que realizan los individuos.”³

De lo anterior, cabe mencionar que del resultado de la actividad social y del aumento de la complejidad de la estructura de la convivencia social, aumenta

³ Azuara Pérez, Leandro SOCIOLOGÍA. Porrúa, México, p. 189

proporcionalmente la complejidad funcional, consecuencia de esto es que se tienen que crear mecanismos eficientes para coordinar la actividad de sus miembros, los que en determinados casos y bajo circunstancias específicas llegan, contrariamente a lo deseado, a constituir un verdadero perjuicio para la comunidad. Con el objeto de evitar lo antes descrito y a efecto de estar en posibilidad de lograr una *defensa y aseguramiento* armónico y congruente de la continuidad de los principios de organización, considerada ésta en sí misma, y para la prevalencia y conservación de éste orden generador de prosperidad y desarrollo, se tiene insoslayablemente que adoptar un sistema de leyes y reglamentos, que en sí conforman al Derecho como disciplina, que regulen eficazmente tal situación y eviten el desorden que incuestionablemente obstaculiza alcanzar los ya citados principios

En este orden de ideas, el Derecho se define como “el orden jurídico vigente compuesto de un conjunto de reglas imperativo-atributivas que en una época y lugar determinado el poder público considera obligatorias” ⁴

También y de manera genérica entendemos al Derecho como un conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta externa del ser humano dentro de la sociedad, cuya finalidad es la preservación del orden y la paz social, aclarando que existe un gran número de definiciones y conceptos no menos importantes al respecto

Por otra parte sociológicamente y en relación al tema cuyo estudio nos ocupa, es conveniente señalar que una vez consolidado el accionar social y conformado en una nación, como se describió anteriormente, se origina la expresión en forma de Estado, el cual se encuentra compuesto de elementos cuyo conjunto puede definirse como “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio” ⁵

⁴García Maynez, Eduardo. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO 45ª edición, Porrúa, México, 1993 p 97

⁵ Op cit p 97

Así, desde esta perspectiva sociológica podemos decir que el Estado se compone de:

- Un territorio definible como la porción de espacio en el que el Estado ejerce su poder,

- La población, entendida como los hombres que pertenecen a dicho Estado y que por voluntad propia y bajo normas jurídicas se encuentra sometida a la autoridad política, la que está derivada del accionar social y convivencia de la propia comunidad, a la cual como se ha dejado indicado se someten los habitantes de tal Estado de manera voluntaria y serán ellos los encargados de crear la autoridad moral llamada Estado, constituyendo a su vez los órganos de control, pues es de explorado derecho que el Estado es una ficción jurídica que actúa a través de personas físicas

- Un poder, definido como la suma de voluntades de manera mayoritaria para la creación de los órganos de gobierno encargados de la dirección del Estado, el que en las más de sus expresiones debe constituirse de manera colectiva para la consecución de los fines de la sociedad

De los puntos antes descritos surge como consecuencia la figura de la soberanía, misma que se concibe como la capacidad del Estado para organizarse por sí mismo y con plena autonomía. El conjunto de atribuciones antes mencionadas dan como resultado la organización fundamental del Estado, que de acuerdo con Jellinek son las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste, su modo de creación, sus relaciones recíprocas, su competencia y la posición de cada uno en relación con el poder estatal ⁶

Aquí, cabe subrayar la forma en que el accionar social de una comunidad llega a someter de manera mayoritaria al poder antes indicado y más aún al producto de

⁶Op cit p. 97

dicha voluntad colectiva que da origen al Estado y a sus órganos de gobierno, sin que se llegue a alterar el orden señalado y convenido socialmente, lo que a su vez da como resultado una constitución o norma fundamental a la cual deberán someterse los habitantes de tal nación teniendo como característica particular la coacción, esto con el objetivo de que sea obedecida y por lo tanto observable obligatoriamente, sin embargo, no se debe confundir la figura de la coacción con la sanción que prescribe la norma, dado que ésta es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber origina en relación con el obligado; por su parte la coacción es la aplicación forzada de la sanción, de tal manera que la fuerza que se busca dar a la norma jurídica debe de prevalecer sobre quienes contravengan la voluntad general de la nación

Por otro lado y como consecuencia de la existencia de la sanción y del ejercicio de la coacción surge la pena en forma de castigo, generalmente aplicable con la finalidad de la conservación del orden social, que en todo caso y previa regulación mediante el derecho debe tener por características

- Estar impuesta como castigo restringiendo ciertos bienes jurídicos como la vida, la libertad, etc.
- Estar impuesta por el Estado a través de sus órganos legitimados para la conservación del orden jurídico y así lograr que la cohesión social sea la principal base social
- Al igual que en el punto que antecede el ser impuesta a través del órgano correspondiente, encontrándose facultado legalmente para ello por medio de los representantes populares, mismos que dan origen a los órganos facultados para tal efecto a través de la creación de leyes
- Afectar a quién transgrede el orden social existente
- Encontrarse establecida legalmente como consecuencia de la creación de leyes por medio de representantes populares.

Es pertinente hacer notar que no toda consecuencia emanada de la aplicación de las normas jurídicas constituye una sanción, toda vez que también existen por así decirlo, premios al respeto observado del orden establecido como es la libertad o el aprovechamiento de bienes de cualquier naturaleza (materiales por ejemplo), así como la disminución de daños y perjuicios o cualquier tipo de menoscabo entre los miembros de la sociedad.

Finalmente, podemos decir que la existencia de un vínculo tan estrecho entre la Sociología y el Derecho, mismos que interactúan entre sí, estriba en la organización social de forma elemental a partir de la familia y representada en su máxima expresión en una nación, la que para tener un desarrollo congruente y armónico debe de contar con un orden legal que soporte la estructura intrínseca de la misma, es decir, con un sistema de Derecho, labor ésta que es propia de tal disciplina, que constituye una pieza fundamental en el mencionado desarrollo ordenado de cualquier sociedad o nación. De ahí, que dadas las consecuencias de su aplicación dentro de la sociedad a la que regula en todas y cada una de sus actividades, es que se encuentra el Derecho íntimamente relacionado con la disciplina encargada del estudio de la sociedad y su accionar interno, por lo que resulta indispensable el análisis conjunto de las disciplinas a que se ha hecho referencia.

B) SOCIOLOGÍA JURÍDICA.

El objeto específico de la Sociología Jurídica consiste esencialmente en intentar explicar las causas y efectos de la existencia del Derecho. Esto es, si consideramos que la principal característica es la sanción, entonces ocurre que el mismo puede ser impuesto en contra de la voluntad de los particulares en pro de un beneficio común a la sociedad, originándose con esto el control social, el cual puede o no avanzar merced a tal situación.

Para comprender lo anterior se impone mencionar las relaciones del orden legal (Derecho) para con la Sociología, cuya finalidad es

1. - El resultado funcional, que es la función de significados del Derecho y el análisis de su regulación total del control social,
- 2.-La interacción orientada hacia evitar la transgresión al Derecho
- 3.- Considerar en primer orden a los sujetos humanos
- 4 -La pretensión del derecho de conjugarse con las demás ciencias
- 5 -La delimitación del accionar legal

Derivado de la conjunción de lo antes apuntado tenemos todo un marco legal que justifica el dictado y contenido del Derecho constituyendo un orden social justo, pues el mismo es el encargado de evitar la desarticulación del orden social angular, llevando intrínsecamente la garantía de eficacia de las conductas establecidas correspondientemente otorgando facultades y obligaciones, estando así el titular de la obligación precisado a realizar u omitir la conducta ordenada o prohibida, según sea el caso. Sólo de ésta manera es posible llegar a lograr un desarrollo social, armónico, lógico, congruente y bien orientado. Por lo que tales formas de convivencia social son integradoras del orden social y por ende legitiman al Estado en su función de ejercicio del poder.

Todos estos principios y sus resultados los podemos entender de mejor manera en la expresión de una norma fundamental, la que en todo caso determinaría el orden jurídico general a observar y que particularmente se presenta en las Constituciones Políticas de 1857 y 1917 de nuestro país, donde aparecen descritas las circunstancias que en su momento dieron pie a tales normas jurídicas, verbigracia de ello es la búsqueda de paz después de los periodos de desestabilización nacional en el siglo XIX y

posteriormente con el constituyente de 1917, los anhelos sociales que dieron nacimiento a la revuelta armada y a su culminación también en la Constitución elaborada por el Congreso Constituyente en donde se reafirmaron los principios sociales de reivindicación y justicia que conformaron la estructura básica de la Constitución Política vigente, que es muestra fiel de los fenómenos que influyeron en la creación del Derecho en ese tiempo, tal y como se dejó indicado oportunamente

Según el maestro Ignacio Burgoa ⁷ el Estado crea un derecho primario fundamental, un derecho originario que obedece a causas reales de desarrollo histórico de los pueblos para lo cual se busca la independencia en su forma de determinación política, es decir, crea sus propias estructuras de gobierno así como las de elaboración de normas, lo cual se expresa en una auténtica soberanía Asimismo, sostiene que las Constituciones políticas de 1857 y 1917 de nuestra República se encuentran inspiradas en los principios teleológicos, pues ellos se perciben en la presencia del querer ser con el deber ser, los que emanan de los factores reales de poder conformados por fuerzas de diferente especie que necesariamente actúan en el seno de la sociedad.

En éste orden de ideas, se deja claro que las Constituciones teleológicas o sociales son inevitablemente genuinas y auténticas en su modo de expresión de la legitimidad, del querer ser de un pueblo en virtud de que implican la esencia misma de la unidad popular en atención a su pueblo

⁷Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO 9a edición, Porrúa México, 1994 p 328

C) SOCIOLOGÍA DE LA BUROCRACIA.

Para el estudio del tema en cuestión y su trascendencia a la realidad social es indispensable dar inicio con la idea básica del concepto de Burocracia, término éste que se utiliza para designar al trabajador que presta sus servicios al ente estatal, así como para hacer referencia al conjunto de tales personas

Etimológicamente, la palabra Burocracia proviene del francés “Bureaucratie”, de “Bureau” que significa oficina o escritorio, y del griego “Kratos” que indica poder. De lo cual se infiere, que la composición armónica de tales palabras ofrecen la designación a las personas que ocupan las oficinas u escritorios de los organismos que componen al Estado, es decir, la composición del ente estatal por personas para su funcionamiento en el poder

Es conveniente aclarar, que también existe la burocracia de las empresas privadas, de igual forma en tal figura se encuentra el conjunto de personal perteneciente a éstas

La actividad burocrática puede ser administrativa o profesional, técnica o científica dependiendo de la diversificación de fenómenos que el Estado desarrolla para mantener su propia existencia y promover el bienestar material y desarrollo cultural de sus integrantes

Para entender la trascendencia del aparato oficial burocrático dentro de la sociedad resulta necesario precisar su origen, el cual se remonta a las tribus que se asentaron en forma definitiva en un territorio bajo el dominio central de un soberano, surgiendo así un cuerpo o grupo especial para la atención y satisfacción de las necesidades colectivas. Históricamente, existió en Egipto la forma más elaborada de orden burocrático con la distribución de aguas para todo el país, que dio origen al

aparato de escribas y funcionarios que como característica fundamental tenía la legitimación y funcionamiento estatal por medio del descrito aparato. De igual manera, los Aztecas llegaron a ser una clara muestra de tal situación organizativa, concretamente se tiene la impartición de justicia distinguida por poseer una Magistratura Jerarquizada con jurisdicciones establecidas, así como instituciones religiosas y educativas, también por contar con embajadores y representantes de su grupo.

Un aspecto peculiar de la burocracia se aprecia en el hecho de que es regida por un sistema legal así como por una organización gremial, en México concretamente como lo es la denominada Trabajadores al Servicio del Estado cuyo sustento jurídico lo encuentra en la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional. En ésta línea de pensamiento, otra singularidad de la burocracia desde el punto de vista sociológico se puede ver en que generalmente pertenecen a la clase media y a la alta las clases acomodadas del país, siendo de ésta manera en sí misma constituyente de una clase social culta, lo que resulta explicable pues la gran cantidad de los integrantes de la misma poseen una preparación académica universitaria, unos con los primeros semestres de una licenciatura muchas veces trunca y otras veces, en el caso de la burocracia media o alta, con una preparación universitaria o científica completa, aquí cabe destacar que la figura cuyo estudio nos ocupa, otorga a sus integrantes un período de tiempo suficiente para terminar o concluir sus tareas de preparación académica, esto se actualiza concretamente a la burocracia científica, misma que debe poseer una formación profesional que le posibilite continuar avanzando en el escalafón burocrático. Llamado en este caso escalafón calificado, en el cual muchas veces una condición no favorable para el desarrollo de la burocracia ya que los ascensos se otorgan en función de la mayor antigüedad y no de una mejor preparación.

La burocracia como aparato funcional del Estado se esquematiza de la siguiente manera

Burocracia General:

- 1 -Alta Burocracia (Secretarios de Estado, Directores y Jefes de Departamento)
- 2.-Burocracia Directiva (Directores de oficina, Oficiales Mayores)
- 3 -Burocracia de Escalafón :
 - a) Burocracia de acción sin contacto con el público
 - b)Burocracia de acción y trámite en contacto directo con el público (inspectores, etc)
 - c) Burocracia de Servicio (Médicos, Trabajadores Sociales)
 - d) Burocracia Profesional (Médicos, Abogados, Ingenieros, etc)
 - e) Burocracia Científica. (Investigadores.)
 - f) Burocracia Técnica. (Topógrafos, Operadores de maquinaria)
 - g) Burocracia Militar. (Milicia, Material Bélico.)
 - h) Burocracia Femenina. (Secretaria, Recepcionistas)
 - i) Burocracia Obrera (Afanadores, Mozos.)
 - j) Burocracia Mixta
 - k) Burocracia Adventicia (Guardias de Seguridad, personal que cobra sin trabajar)

El funcionamiento y organización de la burocracia obedece primordialmente a dos objetivos propios del Estado, a saber

I - Las necesidades económico- sociales de la población del Estado,

II - A la ley

Esto se explica a partir de la idea de que el gobierno por medio de la ley crea los organismos necesarios para la satisfacción de las necesidades ya mencionadas, los que a su vez obran sobre la sociedad influyéndola en diversas formas y suscitando a la vez el surgimiento de nuevas necesidades, así, la organización de las dependencias administrativas está en función de los objetivos que indican los ordenamientos legales

Por otra parte y en cuanto a la interacción entre la burocracia y la sociedad es conveniente destacar que ésta constituye un proceso complejo, pues la sociedad influye en el accionar de la burocracia con el objetivo de agilizarla y perfeccionarla ya sea de manera directa por medio de manifestaciones o bien de forma indirecta a través de los medios de comunicación. En este estado de cosas, la burocracia actúa sobre la sociedad toda vez que ella posee la operación del Estado y su poder coercitivo, así como su carácter ordenador y sistematizador del accionar del Estado, mismo que resulta indispensable ya que de no llevarse a cabo sería imposible la acción y funcionamiento del Estado.

En concreto, se puede sostener que la burocracia es un elemento esencial de la función del Estado así como un medio de funcionamiento de la sociedad, sin dejar de mencionar el concepto no grato de que tal elemento es en muchas ocasiones lo que retrasa todo el complejo funcionamiento social y económico de un país, aclarando que ello se debe en gran medida a una organización deficiente y no a la naturaleza misma de las funciones de la burocracia, pero también a su vez es el medio de justificación del Estado en sus tareas productivas logrando el alcance estatal y social de todo un país.

En cuanto al concepto de Servidor Público, por éste se entiende según lo descrito por el artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual lo define como

A toda aquella persona que presta 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, aclarando que la relación de trabajo se establece entre la persona física o intelectual y el Estado a través de sus instituciones y dependencias del mismo

Es importante señalar que los trabajadores al servicio del Estado se dividen en dos categorías

- 1 - De confianza, y
- 2.- De base

Respecto a los trabajadores de base, éstos son inamovibles y los que sean de nuevo ingreso adquirirán tal característica después de pasados seis meses de servicio sin que exista nota desfavorable en su expediente

Por su parte y contrariamente a los trabajadores de base, los empleados de confianza son aquellos que no cuentan con una estabilidad en su encargo de tal suerte que en cualquier momento y a criterio del Estado, por medio de sus instituciones o dependencias pueden ser removidos de su empleo, ya sea por cambio de adscripción o bien por la terminación de la relación de trabajo.⁹

Es característica primordial del Trabajador al Servicio del Estado, que el puesto que ocupe el mismo debe aparecer contemplado en el presupuesto anual de egresos de la Federación que se elabora por la vía administrativa correspondiente y aprobado legislativamente, de conformidad con lo dispuesto por la fracción IV del

⁹En éste sentido el artículo 5º de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado determina de manera específica a quienes se les considera como trabajadores de confianza, entre los que se encuentran rubros como los que integran la planta de la Presidencia de la República, algunos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo

artículo 74 de la Constitución Política del país. Es aquí precisamente, donde radica la diferencia esencial de la fuente laboral burocrática en relación al concepto general del trabajador, ya que de lo contrario no sería posible el desarrollo de la función estatal y por consecuencia el trabajo burocrático, resultando así que la diferencia fundamental entre el trabajador y el trabajador al servicio del Estado, estriba en la forma patronal que se presenta en cada caso. En el rubro general del trabajador se trata evidentemente de una persona física o moral, es decir de un particular; en cuanto al trabajador al servicio del Estado, es forzosamente la figura de la persona moral del Estado a través de los funcionarios de las instituciones o dependencias gubernamentales facultados legalmente para tal efecto, según lo dispuesto por los reglamentos de cada una de ellas, debiendo éstos además por disposición expresa del artículo tercero de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, estar respaldados por la expedición de un nombramiento respectivo o bien figurar en las listas de raya de la dependencia o adscripción.

E) CLASIFICACIÓN DE LOS BURÓCRATAS.

El tema a estudio presenta una considerable confusión particularmente debido al hecho de no estar claramente definidas las características del burócrata en cada nivel siendo claramente de lo anterior mencionado el catálogo de puestos y funciones que en cada dependencia existe, ya que en los mismos, si bien se llega a determinar ciertas funciones específicas en otros casos se deja abierta la interpretación que se pueda hacer a la laxitud de lo descrito en dicho catálogo.

Así, resulta conveniente hacer una revisión de la clasificación de los burócratas de manera tal que permita despejar cualquier duda al respecto.

Existen diversas clases de burócratas entre las que encontramos las siguientes

I.- SERVIDORES PUBLICOS, éstos son entendidos como los trabajadores al servicio del Estado que se encuentran investidos de un cargo, empleo o función pública, ligados por un vínculo de orden jurídico al cuadro del personal del poder público, el cual se puede dar de manera directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (administración pública paraestatal). Es necesario aclarar, que tal vínculo jurídico nace como consecuencia del otorgamiento de un nombramiento de base expedido por el funcionario público facultado para tal efecto

Además, estos trabajadores gozan de la protección de los derechos individuales consagrados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como del reconocimiento de su relación laboral tanto con los gobiernos estatales como municipales

Es necesario enunciar la composición del universo de servidores públicos a los que se hace referencia, los cuales son

- I.- Trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión.
(Legislativo, Ejecutivo y Judicial)
- II - Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal
- III - Trabajadores de las juntas Federales de mejoras materiales
- IV. Trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- V - Trabajadores del Instituto Nacional de la Vivienda.
- VI - Trabajadores de la Lotería Nacional
- VII.- Trabajadores del Instituto Nacional de Protección a la Infancia
- VIII - Trabajadores del Instituto Nacional Indigenista
- IX - Trabajadores de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

- X - Trabajadores de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- XI - Trabajadores de la Comisión Nacional de Valores
- XII - Trabajadores de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas
- XIII - Trabajadores del Centro Materno Infantil “Máximino Ávila Camacho”
- XIV.- Trabajadores del Hospital Infantil
- XV.- Asimismo a trabajadores de organismos descentralizados, similares a los descritos con cargo de servicios públicos, como los siguientes

Trabajadores de Petróleos Mexicanos.

Trabajadores de la Comisión Nacional de Electricidad.

Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Trabajadores de Ferrocarriles Nacionales

II.- EMPLEADO FEDERAL. Aparentemente el que el servidor público sea parte constitutiva de la burocracia, significaría que éstos por ende sean empleados federales o incluso funcionarios públicos, lo cual resulta inconducente toda vez que dentro de la burocracia existen diferentes tipos de servidores públicos, rubro éste que es completamente genérico y dentro del cual se encuentra inmerso el concepto de empleado federal.

En éste orden de ideas y delimitado su significado, el empleado federal se define como la persona que presta un determinado servicio con carácter permanente a un órgano público, retribuido este, mediante un salario, caracterizado por el vinculo laboral que tiene su origen en la Ley respectiva

El anterior concepto es aplicable a los empleados al servicio de organismos con carácter centralizado, ya que incluso cuando los organismos paraestatales son creados el Presidente de la República en el decreto de origen respectivo señala, según las circunstancias del momento, cual apartado del artículo 123 Constitucional deberá regir tales relaciones de trabajo de los nuevos entes jurídicos

Esto se ve fortalecido con la descripción del vocablo empleado federal que indica que son los burócratas al servicio de organismos estatales de carácter federal y no local

III.- FUNCIONARIO PÚBLICO. Es aquella persona que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública, con carácter de autoridad así como con facultades otorgadas y debidamente reconocidas de decisión y compromiso “con carácter de representación y cumplimiento de la voluntad estatal”.

Los funcionarios públicos tienen como característica esencial el ser empleados de confianza al servicio de los poderes federales, la fracción XIV del artículo 123 Constitucional establece que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, también el numeral 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos indica, aclarando *pertinentemente en su interpretación*, quienes tienen la facultad para ostentar el cargo de funcionarios públicos, reiterando de nueva cuenta que el artículo 76 fracción II, y el 89 fracciones II y IV de la Carta Magna de 1917 hacen referencia concreta a los altos funcionarios de la Federación que intervienen en operaciones de recepción y manejo de fondos públicos, por lo que tal función atiende a que la Constitución Política al disponer que el nombramiento que de ellos haga el Presidente de la República debe de ser certificado por la cámara de Senadores, de lo cual se desprende sin lugar a dudas que se trata específicamente de los empleados superiores de la Secretaría de Hacienda, encontrando consecuentemente que se pueden clasificar a dichos empleados superiores como funcionarios públicos con facultades de decisión y compromiso

CAPITULO II: NOCIONES HISTORICAS

- A) Origen y evolución del Servidor Público.**
- B) México de 1821 a 1856.**
- C) Constitución Política de 1857.**
- D) Ley Juárez de 1870.**
- E) Constitución Política de 1917.**
- F) Estatuto de 1938.**
- G) Reforma de 1941.**
- H) Creación del apartado “B” del artículo 123 Constitucional.**
- I) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.**

A) ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Si se toma en consideración el hecho de que el Estado como prestador de servicios públicos surge como consecuencia del accionar social, es evidente que los servidores públicos en su aspecto más genérico se originan a la par de éste, de tal manera que la figura del servidor público no es propia o exclusiva de nuestra época sino de la aparición misma del aparato estatal

En éste orden de ideas, refiriéndonos concretamente a los antecedentes existentes en nuestro país antes de la conquista española encontramos que en la época prehispánica México- Tenochtitlan era una gran ciudad establecida en una superficie territorial de aproximadamente 15 kilómetros cuadrados, con una población que fluctuaba entre los 300 y 600 mil habitantes, constituyendo de tal forma uno de los más importantes Estados de su tiempo

Dentro de la sociedad prehispánica el estrato burocrático encabezado por el Tlatoani, estaba formado por dos grandes grupos de trabajadores Uno, era el integrado por los contingentes de brazos y materiales que las poblaciones sometidas debían proporcionar para edificar las grandes obras materiales, los que sólo recibían como remuneración sus alimentos; también se encontraba la prestación de servicios regulares y alternos de conservación y limpieza de las obras públicas, así como los servicios de alojamiento, alimentación y apoyo para los ejércitos en campaña que no pesaban sobre los ingresos de México-Tenochtitlan, de manera que a pesar de ser tan considerables sus aportaciones no podían definirse como trabajadores permanentes. El otro grupo lo constituían el sector de dignatarios, funcionarios y empleados públicos que dependían para su sostenimiento del Estado.

Todo hombre en México-Tenochtitlan estaba sujeto a la prestación de servicios públicos en la comunidad a no ser que por enfermedad o alguna otra causa de fuerza

mayor estuviese exento del mismo. Dentro de los barrios los servicios públicos estaban distribuidos por el Calpixque, nombrado por el Cihuacoatl, que además de cobrar los tributos ordenaba la ejecución de actividades como limpiar y aplanar calles, canales y acequias

El Estado Mexica sostenía a los órganos estatales, a sus funcionarios y servidores públicos, proporcionándoles para ello ingresos y prestaciones de diversa naturaleza suficientes para tal efecto. La compleja estructura administrativa y ejecutiva con que contaba tal cultura cubría todos los campos de actividades fundamentales como eran la educativa, religiosa, gremial, judicial y militar. Todas las clases sociales estaban integradas en el servicio público, teniéndose de éste una idea muy elevada así como la actividad intrínseca contenida en él, de tal manera que el desempeño de funciones no significaba abuso ni sumisión. También, el Estado proporcionaba a sus servidores tierras para su sustento, las que normalmente eran cultivadas por mayeques (*Guerreros Pipiltin distinguidos en combate como premio a sus hazañas*), esto con la finalidad de que tales servidores no se distrajeran de sus labores públicas, de igual manera los funcionarios y empleados de palacio recibían alimentos y vestido. Cabe mencionar que dado el carácter tutelar de los gobernantes, éstos concedían además de los ingresos normales a sus trabajadores, otro tipo de prestaciones sociales entre las que estaban la exención de impuestos o tributos, casas de salud, asilos para personas ancianas, ayudas económicas para viudas y huérfanos.

Por otra parte, situándonos en los tiempos posteriores a la conquista española, la Nueva España llegó a tener a principios del siglo XIX un vasto territorio que requirió de un largo proceso de conquista y colonización. Con relación al tema cuyo estudio nos ocupa, la administración del imperio español siempre evidenció una clara estrategia de selección de personal para el ejercicio de la autoridad política y administrativa de la corona española sobre nuestro país. De tal manera que, en ese sentido el mayor interés no se dirigía a conseguir hombres que administraran bien, sino en encontrar hombres leales al rey y a la madre patria, así, durante el primer siglo del imperio, el control sobre el personal se ejercía tanto sobre los funcionarios como en los particulares que llegaban al nuevo mundo; para tal efecto se estableció una cuidadosa criba por medio de casas de

contratación para impedir que fueran a las colonias quienes no pudieran ser considerados súbditos leales cristianos de la corona de Castilla, por lo que los cincuenta años posteriores a la conquista se caracterizaron por una acaparación total de los altos puestos gubernamentales por parte de los españoles peninsulares

En ésta época, además de la autoridad del virrey existía en la Nueva España la Real Audiencia, la cual era un cuerpo colegiado encargado de las funciones judiciales principalmente, también había autoridades eclesiásticas como los arzobispos, obispos, preladados, párrocos y vicarios

La organización política y administrativa de la Nueva España se estructuró sobre una abundante legislación que únicamente garantizaba los intereses de la corona española, ejercida a través de un personal administrativo identificado con ellos por haber nacido en España y con una exclusión, teórica, de los criollos, mestizos e indígenas

El esfuerzo de los Españoles para controlar al personal del servicio de la corona mediante una selección realizada desde la metrópoli española, logró sus propósitos durante un tiempo pero a la larga resultó contraproducente, ello en razón de que el número de criollos creció constantemente y el hecho de que no fueran elegidos para puestos públicos dio margen a un resentimiento que fructificó más tarde en el movimiento de independencia

Como se ha mencionado, bajo el régimen de los Hasburgo la política para seleccionar al personal que habría de administrar sus amplios dominios coloniales se basó primordialmente en conseguir hombres leales al rey y a la corona española, pero para el siglo XVII éste sistema había perdido su rigidez inicial, hecha excepción de los más altos funcionarios de la jerarquía administrativa y religiosa, para dar paso a una práctica más extendida de venta de cargos públicos al mejor postor, lo cual evidentemente abrió las puertas a los criollos que por sus fortunas estaban en posibilidad de adquirirlos. Ante tal situación, las reformas políticas y administrativas de los Borbones tendieron posteriormente a recuperar el control total sobre la burocracia, de tal suerte, que muchos criollos fueron desplazados de sus cargos por españoles peninsulares No obstante lo

anterior, los criollos no llegaron a desaparecer completamente de la burocracia administrativa de éste tiempo ya que debido a las reformas introducidas más tarde por José de Gálvez en el siglo XVIII, ésta creció ostensiblemente al instalarse oficinas recaudadoras de impuestos aún en las poblaciones de mediana importancia, lo que obligó nuevamente a los colonizadores a admitirlos para los cargos subalternos.

Para ser servidor público en las diversas jerarquías burocráticas de la época en comento, era condición previa reunir determinados requisitos para el ingreso a la misma, los que eran exigidos con mayor escrupulosidad en razón del cargo a desempeñar sobresaliendo entre éstos los relativos al lugar de nacimiento, lealtad a la corona española y cuantía de la fortuna, en las últimas décadas del virreinato también contaron la experiencia en otros cargos y la preparación profesional. Aquí, cabe destacar que para los puestos vendibles la capacidad de pago era requisito fundamental, pues había subastas para tal efecto y no obstante que para el acceso a determinados puestos debía tenerse cierta formación o capacitación para su eficaz desempeño, esto no era aplicable en estricto sentido.

Los sueldos de los altos funcionarios de todas las jerarquías burocráticas eran fijados por el rey en razón de la importancia y responsabilidad del cargo, aunque influía también el volumen de las recaudaciones que en cada sector podían obtenerse ya que cada uno de ellos debía sostenerse por sí mismo. Los empleados de menor jerarquía tenían tabuladores de sueldos aplicables tanto para el ingreso así como para los ascensos, mismos que se cumplían con apego a las disposiciones existentes y que incluían también a trabajadores meritorios y eventuales.

En cuanto a las prestaciones de que gozaban los servidores públicos durante el virreinato, éstos contaban con un régimen de pensiones que comprendía a todos los empleados de las jerarquías militar y civil. El fondo de pensiones estaba formado con aportaciones de los beneficiarios a través de descuentos en sus percepciones y con aportaciones gubernamentales. Los militares ancianos y los inválidos de guerra también fueron protegidos proporcionándoles alojamiento, alimentación, vestido y una asignación en efectivo. A los huérfanos y viudas de funcionarios públicos se les da preferencia en las

concesiones otorgadas por el Estado para la venta al público de algunos productos

Asimismo existieron varias cédulas y ordenes de la Recopilación de Leyes de Indias que estuvieron dirigidas a proteger a los empleados civiles y militares contra los abusos de sus superiores así como a combatir la explotación de los empleados subalternos. No obstante lo anterior y la implementación de diversas estrategias para el desempeño eficiente y honesto de los altos funcionarios de la administración de la Nueva España, ésta se vio afectada de manera seria y permanente por la deshonestidad, el peculado y el abuso del poder por parte de las autoridades

B) MÉXICO DE 1821 A 1856.

Una vez consumada la Guerra de Independencia en nuestro país, la sociedad se encontraba dividida en estratos sociales diferenciados bajo puntos de vista étnicos, de riqueza o de poder. Los burócratas integraban, junto con otras clases, el estrato social medio

Interrumpido sólo por breves períodos, el régimen republicano acabó por prevalecer sobre la demás formas de gobierno que se ensayaban en el país. Organizar la administración pública requirió de un proceso lento y laborioso a través, de manera inicial, del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, otorgando el primero de éstos el acceso a los puestos públicos a todos los habitantes del país.

El período de tiempo cuyo estudio nos ocupa, constituyó una fase de transición entre la colonia y la sociedad ya republicana, de modo que la forma en que se logró la Independencia aseguró la supremacía de los criollos sobre los españoles y abrió las puertas a muchos insurgentes a la burocracia, derogándose definitivamente las prohibiciones para que las castas y los indígenas ocuparen cualquier puesto público, lo que posterior a 1821 permitió la agrupación de las clases sociales en clase empresarial

eclesiástica , oficialista y popular derivando lo anterior en la progresiva expulsión de españoles a cargo de importantes puestos, hecho que culminó con la definitiva expulsión en 1829, mediante la Leyes de expulsión de los mismos.

Por otra parte y no obstante las limitaciones impuestas por los españoles para el desempeño de ciertos cargos públicos, los criollos tuvieron además que enfrentarse con otros requisitos para el ingreso a ellos, dándose preferencia así a los que se distinguieran por su virtud y mérito. Más tarde la Ley de 10 de mayo de 1827 prohibió a los españoles por nacimiento el ejercer cargo o empleo alguno en cualquier ramo de la administración pública, civil o militar. Otra disposición, prohibió de igual manera el nombramiento de empleados cuyas plazas no estuvieran autorizadas en los presupuestos

En cuanto a los ingresos obtenidos por los trabajadores del sector público durante el período en comento, es de señalarse que no existía diferencia alguna entre los que percibían todos en general, no obstante que una parte considerable de ellos laboraba en diferentes zonas geográficas del país. Generalmente los sueldos que percibían los empleados públicos eran muy bajos toda vez que los recursos presupuestales que podía destinar el gobierno federal al personal administrativo eran muy reducidos. Lo anterior, era resultado de los apremiantes gastos del gobierno para sostener al ejército y de un continuo deterioro de la economía que no le permitía elevar sus ingresos, aunque con la consolidación de la paz después de la guerra de independencia fue posible dar un impulso a las actividades económicas y con ello incrementar los ingresos públicos, lo que permitió al gobierno reorganizar y reducir a las fuerzas armadas para así destinar buena parte de sus ingresos a mejorar los servicios y las obras públicas y por ende aumentar el personal administrativo, mejorando las percepciones del mismo

En cuanto a las prestaciones recibidas por los servidores públicos, continuaron funcionando en el período de 1821 a 1856 los montepíos virreinales encargados de proporcionar pensiones y jubilaciones a los empleados del gobierno hasta que fueron extinguidos para los civiles mediante la Ley de 20 de mayo de 1852 y para los militares por la Ley de 31 de diciembre de 1856. Fue entonces, que las cantidades cobradas por éstos conceptos fueron transferidas a la deuda pública interior en la parte denominada de

“crédito público”, de tal modo, que los beneficiarios se encontraron con numerosos inconvenientes para hacer efectivos sus haberes debido a la penuria crónica del erario y a los complicados procedimientos utilizados para financiar esos pagos a través de certificados que debían cobrarse en las tesorerías o en las aduanas marítimas y después como bonos capitalizables cubiertos con el producto de la venta de remates de bienes eclesiásticos.

Desde una perspectiva estrictamente normativa, es de mencionarse que antes de la aparición propia y formal de las diferentes bases constitucionales relativas a la regulación de las funciones de los servidores públicos, existieron diversas disposiciones al respecto, entre las que destacan las establecidas en la Constitución de 1824, que en la especie enumera en su artículo 110 las atribuciones del Presidente de la República, de las que se distinguen aquellas referentes al nombramiento de diferentes servidores públicos, así como las causas de suspensión de los encargos. También en 1829, 1831, 1835 y 1836 se expidieron diversas leyes cuya finalidad fue regular la función de los empleados del gobierno

C) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857 .

La Constitución Política del 5 de febrero de 1857 proclamaba como dogma la libertad y la igualdad absoluta del hombre, atribuyendo a estos principios la calidad de derechos naturales inalienables e intangibles, consagrando entre otras la libertad de trabajo y todo un conjunto de garantías a favor de los mexicanos, con miras a protegerlos contra la arbitrariedades y atropellos de las autoridades despóticas, abusivas e irresponsables ¹⁰

¹⁰La Constitución Política de 1857, al igual que su precedente de 1824, acusaron la influencia de la Constitución y sistema jurídico de los Estados Unidos de Norteamérica, siendo probable en éste sentido que los constituyentes de 1857 conocieran no sólo el texto de la Constitución de Filadelfia, sino también la doctrina política que animó a ésta, sin embargo tal influencia es sólo presumible ya que no existen objetivos o documentales para afirmarlo categóricamente

Después de promulgarse la Constitución de 1857, el decreto del 17 de marzo del mismo año prevenía que todos los empleados y funcionarios públicos debían jurarla, excepto los miembros del clero que legalmente no podían tener ese carácter. El artículo 32 de esta Constitución señaló que los mexicanos serían preferidos con relación a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para ocupar todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades en que no fuera indispensable la calidad de ciudadano mexicano. Es de mencionarse, que la administración pública incluyó a la jerarquía eclesiástica hasta que en julio de 1859 fue declarada la más completa independencia entre los negocios del Estado y los exclusivamente eclesiásticos.

En la Constitución liberal de 1857 destacan algunos artículos relativos a la regulación jurídica de la relación entre los empleados públicos y el Estado, como lo es el artículo 72 que en sus fracciones XI, XII y XXIX respectivamente, establecen la facultad del Congreso de la Unión para crear y suprimir empleos públicos así como aumentar y disminuir sus remuneraciones, la facultad para ratificar los nombramientos que de servidores públicos hiciera el poder ejecutivo y para nombrar y remover libremente a sus empleados y a los de la contaduría mayor.

También la Constitución en comento, estableció las facultades del presidente de la República para nombrar y remover a funcionarios públicos de alto nivel tanto de su gabinete como del ejército y de la Armada Nacional.

En cuanto a las responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos con motivo del desempeño del cargo conferido se destinó el título Cuarto, artículos 103 al 108 para regular a las mismas.

D) LEY JUÁREZ DE 1870.

Al desencadenarse la guerra de tres años y pasados dieciocho meses de lucha, el 7 de julio de 1859 fue publicado el Manifiesto del Gobierno Constitucional, en el que se dieron a conocer los objetivos que perseguían los liberales, anunciaron la nacionalización de los bienes de la iglesia, señalaron como regla general invariable la mas completa independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos, así también establecía los puntos materia de la legislación reformista en cuanto a las corporaciones de regulares, cofradías, archicofradías, hermandades y noviciados. La tesis general a precisar por la secularización declaraba que las medidas a que aspiraba eran las únicas que podían dar por resultado la sumisión del clero a la potestad civil en sus negocios temporales, quedando éste con los medios necesarios para consagrarse al ejercicio de su ministerio. Por otra parte, fue previsto el establecimiento del Registro Civil para que los actos celebrados ante la autoridad surtieran todos sus efectos legales

El 12 de julio de 1859 fue expedida la Ley sobre la Nacionalización sobre los bienes del clero y separación de la Iglesia y el Estado, el 23 de julio del mismo año la del matrimonio civil; el 31 de julio y el 11 de agosto de 1859 respectivamente, las de la secularización de cementerios y la que fija el calendario de fiestas laicas, también el 4 de diciembre de 1860 la ley de Libertad de Cultos.

Ante tal situación, los sectores reaccionarios se sintieron presionados en sus intereses por la nueva legislación y la guerra civil se exacerbó. No fue sino hasta 1873 cuando fueron elevadas a rango de normas constitucionales las Leyes de Reforma y quedaron incorporadas a la Constitución de 1857 en calidad de reformas y adiciones.

Debido al triunfo de los principios reformistas, la iglesia quedó supeditada en lo temporal a las normas jurídicas del Estado y su acción quedó restringida a los límites que le fueron impuestos en la esfera civil, por la supremacía del poder regulador estatal

En éste período de entre las diferentes jerarquías de la burocracia destacaba la de las fuerzas armadas, no sólo por ser los más numerosos sino por el volumen de los recursos que eran necesarios para sostenerlas. El grupo de empleados civiles fue siempre inferior numéricamente que el ejército y registró un lento crecimiento a lo largo del tiempo y en la misma forma se comportaron en general sus remuneraciones. Los avances realizados en el campo educativo explican, en buena medida, los incrementos que registró éste sector de la burocracia, porque los profesores y empleados en los establecimientos de instrucción pública representaban ya cerca del 46 % del total de ellos en 1895 y más del 69 % en 1910.

Las suspensiones de pagos, reducciones e impuestos de diversa índole fueron contingencias frecuentes que tuvieron que padecer los empleados civiles de ésta época.

Es de comentarse que para estimular a los empleados de Hacienda que tenían a su cargo el cobro de impuestos en las aduanas y otras oficinas recaudadoras desde 1870 les fue acordado el pago de un porcentaje sobre los ingresos percibidos en las oficinas correspondientes.

A pesar de lo anterior la deshonestidad privaba en todos los niveles de la Administración Pública sin que el gobierno pudiera contener éste mal, no obstante la copiosa legislación que con tal propósito fue expedida. Particularmente a este respecto en 1870 se expidió la Ley de Responsabilidades conocida en forma general como la Ley Juárez de 1870, la cual entre otras cosas determinaba que eran delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; la usurpación de funciones; la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales en puntos de gravedad. También hacía referencia a lo que se consideraba una falta oficial, que era la infracción a la Constitución o Leyes Federales en materia de poca importancia. Además, disponía que los gobernadores de los Estados solo incurrían en responsabilidad federal por omisión o inexactitud en el cumplimiento de los deberes que les imponía la Constitución o Leyes Federales.

En cuanto a las sanciones que se prescribían en la Ley Juárez de 1870 se distingue la destitución e inhabilitación para obtener, ya sea el mismo u otro cargo, empleo en la Federación por un tiempo no menor a cinco años, ni mayor de diez a los funcionarios que cometieran un delito oficial. Por lo que hace a las denominadas faltas oficiales, estas se sancionaban con la suspensión o inhabilitación del encargo por un tiempo mínimo de 1 año y de 5 como máximo.

Fijar cauciones o fianzas a los empleados y funcionarios que tuvieran a su cargo fondos del erario federal, así como el cobro de ingresos diversos, fue establecido como procedimiento para ejercer un control y vigilancia más efectivos sobre los empleados públicos a partir de 1871. Otros factores como el aumento de los ingresos públicos y la reorganización y mejoramiento de los sistemas administrativos, que pudieron realizarse con el establecimiento de la paz, tuvieron mas influencia para resolver el problema de la deshonestidad de los servidores públicos que todo el conjunto de leyes y reglamentos que para corregir tal situación fueron expedidos con anterioridad

E) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.

La pacificación del país y la promulgación de la Constitución Política del 5 de febrero de 1917 sintetizan el proceso en el cual las clases sociales, a través de numerosos grupos, acuerdan establecer las bases de un nuevo orden. Las leyes que se desprenden de los artículos 27 y 123 de la constitución, representan la aceptación expresa del derecho de los campesinos y obreros. Hay entonces, un acuerdo común entre las clases gobernantes y los trabajadores relativo a las reivindicaciones de éstos últimos ¹¹

¹¹Después de enconados debates, el 31 de enero de 1917 se clausuró el período único de sesiones del Congreso Constituyente, el documento resultante recibió el nombre de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Las clases medias antes de la revolución eran reducidas y sus exigencias iniciales encontraron fácil atención y tratamientos privilegiados dentro de la tarea general del desarrollo económico y beneficio social, en comparación con el hecho real y urgente de atender las demandas sociales de las grandes mayorías, particularmente las reclamadas por los campesinos y obreros

La burocracia mexicana que tuvo un vigoroso desenvolvimiento a partir del movimiento revolucionario de 1910, se encuadra dentro de la clase media de esa época. Dadas las circunstancias prevaecientes, existía una gran inquietud burocrática ante los frecuentes cambios de gobierno que traían como resultado desplazamientos, en ocasiones en masa, de empleados públicos. La producción fomentó el movimiento obrero de defensa de los derechos del trabajo frente al capital con la expedición de leyes protectoras de la clase asalariada, conquista ésta ante la cual los empleados públicos aparecían en absoluto desamparo, no obstante la similitud de situaciones de hecho, ya que *no es congruente negar que los empleados del gobierno son, en cierto modo, asalariados*. Así, resulta que la Constitución de 1917 en su texto original no previó la reglamentación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, es más, el artículo 123 de la Carta Magna disponía que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados podrían legislar en materia de trabajo. En éste contexto, el absoluto desamparo en que quedaron los empleados públicos respecto a los mecanismos legales para obtener y conservar sus fuentes de trabajo fue creando un clima de inquietud e inconformidad que condujo a plantear la necesidad de fijar con claridad sus derechos al igual que a los demás trabajadores, a quienes protegía ya el artículo 123 constitucional.

Por lo que respecta a los sueldos y salarios, entre los años de 1911 y 1913, las dificultades financieras del gobierno pudieron superarse con relativa facilidad ya que era posible disponer de las cantidades que el régimen porfirista había dejado en la Tesorería como reserva y sólo había que hacer frente a las necesidades de una administración política con autoridad en todo el país. Con el cuartelazo de Victoriano Huerta y la iniciación del movimiento constitucional dirigido por Venustiano Carranza, la existencia de los dos grupos en pugna, ambos necesitados de obtener fondos para sostener a sus ejércitos en campaña y pagar además a sus respectivos empleados administrativos,

empezaron a practicar toda clase de confiscaciones y préstamos forzosos, además de emitir billetes de circulación obligatoria

El decreto del 16 de octubre de 1916 en su artículo 4º, respecto a los sueldos de los empleados públicos, disponía que los mismos estarían regidos por una disposición especial que expediría el gobierno a su debido tiempo. Fue la circular del 1º de diciembre de 1916, la que señaló que desde esa fecha los sueldos de los empleados públicos del Distrito Federal, los de los directores de las oficinas fiscales, las pensiones civiles de retiro y los honorarios a los administradores y contadores de las aduanas serían pagados de acuerdo con las cuotas fijadas en el presupuesto de egresos del año fiscal 1912-1913 en la proporción de un 50 % en oro nacional y un 50 % en certificados oro nacional. Los sueldos de empleados de categorías diferentes a las consideradas en el presupuesto se cubrirían según sus similares

Posteriormente y gracias al control de la carrera inflacionaria de los precios, producto de una desmedida emisión de billetes, Venustiano Carranza pudo consolidar su gobierno y utilizar gran parte de los ingresos fiscales para mejorar los sueldos de los empleados públicos, civiles y militares.

Por otro lado y ante la gran diversidad de disposiciones que sobre materia de prestaciones, concretamente en el rubro de pensiones, existían en el país, el gobierno de la república aceptando el criterio de que todos los que reciben un sueldo con cargo al Estado deben considerarse como empleados públicos, expidió la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, en la cual para fomentar el ahorro y a su vez eliminar el aspecto hasta cierto punto caritativo de las pensiones por parte del Estado, estructuró un sistema en virtud del cual el propio trabajador, con la ayuda del Estado, contribuiría a la formación del fondo sobre el que gravitaría el otorgamiento de las pensiones

La Ley Federal del Trabajo de 1931, reglamentaria del artículo 123 de la Constitución de 1917, en su artículo 2 excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos al establecer que las relaciones entre el Estado y sus servidores se

regirían por las leyes del servicio civil que para tal efecto se expidieran. Ante tal suceso, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en varias ocasiones sostuvo al respecto el criterio de que la relación entre el Estado y sus servidores no estaba determinada en virtud de un contrato de trabajo, y en consecuencia, los servidores públicos no estaban protegidos por los derechos sociales consagrados por el artículo 123 Constitucional, que en todo caso tendía a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias éstas que no concurren en el caso de las relaciones existentes entre el Poder Público y los empleados que de él dependen. Lo anterior es visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, página 918.

Visto lo anterior y con fundamento en el propio artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, el presidente Abelardo Rodríguez expidió el 9 de abril de 1934 un Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil emitido en vigencia limitada del 12 de abril al 30 de noviembre de 1934. En éste se definió el servicio civil y se incluyó el a las personas que desempeñarían empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo, exceptuando a los Secretarios y Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores, Directores, Jefes de Departamento y de Oficina, Empleados Supernumerarios, Empleados por Contrato y los que tuvieran el carácter militar. Se señalaba que para el funcionamiento del servicio civil se establecerían comisiones encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras del desempeño de los cargos de dicho servicio. Así mismo fijó normas sobre vacaciones, licencias, permisos, ascensos, etc., regulaba los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil y los autorizaba a formar asociaciones para la defensa de sus intereses.

No obstante el carácter transitorio, las notorias omisiones y los defectos que presentó, el Acuerdo a estudio tuvo gran trascendencia ya que fue el antecedente inmediato del Estatuto de 1938.

También a partir de 1932 empezaron a proporcionarse servicios médicos a los empleados públicos en algunas dependencias gubernamentales, encontrándose éstos reducidos a consulta externa y excepcionalmente con entrega de medicinas. Estos servicios fueron evolucionando gradualmente hasta hacerse más completos e

independientes

Por último, la Constitución de 1917 en su Título IV, hizo mención a las responsabilidades cometidas por los funcionarios públicos en el ejercicio de su encargo, así como estableció (artículo 111) la necesidad de expedir una ley reglamentaria que previniera los procedimientos a seguir en la ocurrencia de tales responsabilidades

F) ESTATUTO DE 1938.

Si bien como se ha dejado indicado, originalmente la Constitución Política de 1917 no estableció disposición alguna que de manera específica regulara la prestación de servicios al Estado por lo que las relaciones de trabajo del aparato estatal con sus servidores tuvo características de variación, incertidumbre y poca protección constitucional, siendo hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, que dicha relación llegó a definirse legalmente

El gobierno del presidente Lázaro Cárdenas consideró que si bien -y como lo sostuvo la Corte de la Nación- el Estado no es un patrón debido a que representa los intereses del pueblo y por no realizar actividades especulativas, al tutelar a las clases desvalidas y teniendo en consideración la imperiosa necesidad de transformar el cuadro de inseguridad, abuso y desorden que prevalecía hasta ese entonces, surgió la idea de expedir no una simple ley del servicio civil, sino una que garantizara a los trabajadores, además de sus derechos individuales, sus derechos colectivos. De tal modo, debía reconocerse a los servidores públicos el derecho a organizarse sindicalmente y a usar las armas jurídicas personales y colectivas en defensa de sus derechos

Todo ésta etapa de imprecisión concluyó al ser expedido el 5 de noviembre de

1938 ¹² el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se define en forma detallada el régimen al que se sujetan los empleados públicos

El Estatuto de 1938 no definió el concepto de servicio civil en los términos que lo hizo el acuerdo presidencial de 1934, sin embargo elaboró una distinción entre los trabajadores federales al dividirlos en empleados de base, entendidos como los sujetos de servicio civil de carrera a los que se les aplicaba las normas del estatuto en comento, y a los de confianza, mismos que quedaban, al igual que los militares, excluidos de su observancia

De igual forma, se incluyeron normas sobre los derechos de los trabajadores y se reguló la jornada de trabajo, su duración máxima, la jornada diurna y nocturna, los descansos y los salarios. Se otorgó la estabilidad laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado, anhelo insatisfecho hasta ese entonces, reconociéndose una serie de requisitos que deberían de contener los nombramientos de tales servidores públicos, las obligaciones a cargo de los mismos, las causas de suspensión en los efectos del nombramiento. Se impuso a los Poderes de la Unión la obligación de fijar escalafones en cada una de las unidades burocráticas para efectuar los ascensos de los trabajadores, también reglamentó el derecho de los trabajadores para formar sindicatos y el derecho de huelga. Previno además, la formación de una federación que se integraría con los sindicatos de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que quedaban obligados a pertenecer a ella

Respecto a los riesgos profesionales que sufrieran los trabajadores, remitió a éstos a las disposiciones contenidas para tal efecto en la Ley Federal del Trabajo y en cuanto a enfermedades no profesionales determinó las licencias que debían conceder e incluyó las normas sobre el Tribunal y las Juntas de Arbitraje competentes para resolver los conflictos de los trabajadores al Servicio del Estado así como los procedimientos a seguir en cada caso.

¹²El estatuto a que se hace referencia fue promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año

G) REFORMA DE 1941.

La aplicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión trajo como consecuencia inmediata la pronta organización de los trabajadores del Estado en sindicatos correspondientes a Secretarías, Gobiernos Territoriales, Departamentos Autónomos y los Poderes Judicial y Legislativo, aunque con cierto tiempo de vigencia del mismo fue suficiente para enfrentar los problemas que en la práctica originaba su aplicación, por lo que el Congreso de la Unión se vio precisado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementaron algunos aspectos del mencionado estatuto.

El Estatuto de 1938 fue abrogado el 4 de abril de 1941 por la emisión de un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que en esencia conservó las mismas disposiciones del anterior. Así, durante el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho se modificó el estatuto de 1938 especialmente en su artículo 4º eliminando de la vida sindical a un sector de trabajadores a los que declaró de confianza, el cual establece mediante una enumeración casuística y desordenada a los trabajadores que considera de tal naturaleza y determina que los no comprendidos en la citada enumeración serán entonces empleados de base.

Uno de los propósitos para introducir el concepto de trabajadores de confianza lo fue precisamente el negarles los derechos sindicales y de huelga concedidos a los de base, ya que de ese modo podría evitarse que los altos funcionarios o los miembros de las fuerzas armadas pudieran unirse con los trabajadores de base para oponerse al gobierno.

Igualmente, se estipula que no es necesario pertenecer a algún sindicato para ingresar como empleado público, pero una vez que se adquiriera ese carácter lo normal era que se formara parte de los ya existentes en las diversas dependencias gubernamentales. Los sindicatos de empleados tenían la obligación de registrarse ante el

Tribunal de Arbitraje. Se fijó la manera en que se integraría el Tribunal de Arbitraje y cuales eran sus funciones.

El derecho de huelga de los empleados públicos, según la reforma de 1941, ya no era absoluto de tal manera que excluyó a determinados sectores o instituciones del goce de ese derecho.

La condición jurídica del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, así como de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1947, estuvo indeterminada, ya que indistintamente era considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a veces como reglamento del artículo 123, otras como reglamentario del 89 y en ocasiones del numeral 75 todos ellos de la Constitución, también por sus deficiencias técnicas y su jerarquía de ley secundaria, determinaron que con el transcurso del tiempo su inobservancia fuera cada vez más frecuente y que el Tribunal de Arbitraje, por esas mismas razones, no tuviera el poder suficiente para hacer cumplir sus determinaciones. Lo anterior aunado al hecho de que la Corte de la Nación se negó a sujetarse a la jurisdicción de ésta ley a partir de 1941 lo cual motivó que se gestara todo un movimiento iniciado por el Sindicato del Poder Judicial Federal, mismo que fue secundado por los demás sindicatos, tendiente a llevar al marco constitucional los derechos y garantías personales y colectivos de los trabajadores públicos. Esta acción no tuvo resultados positivos sino pasados muchos años.

H) CREACIÓN DEL APARTADO “ B ” DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

La revisión y adecuación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión se convirtió en un tema político dada la fuerza de la organización burocrática de ese momento, se desarrolló una insistente campaña para elevarlo a la categoría de ley constitucional de manera análoga a la primera parte del artículo 123 constitucional, base de la legislación del trabajo.

En éste orden de ideas, con fecha 5 de diciembre de 1960, al cumplirse 22 años de la expedición del referido estatuto y como consecuencia de la lucha emprendida por los servidores del Estado, finalmente se elevó el multicitado estatuto a la categoría de ley constitucional, adicionando para ello el apartado B al artículo 123 de la Constitución Política a través del cual los derechos de los trabajadores se elevaron a rango constitucional. Con esto se dieron las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, señalando principios como la duración de la jornada de trabajo, el séptimo día de descanso, las vacaciones, la estabilidad y la protección al salario, los lineamientos para las promociones y los ascensos, las garantías en cuanto a la separación injustificada del empleo, se reconoce el derecho de asociación, se sientan de igual forma las bases para la seguridad social de los servidores públicos, se fija la existencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se resuelve el problema de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, además de otorgar a los trabajadores de confianza las medidas de protección al salario y de seguridad social.

Actualmente el apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna establece

Artículo 123 .- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En

ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

II.- Por cada seis horas de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República;

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el

procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley;

X.- Los trabajadores tendrán el derecho el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que éste artículo les consagra;

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha aproximada para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para constituir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema a Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por ésta última;

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de éste Apartado en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones:

XIII bis.- El banco central y las entidades de la Administración Pública que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado;

XIV.- La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Por otro lado, el presidente Adolfo López Mateos presentó el 5 de diciembre de 1959 la iniciativa de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado

I) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto y con apoyo en el apartado B del artículo 123 constitucional, con fecha 28 de diciembre de 1963, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que sustituyó al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del los Poderes de la Unión de fecha 4 de abril de 1941 por lo que hace a su carácter de ley secundaria, y que sólo ha sufrido pequeñas reformas por leyes posteriores. En ésta nueva Ley del Derecho Burocrático se mantiene la distinción entre trabajadores de base y de confianza, haciéndose una basta enumeración de los que son considerados dentro de ésta última categoría, los cuales no gozan del derecho de inamovilidad concedido a los trabajadores de base y quedan, además, excluidos expresamente del régimen de la citada ley

El 28 de diciembre de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que de forma substancial sólo agrega algunas reformas a la anterior, que derogaba ciertos artículos. Esta ley considera al trabajador al servicio del Estado “como toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros”.¹³

¹³ Artículo 3º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado

Clasifica de nueva cuenta a los servidores públicos en trabajadores de base y de confianza, sostiene que los trabajadores pueden ingresar al servicio del Estado a través del nombramiento respectivo o bien al figurar en las listas de raya si se trata de aquellos que prestan sus servicios temporalmente, por obra determinada o por tiempo fijo. Enumera casuísticamente a los trabajadores de confianza, mismos que pueden ser nombrados y removidos libremente. Se excluye de ésta ley a los miembros de la Armada y Ejércitos Nacionales así como a los que presten servicios de vigilancia en establecimientos penales, a los miembros del Servicio Exterior Mexicano y a todas las personas que presten sus servicios mediante contrato civil o a través de contratos de prestación de servicios profesionales. Respecto a la solución de conflictos laborales, se modificó el régimen anterior quedando únicamente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como autoridad competente para dirimir las controversias que se susciten entre el Estado y sus trabajadores.

Por lo que hace a las prestaciones sociales que anteriormente proporcionaba a los servidores públicos la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro fundado en 1925, fueron encomendadas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado que empezó a operar en 1960. A las antiguas prestaciones fueron adicionadas otras nuevas, de tal manera que los trabajadores disfrutan actualmente de seguros de enfermedades no profesionales, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; servicios de reeducación, rehabilitación de inválidos y los que en general eleven sus niveles de vida y la de sus familiares; disfrutan de promociones que mejoren su preparación técnica y cultural; créditos para adquirir en propiedad casas o terrenos o para construcción, préstamos hipotecarios y a corto plazo, jubilación, seguro de vejez, invalidez, muerte o indemnización global.

De los antes expuesto se desprende de manera evidente la separación técnica legislativa en su devenir hasta nuestros días, la cual ha sufrido una gran diversidad de reformas como las realizadas mediante decretos de fechas 24 de diciembre de 1984, 28 de noviembre de 1986 y la del 7 de diciembre de 1987, como las más recientes.

**CAPITULO: III RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS.**

- A) Concepto.**
- B) Clases de responsabilidades.**
- C) Responsabilidad Política.**
- D) Responsabilidad Laboral.**
- E) Responsabilidad Administrativa.**
- F) Responsabilidad Penal.**
- G) Responsabilidad Civil.**

A) CONCEPTO.

Previo al estudio de las responsabilidades en que pudieran llegar a incurrir los servidores públicos con motivo del desempeño de las funciones que les son encomendadas, resulta preciso mencionar que la responsabilidad de manera general es la deuda u obligación de reparar y satisfacer el daño causado, por si o por otro, a consecuencia de un delito, de una culpa o bien de cualquier otra causa legal, desde un punto de vista ético la responsabilidad constituye la obligación moral de responder de los actos, es decir, de reparar el mal causado en el actuar. Jurídicamente existe un sinnúmero de teorías que explican los fundamentos y alcances de la responsabilidad, misma que proviene de “responder” que significa, inter alia: “prometer”, “merecer” o “pagar” Así, “responsabilis” significa “el que responde” (fiador). En un sentido mas restringido “responsum” (“responsable”) significa “el obligado a responder de algo o de alguien”.¹⁴

Mencionado lo anterior, es de señalarse que el Estado con motivo del ejercicio de la función pública que tiene encomendada, puede ocasionar daños a los particulares, esto desde luego a través de los servidores públicos integrantes de la administración de que forman parte, aquí cabe aclarar que la responsabilidad que se origina para el Estado de responder de los daños que en ejercicio de sus funciones surgen, es la derivada de su actuación extracontractual indebida o ilegal y no de aquella contraída por la celebración de contratos o actos restrictivos de los derechos de las personas, ya que ésta última sólo da lugar a una indemnización hacia los particulares y no a la constitución de una responsabilidad por los daños causados en función u omisión de los servidores públicos que integran los órganos e instituciones del Estado

¹⁴Diccionario Jurídico Mexicano INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS 7ª EDICIÓN, Mexico, U.N A M 1994 Vol. 4 . P-Z. p p 2824 .2825

En éste orden de ideas, existe un sistema de responsabilidades en el servicio público que determina de manera concreta las obligaciones a que se encuentran sujetos quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro del mismo y que además precisa las sanciones a que se harán acreedores quienes se abstengan de cumplir con tales obligaciones, evidentemente el sistema de responsabilidades a que se alude tiene como finalidad, además de sancionar, el prevenir la incidencia o recurrencia de la comisión de faltas en el desarrollo de las funciones y cumplimiento de deberes por parte de los servidores que integran la administración pública. Así, los gobernados cuentan con instrumentos jurídicos que les permitan evitar que los servidores públicos se extralimiten o se abstengan de cumplir con las obligaciones existentes en su ámbito de competencia y sobre todo a prevenir o sancionar cualquier acción u omisión que transgreda el marco legal que los rige

De tal manera, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de la función pública genera el deber de reparar por sí o por otros, los daños ocasionados con motivo de su actuar y que pueden consistir en el nacimiento de obligaciones o en la pérdida de derechos para los mismos

B) CLASES DE RESPONSABILIDADES.

La situación particular que presentan los servidores públicos en razón del ejercicio de la función pública que les es encomendada, los sujeta a una regulación jurídica específica, de modo tal, que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con los deberes impuestos por la ley respectiva, generan obligaciones en favor de los sujetos lesionados, cuya naturaleza dependerá del régimen aplicable al caso particular

Actualmente, al régimen de responsabilidades de los servidores públicos en México lo podemos distinguir de manera doctrinaria en cuatro sectores que son el político, administrativo, penal y civil, cuyo marco legal se encuentra regulado por el

Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por diversos tipos delictivos previstos por el Código Penal, así como la responsabilidad civil y el daño moral contemplados en el Código Civil, existiendo además como instancia de control la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien emana y encuentra su fundamento legal en el contenido del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En ese orden de ideas, cabe destacar que no obstante la clasificación que existe de la *responsabilidad en que incurren los servidores públicos a que se ha hecho referencia*, existe también la responsabilidad en que incurren dichos funcionarios y que se deriva de la relación laboral que une al patrón con el empleado, esto es, de la relación de prestación de servicios entre el Estado y los particulares para poder efectuar éste la función pública, de la que se hará un estudio mas detallado en su oportunidad, y que por virtud de la misma genera justamente una responsabilidad de tipo laboral, la que resulta igual de importante que las otras ya señaladas

Así las cosas, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos cuyo estudio nos ocupa, finalmente se encuentra integrado por cinco tipos de sectores a saber: político, laboral, administrativo, penal y civil, reglamentados por la Constitución Política de nuestro país, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Penal y la Ley Sustantiva Civil, respectivamente.

C) RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Incurren en responsabilidad de tipo político aquellos servidores públicos que en ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho, imponiéndose las sanciones que correspondan mediante un juicio político, tal y como lo dispone el artículo 109 Constitucional e independientemente de que la misma configure o no alguna conducta tipificada por la

legislación penal común. Dada la naturaleza de la responsabilidad política no todos los servidores públicos pueden incurrir en ella, toda vez que por disposición expresa de la ley en cuanto a quienes pueden incurrir en ésta, se interpreta que se trata de funcionarios públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración, por lo que su actuación es trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales.

De conformidad con lo establecido por el artículo 110 de la Carta Magna, los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad política son los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero del Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales o sus equivalentes de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.¹⁵

Por lo que hace a los actos u omisiones en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de su encargo y que pueden constituir materia de un juicio político, esto es, aquellos que afectan intereses públicos fundamentales¹⁶ son:

- 1 El ataque a las instituciones democráticas,

¹⁵En el caso de los gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso, los miembros de las Judicaturas Locales, su responsabilidad política además se genera por violaciones graves a la Constitución Federal y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como manejo indebido de fondos y recursos federales, siendo resuelta tal responsabilidad por el Congreso Federal sólo de manera declarativa, para resolver en definitiva la Legislatura Local. Cabe aclarar que desafortunadamente ningún ordenamiento establece en que consisten o bien que se puede entender por violaciones graves, lo cual evidentemente dificulta su aplicación.

¹⁶Estos se encuentran señalados de manera específica en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- 2 El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal,
- 3 Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales,
- 4 El ataque a la libertad de sufragio;
- 5 La usurpación de atribuciones,
- 6 Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones,
7. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
8. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas, presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las Leyes que determinen el manejo de recursos económicos Federales y del Distrito Federal

El juicio político únicamente puede iniciarse durante el tiempo en el que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, o bien dentro del año siguiente a aquel en que haya concluido sus funciones. Debido a la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio en comento se atribuye a un cuerpo político siguiéndose en la forma y términos que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los capítulos II y III del Título Segundo. Es necesario aclarar que el juicio que se señala en ningún caso procede por la mera expresión de las ideas.

El juicio político se tramita ante el Congreso de la Unión, iniciándose en la Cámara de Diputados a quién, actuando como órgano de acusación, compete realizar la instrucción del procedimiento, continuándose hasta su resolución en la Cámara de Senadores quien se erige como jurado de sentencia. Cabe destacar en éste último aspecto, que de conformidad con el numeral 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 110 Constitucional, cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, puede formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados por la comisión de las conductas contempladas como causas de procedencia para el juicio político, ya descritas con anterioridad, ejecutadas desde luego por servidores públicos en ejercicio de sus funciones.

En este orden de ideas y de manera breve es de señalarse que el procedimiento del juicio político se inicia cuándo hecha la denuncia, la que se turna a la Cámara de Diputados, quién en funciones de órgano de acusación integrará y estudiará el caso escuchando oralmente a las partes y realizando todas las diligencias necesarias para la comprobación de la responsabilidad que se denuncia. El órgano de acusación resolverá con mayoría absoluta de votos determinando la inocencia o bien la probable responsabilidad del servidor público enjuiciado, en cuyo caso propondrá la sanción correspondiente y designará una comisión de tres diputados para que sostengan la resolución en comento ante la Cámara de Senadores a quién se enviarán las conclusiones emitidas y así iniciar la Sección de Enjuiciamiento ante la citada cámara erigida entonces como Jurado de Sentencia. El trámite ante el órgano acusador deberá efectuarse dentro de los 60 días contados a partir de aquel en que fue recibida la denuncia por la Cámara de Diputados.

En la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores, al igual que en la de Diputados, se escuchará a las partes y además a la comisión acusadora para emitir sus conclusiones, las que serán presentadas ante la misma cámara pero erigida ya en jurado de sentencia donde después de leídas las conclusiones referidas, serán discutidas y votadas. El presidente del jurado hará la declaratoria correspondiente de la resolución que se emita, la que deberá dictarse a mas tardar dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción. Tal resolución puede ser absolutoria o condenatoria.

En cuanto a las sanciones que pueden ser impuestas como resultado de la procedencia del juicio político se encuentran previstas en el tercer párrafo del artículo 110 de la Constitución, así como en el numeral 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales pueden consistir en la destitución o inhabilitación, de uno y hasta veinte años, para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público

D) RESPONSABILIDAD LABORAL.

La responsabilidad laboral es hasta ahora un tema poco explorado teóricamente, toda vez que de manera genérica su presencia se confunde con la responsabilidad administrativa en virtud de que las faltas cometidas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, ya sea contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, habitualmente son enmarcadas precisamente dentro del ámbito administrativo y no del laboral, criterio éste que olvida plenamente que al existir una relación laboral entre el Estado y los particulares en sus calidades de patrón y empleado respectivamente, surge por ende una relación netamente laboral e independientemente de la administrativa, en la que desde luego en ese rubro se puede incurrir en responsabilidad por parte de los servidores públicos. Así, resulta importante hacer un estudio sobre quienes y por qué causas se puede originar la responsabilidad laboral, así como las sanciones que se pueden aplicar en cada caso concreto.

Hasta ahora, resulta claro que el Estado legítimamente establecido para el desarrollo de los fines que le son inherentes y por supuesto en su actuar, necesita de personas físicas que lleven a cabo de manera personal y material la función pública que le está encomendada, esto es a través de las personas que comúnmente se conocen como burócratas, así llamados debido a la relación laboral que como trabajadores les une con el Estado, de tal manera que en ese sentido el Estado se traslada de su esfera de ente público para convertirse en plano particular como el empleador que sostiene en su carácter de patrón, una relación con los individuos o personas físicas, teniendo obviamente una serie de derechos y obligaciones e intereses que defender como tal, todo ello solamente con la particularidad aparente de una regulación laboral especial, por tratarse del Estado, prevenida expresamente por el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.

En este estado de cosas, la incorporación de la persona física para el desarrollo de la función pública da lugar a la existencia de una relación de prestación de servicios, misma que solo puede surgir mediante la expedición de un nombramiento, contrato, designación o elección, entre otros requisitos, para el desempeño de un cargo o comisión en el sector público, de modo tal, que la persona física además de su condición de gobernado y del régimen particular de principios de derecho al que como trabajador está sujeto, tendrá un sistema de normas jurídicas especiales aplicables a su relación laboral como servidor público. Lo anterior en razón de que por disposición expresa de la ley constitucional existe un apartado especial del artículo 123 de ésta, que se aboca a la regulación de la prestación de servicios de particulares para el Estado, el que además inclusive tiene como reglamentaria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la que determina que en todo lo que no se encuentre previsto por esa ley o disposiciones especiales en cuanto a la normatividad jurídica laboral en comento, se aplicará supletoriamente y en su orden la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.¹⁷ Relación laboral ésta que, se reitera, se rige de manera especial por la legislación en comento a todos los servidores públicos, hecha excepción de los que prestan sus servicios para los organismos centralizados de la administración pública federal y estatal, ya que en éste supuesto y con apoyo en el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este sentido, se estará a lo que dispone el apartado A del artículo 123 Constitucional, la Ley Federal del Trabajo reglamentaria de éste, y demás disposiciones que de ella emanen y no así por los dispositivos legales aplicables al resto de los servidores públicos.

Por otra parte, el artículo 32 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la ley reglamentaria del apartado B del numeral 123 Constitucional, establece que el incumplimiento de las normas de trabajo por parte del trabajador, sólo

¹⁷El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado B contiene las bases jurídicas sobre las cuales se regulan las relaciones laborales entre el Estado y los particulares como patrón y empleados respectivamente. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del apartado B del artículo antes indicado, en su numeral 11 determina las leyes y normas jurídicas aplicables a los casos no previstos en la mismas o en disposiciones especiales, indicando de manera expresa el orden que debe seguir la actualización de ellas.

da lugar a la responsabilidad civil, por lo que resulta necesario comentar en este aspecto que si bien, efectivamente y como lo determina el dispositivo legal en comento, el incumplimiento de las obligaciones laborales de que se habla únicamente originan una responsabilidad civil, no hay que dejar de lado el hecho de que dicha responsabilidad surge justamente de una responsabilidad laboral, ya que es en ejercicio de las funciones del servidor público en que se incurre en el incumplimiento, por lo que necesariamente se debe hablar previamente de una responsabilidad laboral, esto es, en el trabajo como prestación de un servicio al Estado, independientemente claro está de la responsabilidad civil o de cualquier otra naturaleza en que se incurra, ya que incluso tal razonamiento se ve reforzado dado que cuando se actualiza la hipótesis de incumplimiento del servidor público a los deberes que les son impuestos con motivo de su relación laboral con el Estado, éste puede demandar jurídicamente al funcionario público a través de un conflicto laboral y dentro del ámbito de su competencia ante el organismo ya sea local o federal de Conciliación y Arbitraje

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en su numeral 44 dispone que son obligaciones de los trabajadores públicos:

- I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes, a las leyes y reglamentos respectivos;**
- II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio;**
- III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones Generales de trabajo;**
- IV.- Guardar reserva de los asuntos a su conocimiento con motivo de su Trabajo**
- V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;**

VI.- Asistir puntualmente a sus labores;

VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo;

VIII.- Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

Además de las obligaciones antes detalladas, el artículo 46 del ordenamiento legal antes invocado, dispone que ningún trabajador podrá ser retirado de su encargo sin justa causa, no obstante, el nombramiento o designación del servidor publico dejará de tener efectos sin responsabilidad para los titulares de la dependencia a que pertenezca en los siguientes casos

- I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria equipo o a la atención de las personas, que pongan en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio o que ponga en peligro la salud o vida de las personas en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia relativa,
- II.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos siguientes
 - c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo,
 - f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde presten sus servicios o de las personas que allí se encuentren, y

- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciben de sus superiores

Es menester puntualizar que el incumplimiento a cualquiera de las obligaciones que se han dejado indicadas produce una responsabilidad originariamente laboral para el servidor público, que es precisamente de la relación laboral de donde se origina la misma, pudiendo en su caso dar lugar ésta a otro tipo de responsabilidades vinculadas desde luego con la de naturaleza laboral.

Por lo que respecta a las sanciones aplicables a los servidores públicos que incurren en la presente responsabilidad, sin que se encuentre claramente señalada como tal, los artículos 45 y 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores disponen

- a) Suspensión temporal.
- b) Cese en los efectos del nombramiento, no desechando la posibilidad de imponer de manera análoga, las siguientes sanciones
 - 1) Apercibimiento público o privado;
 - 2) Amonestación pública o privada,
 - 3) Sanción económica, y
 - 4) Inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en la administración pública.

Las sanciones antes descritas, se aplican en general para todos los servidores públicos con ciertas particularidades previstas específicamente por la ley, para los trabajadores de confianza. Asimismo, la aplicación de sanciones se hace de manera administrativa pero con independencia de lo que laboralmente proceda ante la autoridad de conciliación y arbitraje competente según corresponda.

E) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La actuación del Estado a través de los servidores públicos, vista desde el régimen jurídico existente en nuestro país debido al Estado de Derecho imperante en el mismo, desde luego que se encuentra sujeta a un orden jurídico preestablecido, el que delimita de manera concreta y particular la actividad y cumplimiento de los deberes impuestos a los funcionarios públicos en mérito de la relación de empleo que les une a la administración pública

Así, la responsabilidad administrativa se origina por los actos u omisiones de los servidores públicos, que en ejercicio de sus funciones incumplen con algunas de las obligaciones jurídicas impuestas para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, tal y como así lo dispone la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política.

Por lo que hace a los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad de carácter administrativo se encuentran señalados por los artículos 108 constitucional y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a saber.

- 1 Representantes de elección popular,
2. Miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal y empleados,
y
- 3 Empleados en general, específicamente a toda persona que desempeñe un empleo de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal

Las causas de responsabilidad administrativa se enuncian en 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre las que se encuentran la falta de diligencia, ilegalidad al formular y ejecutar planes,

programas y presupuestos, desvío de recursos, facultades e información, descuido de documentos e información, mala conducta y faltas de respeto al público, agravios o abusos con los inferiores, falta de respeto a un superior o insubordinación; el no informar a un superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las ordenes que recibe; ejercer funciones que no le corresponden, ejercer otro cargo incompatible; no excusarse cuando tenga impedimento, desatender las ordenes de la Secretaría de la Contraloría, no informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos; incumplimiento de cualquier disposición jurídica, entre otras, mismas en las que obviamente puede incurrir el servidor público en el desempeño de sus funciones y por las que evidentemente debe ser sancionado. De tal modo, las denuncias por hechos que causen responsabilidad administrativa se siguen mediante el procedimiento establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que es común tanto para la Secretaría de la Contraloría así como para las contralorías internas de todas las dependencias de la Administración Pública, en el que se observan las líneas generales de lo que se ha denominado del debido proceso legal, ello sin perjuicio de los derechos laborales previstos en las normas específicas de los servidores públicos de que se trate.

La imposición de sanciones disciplinarias y económicas en los casos de responsabilidad administrativa, corresponde a las contralorías internas cuando las mismas sean menores al equivalente a 100 días de salario mínimo, quedando las superiores a éste monto a cargo de la contraloría general. El tipo de sanciones a que se hace acreedor el servidor público que incurre en responsabilidad administrativa pueden consistir en apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación o sanción económica, dependiendo claro está del tipo de falta que se haya cometido, tal y como lo dispone el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en concordancia con el artículo 113 y 22 segundo párrafo de la Constitución. En este orden de ideas, las sanciones por faltas administrativas procederán de conformidad con criterio de gravedad de las mismas, aún cuando no se determina de manera clara la causa de infracción y su sanción correspondiente, sino simplemente se consideran elementos como las circunstancias económicas del sancionado, su nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia respecto al acto que motivó la falta, la gravedad, la

conveniencia de suprimir tácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución y el monto del beneficio, daño o perjuicios causados.

La Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ha definido en términos generales cada una de las sanciones mencionadas con anterioridad como

- **Apercibimiento** .- Es la sanción disciplinaria correlativa, a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público correspondiente, que haga o deje de hacer un determinado acto, en el entendido que de no ser así se hará acreedor a una sanción cuyas consecuencias resultarán de mayor gravedad
- **Amonestación** .- Es la sanción disciplinaria correlativa, que tiene por objeto mantener el orden y la disciplina para el buen funcionamiento del servicio público, la finalidad de ésta es el encausamiento de la conducta del servidor público al correcto desempeño de sus funciones Esta puede ser pública o privada
- **Suspensión**.- Es la prohibición directa al servidor público para la prestación de servicios o funciones por un tiempo determinado en la Administración Pública.
- **Destitución** .- Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado de su empleo, cargo o comisión por habersele encontrado responsable en términos de la legislación aplicable
- **Inhabilitación**.- Es la prohibición temporal para ejercer un cargo, empleo o comisión en el servicio público, decretada por la autoridad competente. Es una sanción emanada de una resolución por virtud de un procedimiento administrativo ante la autoridad respectiva
- **Sanción Económica**.- Esta tiene como principal objetivo la reparación del daño causado o bien para indemnizar los perjuicios ocasionados, los cuales se aplicaran por el equivalente a dos tantos de aquellos que fueron obtenidos, según sea el caso.

F) RESPONSABILIDAD PENAL.

Como anteriormente indicábamos, la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública, da como resultado el nacimiento a la responsabilidad del autor de tal responsabilidad, misma que puede ser del orden civil o de orden penal,¹⁸ lo anterior en concordancia con la idea expresada por el Maestro Gabino Fraga

Creemos pertinente aclarar que tal responsabilidad surge en consecuencia de un comportamiento doloso o culposo por parte del agente que la realiza y por lo tanto tal conducta asumida afecta el bien jurídico tutelado, el cual en el presente punto es la intención de prevenir el causamiento de un daño por parte del servidor público en el ejercicio de sus funciones ya sea con una conducta de acción u omisión, y que en el caso de actualizarse tal acto constituiría un delito previsto en la ley penal, naciendo como consecuencia de tal hecho la correspondiente responsabilidad de tipo penal para el agente comisorio, la cual podrá llegar a ser desde el castigo de tal conducta, según lo dispuesto por la ley penal aplicable al caso concreto, hasta la posible reparación del daño causado en caso de poder llevarse a cabo En el caso particular

Se clasifica como dolosa la conducta cuando surge con la intención de llegar al apoderamiento de cosas o valores pertenecientes al Estado por parte del servidor público, de las que el mismo pudo disponer con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión

Se clasifica como culposa la conducta cuando resulta derivada de una negligencia en el control de la conducta de servidores subordinados

¹⁸ Op cit. --ver--

La responsabilidad penal cometida por un servidor público, surge en el ejercicio de su cargo, comisión o empleo cuando se lleva a cabo actos u omisiones que se ajustan adecuadamente a la descripción del tipo penal enunciado en el ordenamiento legal correspondiente y por consecuencia de lo anterior se harán acreedores a las sanciones correspondientes a través del procedimiento previsto en el ordenamiento penal correspondiente

La regulación legal del presente tipo de responsabilidad la localizamos en la Constitución Política del país en sus numerales 109 fracción II, que dispone que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

Así, el Código Penal en su Décimo Título que comprende los artículos 212 al 224, los que describen once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá poseer el carácter de servidor público, aunque el artículo 212 del mismo ordenamiento dispone en su parte final lo siguiente: “Que se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en éste título o el subsecuente

Los delitos de referencia son.

- 1 Ejercicio indebido de servicio público,
- 2 Abuso de autoridad,
- 3 Coalición de servidores públicos,
- 4 Uso indebido de atribuciones y facultades,
- 5 Concusión,
- 6 Intimidación,
- 7 Ejercicio abusivo de funciones,
- 8 Tráfico de influencia,
- 9 Cohecho;
- 10 Peculado, y
- 11 Enriquecimiento ilícito.

Para los anteriores delitos se asignan penas privativas de libertad, así como sanciones económicas, destitución del empleo, cargo o comisión, inhabilitación para desempeñar cargos, empleos o comisión en el servicio público, incluyendo el caso de decomiso de bienes cuya legal procedencia no se llegare a acreditar

Es de especial mención lo dispuesto por el artículo 212 del Código Penal, el cual en su párrafo señala que quedan incluidos los agentes colaboradores en el orden de quien no siendo servidor público auxilie a éste en la perpetuación de los delitos previstos del Título Décimo y el subsecuente, siendo consecuencia que deberá también contemplarse lo dispuesto por el Título Décimo Primero del ordenamiento penal, el cual indica que los servidores públicos cometen también delitos contra la administración de la justicia, previsto en el artículo 225 del Código Penal, el cual ilustra los delitos que se pudieran llegar a cometer.

En materia penal existe la protección Constitucional, indebidamente denominada fuero, ya que de acuerdo a la Constitución solo puede existir fuero de guerra

Esta protección Constitucional es un privilegio procesal en materia penal, que es otorgada no para proteger a la persona, sino el ejercicio de la función pública, que tienen a su encargo los servidores públicos de alta jerarquía y que consisten en la imposibilidad de proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, la cual se denomina declaración de procedencia

Los sujetos beneficiarios de ésta medida de protección Constitucional son

Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como

el consejero del Presidente y los consejeros electorales del consejo general del Instituto Federal Electoral

Gozan también de ésta protección Constitucional los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y en su caso los miembros de los Consejos de la Judicatura Locales, en estos casos la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente para que en su caso y en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda

El Presidente de la República cuenta con una situación especial, ya que la declaración de procedencia da lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de jurado de acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores con pleno poder jurisdiccional, dicte sentencia sobre la probable responsabilidad penal del mismo.

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que se actuará en lo pertinente de acuerdo a lo previsto para el juicio político, esto en referencia al procedimiento para la declaración de procedencia

Por lo tanto la sección instructora procurara establecer

- a) La probable responsabilidad del inculpado
- b) La existencia del delito, y
- c) La subsistencia del fuero constitucional

Dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia la sección instructora deberá de rendir su dictamen y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con criterio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público, en su caso, se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de retirar a las partes se procederá a la discusión y votación correspondiente

Si se resuelve que procede contra el inculpaado quedará este inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a un procedimiento ulterior mientras subsista la protección Constitucional.

La nueva regulación de la responsabilidad penal a cargo de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, aclara la diferencia entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes, que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando delimitada de las responsabilidades de tipo político, administrativo y laboral.

G) RESPONSABILIDAD CIVIL.

En el artículo 109 del título IV de la Constitución de la República se establecen los diferentes tipos de responsabilidad de los servidores públicos, pero no se define la responsabilidad civil a pesar de que en la exposición de motivos se hace clara referencia a ella.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 11 constitucional se menciona la responsabilidad, la que puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda.

Sin embargo, podemos llegar a definir la responsabilidad civil atribuible a los servidores públicos según lo dispuesto por el artículo 1910 del Código Civil así como por el artículo 1913 del propio ordenamiento los cuales nos señalan la consecuencia, el menoscabo o daño que se causa a otra persona por el uso u operación de instrumentos, mecanismos o sustancias peligrosas así como el incumplimiento a las obligaciones a las que está sujeto el servidor público con motivo o desempeño de sus funciones, produciendo además una afectación o menoscabo en el patrimonio del Estado.

De lo anteriormente descrito encontramos dos vertientes del tipo de responsabilidad civil, para simplificar su exposición y comprensión nos remitiremos primero al orden civil y posteriormente al orden administrativo

En el orden civil si la responsabilidad se rige por lo dispuesto por el Código Civil y éste solo establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos, sin que éstas disposiciones sean aplicables a las relaciones entre el Estado y sus empleados necesariamente, se concluye que la responsabilidad civil de los servidores públicos solo se genera frente a los particulares por lo cual nace la obligación de resarcir por parte del Estado al particular, lo que es confirmado por el artículo 11 constitucional el cual prevé que las demandas del orden civil entabladas contra cualquier servidor publico no se re requerirá declaración de procedencia.

Para entender mejor la responsabilidad civil en el marco de la legislación civil es necesario analizar los elementos que la componen, a saber.

- a) Sujetos;
- b) Acción u omisión,
- c) Daño, y
- d) Nexo causal

a) Analizando el primer inciso en termino a los sujetos tratándose de este tipo de responsabilidad oficial, resulta indispensable que el agente que la comete sea servidor publico y que tal daño sea causado en pleno ejercicio de las funciones que le han sido encomendadas, si esto no llegara a acontecer no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor publico

b) Respecto de la acción u omisión resulta indispensable que el daño sea producido como el resultado de una actuación humana realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena. Además, el Código Civil no hace referencia a la existencia o no

de la punibilidad de la actuación, de tal suerte que en el caso nos encontramos ante una responsabilidad objetiva, porque al producirse el daño se genera ésta

c) Daño Por lo que hace a éste como elemento objetivo esencial de la responsabilidad, puede ser material o moral, ya que el artículo 2108 del Código Civil lo identifica como la pérdida en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación y el artículo 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás

d) Nexo causal, el cual implica que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por causa diferente o si intervienen excluyentes de la responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor en los cuales la responsabilidad no se produce

Una vez analizado el carácter puramente civil de la responsabilidad en comento, nos referiremos ahora al daño o perjuicio que se producen con tal motivo al patrimonio del Estado, la cual da origen a la responsabilidad rescisoria que se manifiesta en el ámbito administrativo regulado por las leyes y procedimientos administrativos

El fundamento legal de tal responsabilidad lo encontramos en leyes de carácter administrativo como la del presupuesto, contabilidad y gasto público, la cual ha dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, cuyas responsabilidades se constituyen y exigen vía administrativa, esto por virtud de actos u omisiones que les sean imputables o bien por el incumplimiento o inobservancia de las obligaciones derivadas de dicha ley inherentes a su cargo o relacionados con su función o actuación, esto según lo dispuesto por los artículos 46 y 50 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

En este ámbito administrativo la responsabilidad civil tiene una aplicación restringida, pues aparte de que, por razones mismas de su organización, la intervención de varios servidores públicos en el acto perjudicial hace difícil la imputación de dicha responsabilidad

Cabe señalar que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación establecen dentro del procedimiento administrativo que se sigue para lograr el resarcimiento del patrimonio afectado, tres tipos de responsabilidad en materia civil, dos de ellas imputables directamente a servidores públicos

Nos referiremos a la responsabilidad directa y la responsabilidad subsidiaria y una tercera imputable a los particulares a saber la responsabilidad solidaria, la cual señalamos en tres subincisos para su mejor comprensión

A) Responsabilidad Directa.

El artículo 46 de la citada Ley de Presupuesto establece que las responsabilidades se constituirán en primer término, a las personas que hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originan.

De esta manera es el servidor público quien se encuentra directamente obligado a determinada conducta en virtud de su contacto con el servicio público, siendo él quien responde por su propia conducta cuando ésta resulta ilícita, sea por violación de un deber, por falta administrativa o bien por la comisión de un delito. En estos casos, el sujeto obligado y responsable es el mismo al que se le aplica la sanción, pues no puede obligarse por la conducta de otro, ni puede un servidor público responder por el incumplimiento de la obligación ajena, sino que responde por el incumplimiento propio

Lo que constituye la base de este tipo de responsabilidad, es la culpa, abarcando este concepto, tanto cuando hay dolo, es decir, intención de dañar, como cuando existe

un acto ejecutado con negligencia configurativos ellos de responsabilidad derivada por la falta de acatamiento de las obligaciones que imponen el servicio público

B) Responsabilidad Subsidiaria.

El mismo artículo 46 del citado ordenamiento al tenor literal de su segundo párrafo expresa “las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos”.

De lo anteriormente expresado se observa que la denominada responsabilidad subsidiaria, no es una modalidad de la responsabilidad objetiva o responsabilidad por hecho ajeno, toda vez que no se trata de una presunción absoluta de culpa que pueda ser desvirtuada, ni es válido que en este caso se invoque una presunción de culpa por considerar que el jefe inmediato o superior jerárquico hiciera una elección torpe, a diferencia de la responsabilidad subsidiaria reconocida por el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal imputable al Estado por los actos de sus funcionarios y empleados en la que sí es posible sostener una presunción de culpa imputable al propio Estado

Concluyendo, tenemos que la responsabilidad subsidiaria no es otra distinta que la misma responsabilidad directa, pues al servidor público que por la índole de sus funciones se le constituye una responsabilidad de ésta naturaleza, será porque su conducta dolosa, culposa o negligente omitió la revisión o autorizó los actos de otros servidores públicos que dañaron el patrimonio de la Administración Pública

En tanto que la responsabilidad subsidiaria a que se refiere el artículo 46 de la citada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el artículo 105 del

Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, no se constituirá en contra de servidores públicos distintos a los que cometieron la falta, sin importar el grado de ésta, sino que aquellos responderán por su propia conducta, configurándose en consecuencia dos hechos diferentes generadores de responsabilidad, es decir, dos incumplimientos de obligaciones diversas

Así pues la responsabilidad subsidiaria es mas bien, la misma responsabilidad directa, pues el servidor público de que se trate no responde por acto ilícito ajeno sino por el propio, de tal suerte que es condición necesaria distinguir estas conductas

De esta manera, un servidor público no responde con su patrimonio por la conducta ajena sino por la propia, no pudiéndose sostener lo contrario según se desprende del citado artículo 46 de la ley señalada anteriormente y del reglamento de la Ley Sobre Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores

C) Responsabilidad Solidaria.

En el multicitado artículo 46, tercer párrafo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y en el artículo 106 del Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, se establece que serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal del servicio público los particulares en los casos que hayan participado y originen responsabilidad

En primer término, debe entenderse que la base configurativa de este tipo de responsabilidad imputable a particulares no es el simple hecho de participar por algún medio, sea éste convenio, contrato, etc , con la Administración Pública Federal ni tampoco se genera por la responsabilidad en que puedan incurrir los servidores públicos con los que aquellos que tengan trato, sino que es necesario que dichos particulares intervengan indebidamente junto con los servidores públicos en la comisión de la falta administrativa para que estos queden obligados a la reparación de la falta cometida

En razón de lo expuesto resulta conveniente precisar que si bien existen diversas opiniones en el sentido de que la responsabilidad a que hacen alusión los ordenamientos legales antes aludidos no es otra que la responsabilidad administrativa, o pues si bien, el procedimiento que se sigue para su determinación guarda dicha similitud, el efecto resarcitorio que se persigue acorde a lo dispuesto por el artículo 1910 del Código Civil es netamente de naturaleza civil.

CAPITULO IV: LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

A) CONCEPTO

**B) LA RESPONSABILIDAD CIVIL COMO FUENTE DE
OBLIGACIONES**

C) OBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL

**D.) LA RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA Y SU
FUNDAMENTACIÓN LEGAL.**

A) CONCEPTO.

En el capítulo III inciso G, abordamos de manera concreta la figura de la responsabilidad civil atribuible a un servidor público, esto en la esfera de su función pública, en el presente punto analizaremos este tipo de responsabilidad en el aspecto del derecho privado, aplicable de manera estricta a la persona en su individualidad.

Creemos es necesaria la presente aclaración con el objetivo de evitar confusiones en el punto desarrollado e indicado anteriormente, así mismo en el presente capítulo analizaremos de manera concreta el tema propuesto ya que para efecto práctico existe una notoria diferencia en los puntos que se desarrollan en el presente trabajo

En tanto uno es la actualización de la hipótesis normativa a cargo del servidor público y su ubicación en el supuesto jurídico correspondiente, otro será la explicación que le demos a la figura jurídica que da origen al presente tema de capítulo, es decir, la responsabilidad civil.

Etimológicamente la palabra responsabilidad viene de responder y ésta a su vez del vocablo latino respondere, el cual pasa al español para conceptualizar la idea de responder de alguna clase de obligación o por alguna persona, acontecimiento o hecho determinado

En este orden de ideas y de manera concreta en materia de derecho civil, el origen de la responsabilidad de responsabilidad civil es la obligación de responder a la consecuencia de los hechos que hayan causado algún daño a determinada persona o que se haya visto afectado su patrimonio, con motivo de una conducta llevada a cabo con culpa y/ o dolo por parte de la persona que causó tal daño

De la anterior definición se desprende una idea demasiado generalizada de la presente figura jurídica, motivo por el cual nos atrevemos a dar una expresión conceptualizada de la figura antes mencionada, en la cual encontramos los elementos constitutivos de la misma, los cuales procederemos a analizar en el presente inciso

Por responsabilidad civil podemos entender cuando

Surge con motivo de un hecho ilícito civil, causado por una acción u omisión del responsable, el cual actuando con culpa y / o dolo causa un daño patrimonial o moral a la víctima, ya sea de manera directa o indirecta entre el hecho y el daño causado, estando obligado el causante del daño, a la restitución de las cosas al estado que anteriormente guardaban a su intervención o la indemnización correspondiente

De la anterior definición se desprende una serie de elementos que a continuación describiremos

A) Hecho ilícito civil.

Se encuentra en la idea del concepto de responsabilidad civil por la propia definición del artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, pero sentimos que la idea carece de total claridad de la definición del hecho ilícito

Para comprender lo anterior tendremos que recordar que doctrinalmente los hechos jurídicos, son aquellos acontecimientos que se encuentran previstos en supuestos jurídicos o hipótesis normativas y que cuando los mismos se llevan a cabo dan origen a la consecuencia prevista en la Ley

Así una vez teniendo la actualización del hecho jurídico será pertinente observar si el mismo se encuentra determinado en el orden civil, administrativo, etc., en el presente caso lo encontramos en el orden civil, por lo cual se le determina como un hecho ilícito civil, lo cual lo extrae del orden penal, de esta manera al no estar

sancionado en la hipótesis normativa penal no es un delito, siendo aplicable la correspondiente sanción en el orden civil, tal y como lo describiremos más adelante, reforzando la idea básica de lo que es un hecho ilícito civil

B) Acción u omisión.

Como objeto de las obligaciones en el campo del derecho civil encontramos cuatro vertientes de tales obligaciones, que en este caso presentamos de manera genérica, a saber

- 1) De dar
- 2) De hacer
- 3) De no hacer
- 4) De tolerar

Tales obligaciones las encontramos dispersas en el contenido de los artículos que componen el Código Civil al que anteriormente hacíamos referencia de esta manera y dando una interpretación en concreto y específica, podemos encontrar dichos tipos de obligaciones, las cuales determinan el actuar de una persona en sociedad, es decir no dañando al entorno que se encuentra a su alrededor, evitando la interferencia injustificada e ilícita en la esfera jurídica del sujeto pasivo, quien resiente el daño en la presente relación jurídica, especificando que en esta relación existen como sujeto activo, el cual es quien causa el daño a que hacemos referencia, el cual no escapa a las excluyentes que marca la ley las cuales trataremos de manera posterior.

C) Culpa.

Encontramos en el presente elemento de la responsabilidad civil el estimado como principal componente de la misma, definible como

Todo acto ejecutado con negligencia, descuido, falta de previsión o bien con la intención de dañar en cuyo caso está culpa tomo el nombre de dolo ¹⁹

Encontramos como consecuencia de lo anterior, que, sí la intervención del sujeto activo en la presente relación se lleva a cabo de manera injustificada además mediando negligencia, descuido, falta de previsión o en su caso con la intención de causar un daño, la consecuencia jurídica a cargo del sujeto activo, obligado por la responsabilidad civil, será la restituir las cosas al estado que guardaban anterior a su intervención la cual podrá consistir a elección del sujeto pasivo en la presente relación, en dicha restitución o en la reparación del daño causado en sus diversas maneras

En nuestra legislación civil aplicable misma que anteriormente señalamos, en su artículo 2025, se indica que habrá culpa o negligencia cuando el obligado, ejecuta actos contrarios a la conservación de la cosa ejecutada o deja de ejecutar los que son necesarios para ella. ²⁰

Hemos visto que la culpa y / o dolo es un elemento de carácter fundamental para que exista la responsabilidad civil por lo que quien tenga la intención de ocasionar un daño o en su caso de haberlo causado deberá de ser el responsable del mismo, sin embargo que ocurre con aquellas personas incluidas en el artículo 23 del Código Civil de referencia y en su caso las consecuencias de contraer obligaciones a su cargo

Es necesario saber que, por disposición expresa de la ley de orden civil tales personas son inimputables, ya que no son plenamente responsables de sus actos, pero sería injusto para quien recibe un daño, que el mismo quedara desprotegido y sufra la pérdida o lesión en su patrimonio, ya sea del orden moral o material, en consecuencia los artículos 1919, 1920, 1921 y 1922 del Código Civil, señalan una serie de obligaciones

¹⁹ Rojina Villegas Rafael, pág 143. Derecho Civil Mexicano. Tomo II Obligaciones Editorial Porrúa. 1995. 6ª edición

²⁰ Desde Roma y específicamente en las XII Tablas encontramos los orígenes de la responsabilidad con culpa, la Ley Aquilea que sancionaba tal hecho y en la cual la víctima podrá elegir entre la venganza privada o el pago de una suma de dinero, consecuencia esto de un delito privado, es claro ejemplo de lo expuesto

para quienes estén a cargo de las personas citadas por el artículo 23 del Código señalado, otorgando el artículo 1922 del mismo ordenamiento una excluyente de responsabilidad a las personas mencionadas, ello con la obligación de responder por determinados actos, siempre y cuando puedan probar que les fue materialmente imposible evitarlos. Estando en consecuencia obligados, pero siendo incapaces no se les puede imputar el acto dañoso.

D) Daño patrimonial y / o moral.

En el presente elemento encontramos una condición básica para que se actualice la responsabilidad civil:

Haremos mención que el daño o perjuicio que se cause a la víctima de la responsabilidad civil puede ser en dos formas:

- 1) Patrimonial
- 2) Moral

Para lograr una mayor claridad lo explicaremos de ésta manera:

1) Patrimonial Se traduce en el menoscabo o pérdida que sufre el patrimonio de la víctima de la responsabilidad civil, así como la ilegal privación de toda ganancia lícita del mismo.

La anterior definición se desprende de los artículos 2108 y 2109 del Código Civil citado.

De la armónica interpretación de los artículos señalados llegamos a la concepción de una idea general de cuando se causan daños y perjuicios.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

l) **Daño moral.** Es toda lesión que la persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, así como la consideración que de sí tengan los demás. Traduciéndose lo anterior de manera genérica en la afectación de valores de orden espiritual de la persona misma. originado esto, por virtud del hecho ilícito, es decir, por cualquier tipo de interferencia que afecte persona, por un hecho no autorizado por la norma jurídica

21

En cuanto a la reparación del daño a cargo del obligado, en el aspecto genérico es casi imposible el restituir los valores personales de la víctima al estado que guardaban hasta antes de que ocurriera el mismo

Como consecuencia indica el numeral 1915 del Código en cuestión, que la reparación del daño podrá ser a elección del ofendido, consistente en el pago de daños y perjuicios, la cual en el presente caso es la única que se pudiera encontrar dada la anunciada imposibilidad en el presente caso

E) Relación causa-efecto.

Este elemento se presenta también en la responsabilidad civil ya que necesariamente deberá existir entre la culpa y el perjuicio originado, es decir, para que realmente sea existente dicha responsabilidad, además de la culpa, como lo dejamos indicado, será necesario que el daño causado y la culpa en el evento sean consecuencia inmediata del daño originado, ya que si el daño ocasionado surge de una conducta atribuible a la víctima, caso fortuito o fuerza mayor, no existirá propiamente la responsabilidad civil

En lo correspondiente a la pluralidad de causas, corresponderá a los minuciosos estudios sobre el hecho ocurrido saber si el sujeto activo realmente es el responsable del

²¹ *Ibidem* Pág 137

daño, o si su intervención fue suficiente como para haber causado el daño y en consecuencia ser plenamente responsable del mismo

F) Reparación del daño o restitución de las cosas al estado que guardaban

En el derecho civil mexicano encontramos dos clases de reparación del daño, en materia patrimonial las denominadas exacta y por equivalencia, contempladas estas en el artículo 1915 del Código Civil

En el caso concreto de la reparación del daño moral será prácticamente imposible saber con exactitud el daño causado, ya que el mismo es de forma variable, atendiendo a la percepción personal del sujeto pasivo por lo que el artículo 1916 del ordenamiento citado, en su tercer párrafo indica

“ Que será el Juez que conozca de la causa, el que determinará el monto de la indemnización correspondiente tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y de la víctima, así como la circunstancias del caso.

Esto con la posibilidad de un probable convenio que lleguen a celebrar las partes de la controversia probable, lo cual daría lugar a la extinción de la obligación existente

De ésta manera es posible lograr la reparación del daño, sin embargo es pertinente aclarar para no dejar lugar a dudas lo siguiente.

Como señalamos las formas de reparar un daño son

- 1) Exacta: con el objetivo principal de restablecer las cosas al estado que guardaban hasta antes del daño ocasionado
- 2) Por equivalencia: facultad otorgada por el artículo 1915 del Código Civil, lo anterior en el caso de no ser posible la reparación de manera exacta, la

víctima podrá elegir el pago de daños y perjuicios ocasionados a su persona, siendo éste un equivalente al daño sufrido

B) LA RESPONSABILIDAD CIVIL COMO FUENTE DE OBLIGACIONES.

Hasta el presente inciso hemos tratado de explicar los elementos constitutivos de la responsabilidad civil, así como cuando es atribuible al servidor público en función de su encargo faltando aclarar como la misma es una fuente generadora de obligaciones

Lo anterior lo encontramos por disposición expresa de la Ley, la cual indica en su hipótesis normativa cuando es que surgen las obligaciones para los sujetos que intervienen en el supuesto jurídico

Como antecedente más remoto y claro a la vez, encontramos a la Instituta de Justiniano la cual la define de la siguiente manera “ La obligación es el vínculo jurídico que nos constrañe en la necesidad de pagar una cosa según el derecho de la ciudad”, claramente encontramos en la anterior definición el objetivo de la obligación de carácter jurídico, ya que en otro orden encontramos diversas características de la obligación, como puede ser de forma moral, religioso, etc

Concretamente el carácter jurídico de la obligación, tiene su origen en la ley, la cual en todo caso tiene como objetivo principal, el facilitar la convivencia en comunidad.

Así está misma ley reconoce de manera genérica elementos esenciales que la componen y qué para que pueda ser realmente eficaz, necesita intrínsecamente los siguiente elementos.

1) Heteronomía La cual en el presente caso es la posibilidad de ser impuesta al obligado

- 2) Bilateralidad Facultad de imponer derechos y obligaciones correlativas a las partes
- 3) Coercibilidad: Posibilidad jurídica de imponer una sanción a la conducta contraria al derecho establecido.

Una vez descritos los anteriores elementos de la ley, es de hacer mención para los efectos de explicar por que la misma es una fuente generadora de obligaciones

Como anteriormente se mencionaba para verificar la exactitud del nacimiento de la obligación que se desprende de la responsabilidad civil, nos ubicaremos en el campo de los hechos jurídicos, como también en el de los actos del mismo orden, sin embargo para ser más explícitos procederemos a mencionar en detalle las diferencias existentes en los mismos, como también las consecuencias de las mismas

Sí comprendemos los Actos Jurídicos en sentido estricto, tenemos que para que los mismos tengan plena vida, necesitan contener la manifestación de voluntad de las partes que en ellos intervienen, es decir, podrán ser del orden unilateral, como el caso de la manifestación de una oferta de recompensa por algo y posteriormente convertirse en bilateral o convertirse así, desde el instante de su nacimiento.

En segundo orden la clara intención de dicho acto es la de crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones

No omitimos que la virtud de ser fuente generadora de obligaciones la encontramos propiamente en la ley, ya que es la misma la que le otorga el reconocimiento a la voluntad de las partes para así crear obligaciones como a las que hacemos referencia, las cuales en todo caso se expresan por medio de la ley suprema a las que las partes se someten, la cual tiene como nombre “ contrato”, no estando exceptuada la posibilidad de la denominación del llamado “cuasicontrato” el cual también es fuente de obligaciones, además de expresar la voluntad de las partes que intervienen en el mismo.

Como segunda fuente generadora de obligaciones, encontramos a los Hechos Jurídicos, los cuales en el presente tema tiene vital importancia, ya que en los mismos encontramos el fundamento legal de la responsabilidad civil, objeto la misma del presente estudio.

En el Hecho Jurídico como característica principal encontramos que para que el mismo sea vinculador con las partes, no necesita la expresión de voluntad encaminada a producir consecuencias de derecho, basta que se haya realizado la hipótesis normativa prevista en el ordenamiento correspondiente, para que se verifique el nacimiento de la misma acompañada de sus características

Encontrando el origen de la responsabilidad civil en lo dispuesto por el artículo 1910 del Código Civil de referencia, el cual describe la conducta ilícita del sujeto activo y la consecuente obligación contraída por tal acto, en la cual se desprende que no interviene la voluntad de ninguna de las partes del supuesto normativo, sino sólo bastará la adecuación de la realidad a la hipótesis de ley para que la figura a estudio tenga vida jurídica y a su vez produzca consecuencias.

Deseamos aclarar solamente para reforzar la idea de que dicha responsabilidad se maneja en el orden civil, ya que el ordenamiento penal correspondiente no lo manifiesta en su contenido, aún siendo un hecho ilícito, por lo cual la presente responsabilidad se encuentra el ámbito civil o dentro de la clasificación de los cuasidelitos

Sólo es de dejar en claro, que es necesario dar una idea específica de la determinación de los sujetos involucrados en la relación jurídica, los cuales disfrutan de nombre o razón social, el cual se manifiesta como atributo de la persona tanto en su carácter físico como moral, gozando en consecuencia de lo anterior de una individualidad, no abstrayéndose a la posibilidad de en determinados casos ser los mismos no determinados desde un principio, tal y como ocurre en la declaración unilateral de voluntad, en la cual una vez que se cumplió el objetivo de la misma y al ser exigible, deberá haber una específica determinación de sus partes.

C) OBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

Hemos llegado hasta el presente punto con una idea clara respecto de la figura de la responsabilidad civil, el hecho generador de la misma y sus consecuencias jurídicas, sin embargo es indispensable aclarar concretamente el objetivo primordial de la presente figura.

La pregunta a formular será ¿ Cual es el fundamento por el cual nuestra conducta es limitada en su actuar, además de evitar causar daño a quienes nos rodean? La respuesta la encontramos en primer orden en la regla de orden moral, la cual es aprendida por medio de la educación familiar la que a su vez nos indica como principal objetivo el evitar causar un daño injustificado, es decir ninguna persona se encuentra en total libertad para causar un daño a otra.

Primordialmente es tomado como una regla de convivencia social, tal y como ha quedado indicado con anterioridad, y en la expresión nacional Estado a través de sus poderes determina la legal forma en como se establecen los actos de molestia, los que en todo caso se encuentran fundados en la Ley correspondiente, aprobados los mismos por los órganos competentes para tal efecto y en todo caso a qué obedecen dichos actos de molestia, qué en el presente caso se origina por romper la regla moral anteriormente comentada

Hecha la anterior aclaración, es de señalarse que el fundamento legal en la indicada regla la localizamos establecida en el artículo 16 del Código Civil el cual a la letra dice “ los habitantes del Distrito Federal tiene obligación de ejercer sus actividades y usar y disponer de sus bienes en forma en que no perjudiquen a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas”

De ésta forma si entendemos y percibimos la intención del Legislador, al querer otorgar como objetivo de la norma de referencia la adecuada convivencia de los habitantes regidos por el presente ordenamiento, entendemos una vez efectuado el análisis a la responsabilidad civil, el objetivo principal de la misma, que no es otro que el manifestado por el artículo 1910 del ordenamiento citado y demás aplicables de forma específica de responsabilidad, ya que sería materialmente imposible el imaginar el hecho que determinada persona intencionalmente causara un daño a otra y a su vez quedará libre de toda responsabilidad, además que la víctima tuviera que soportar el daño sin la posibilidad de ser resarcido en el daño causado.

Concretamente ahora sabemos cual es la hipótesis normativa de la responsabilidad civil y el objetivo preventivo de la misma, desglosaremos a continuación la manera en como el objetivo legal de la presente responsabilidad trata de corregir el eventual daño causado, elemento esencial de la responsabilidad civil; así también la forma principal en como está responsabilidad no se actualiza cuando la misma no es imputable a la que la origina, como a continuación lo trataremos.

Indicamos en la definición a nuestro cargo de la responsabilidad civil, que la misma surge por una conducta culposa llevada a cabo por el responsable, la cual causa un daño y como consecuencia de la misma se da origen a la obligación correspondiente, así mismo en las formas legales de cómo se puede asumir la corrección del daño causado, sin embargo es de hacer mención la vaguedad de la Ley Civil para ciertos casos específicos, lo anterior lo mencionamos por la forma de indemnización existente en nuestra ley, ya que la misma en caso de muerte de la víctima de la responsabilidad civil, tomará en cuenta los parámetros dispuestos por la Ley Federal del Trabajo, no indicando de manera clara y precisa la situación que correspondiere a la violación de los derechos adquiridos, según la teoría francesa y que el mismo invoque un interés legítimo , ya que en todo caso la indemnización correspondiente que reciban los beneficiarios del mismo no será del mismo orden de la que venían disfrutando sufriendo en algún caso una reducción de la misma ocasionando un perjuicio por tal hecho

D) LA RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA Y SU FUNDAMENTACION LEGAL.

Hasta el presente punto tratamos de explicar y analizar las características que conforman la figura jurídica de la responsabilidad civil, siendo indispensable el indicar y explicar las características de otra figura con similitud a la que hemos analizado, refiriéndonos concretamente a la responsabilidad civil objetiva

El presente tipo de responsabilidad tiene como variante de la responsabilidad civil subjetiva el elemento “ culpa”, es decir, en la presente responsabilidad, cuando se lleva a cabo la actualización de la hipótesis normativa encontramos que se causa un daño, pero el mismo se lleva a cabo sin la intención de originarlo, es decir, no media la intención de causarlo, la conducta con dolo o culpa se encuentra ausente, la presente responsabilidad se encuentra integrada por diferentes supuestos los cuales dan origen a una fuente de obligaciones a cargo de quien la origino; para un mayor entendimiento de la presente figura debemos de indicar un concepto de la misma

De está manera tenemos que

Responsabilidad Objetiva por Riesgo Creado Es la conducta que impone el derecho de reparar un detrimento patrimonial, causado por objetos o mecanismos peligrosos en sí mismos, al poseedor legal de estos, aunque no haya obrado ilícitamente.²²

De la anterior definición podemos obtener los elementos suficientes para identificar perfectamente a éste tipo de responsabilidad, la cual carece del elemento

²² Gutiérrez y González Ernesto Derecho de las Obligaciones. Pág 796. 12ª Edición, 1ª Reimpresión. Editorial Porrúa México 1198.

culpa, en éste tipo de responsabilidad es coadyuvante en el surgimiento de la misma el uso o posesión de cosas peligrosas, ya sea por su propia naturaleza o el funcionamiento que las mismas tengan. De está manera aun faltando una acción desarrollada por el propietario, usufructuario, arrendatario o usuario de las sustancias o mecanismos causantes del daño, existirá la obligación de reparar el daño causado por el poseedor de las mismas.

Elementos de la Responsabilidad Civil Objetiva

1) El uso de cosas peligrosas.

Entendemos por el uso de cosas peligrosas los comprendidos dentro de los mecanismos, aparatos o sustancias, que por su naturaleza o la función que desarrollan pueden causar un daño tanto a las personas o al grupo de personas que pueden ser víctimas de ellas²³

Es conveniente aclarar en el presente punto que también se le denomina a la presente responsabilidad como la Teoría del Riesgo Creado, ya que por teoría la simple posesión, uso o aprovechamiento de tales mecanismos o sustancias, se produce un potencial riesgo, el cual puede desembocar en un posible daño originando con esto una responsabilidad a cargo del deudor obligado por la misma.

En la propia descripción hecha por el uso de cosas peligrosas varios autores manejan la posibilidad de incluir en la disposición del artículo 1913 del Código Civil, a los edificios o inmuebles, lo anterior por el daño que se pueda causar, debido a las características estructurales de los mismos²⁴, lo que por consecuencia crea un riesgo a los demás, fundamento real de la presente responsabilidad, luego entonces no podemos excluir a tales construcciones de la presente responsabilidad, aún cuando expresamente no se encuentren incluidos en tal descripción legal.

²³ Encontramos válida la clasificación hecha para las clases existentes de personas en nuestro Derecho, recordando que las mismas pueden ser físicas o morales.

²⁴ Propuesto lo anterior con singular criterio, por ilustre Jurista Rafael Rojuna Villegas.

2) La existencia de un daño de carácter patrimonial y / o moral.

El simple uso o posesión de los mecanismos o sustancias peligrosas, incluidas en la descripción del artículo 1913 del Código Civil, no da origen a esta clase de responsabilidad, será condición determinante que se cause un daño atribuible a las mismas, pero sin mediar la conducta desarrollada con culpa o la intención de querer provocar el daño originado

El presente daño repercute de igual manera en el ámbito patrimonial de la persona, como en el de carácter moral, por lo que en el artículo 1916 del ordenamiento múlticitado en lo relativo a la reparación del daño moral menciona que el mismo será procedente cuando se origine de un hecho u omisión de carácter lícito, entendiéndose por esto, cuando sea originado por responsabilidad civil objetiva

En todo caso el legislador tuvo como intención en prevenir el uso irresponsable de los objetos descritos anteriormente, ya que a manera de ejemplo el construir un edificio no se busca causar un daño, pero el mismo por su propia naturaleza puede llegar a afectar las construcciones vecinas, lo que dará como origen la obligación del propietario del mismo a llevar a cabo las medidas necesarias a fin de evitar tal hecho o en su caso corregir tal circunstancia. Protegiendo de tal manera los intereses de las personas integrantes de la sociedad.

Es indispensable aclarar el concepto de cosa peligrosa que lleguen a tener tales objetos o sustancias ya que el mismo, en nuestra legislación no es específico de forma suficiente, ya que para el presente caso en concreto se deben de presentar diversas circunstancias para que los mismos lleguen a clasificarse como tales

Un claro ejemplo de lo anterior lo encontramos en las propiedades del aceite de linaza, indispensable para la fabricación del mastique. El producto por sí sólo no llega a ser peligroso, pero si se le aplica calor y el mismo llega al grado de ebullición, lo cual es

indispensable para la fabricación del producto mencionado, el aceite se convierte en una sustancia sumamente inflamable, llegando en extremo a ser peligroso, representando en potencia una calidad de daños indeterminados si no es manejado de la manera correcta, lo anterior representa una situación que por su propia naturaleza implica un riesgo inherente a la sustancia mencionada, haciendo notar de manera clara que en la misma no se advierte una conducta de carácter dolosa o culposa, lo que no excluye de la responsabilidad de reparar un daño en caso de ocasionarse el mismo. Por lo anterior es que a esta teoría se le llama del riesgo creado.

3) Relación de causa a efecto entre el hecho y el daño causado.

Anteriormente manifestamos los elementos que dan origen a este tipo de responsabilidad, así como la hipótesis normativa que lo regula, además es de tomarse en consideración para la correcta configuración de la hipótesis normativa es necesario que entre la causa y el efecto del daño causado, haya una íntima relación de los mismos, es decir, que el daño causado sea originado tanto por los objetos o sustancias que se hayan ocupado, almacenado, etc., situación condicionante para el nacimiento de la presente responsabilidad, ya que debe existir la *inmediatez entre el objeto y el daño causado*, presentándose la excluyente legal, expresada en diversas maneras, concretamente en la negligencia inexcusable de la víctima, agregando en todo caso, la irresponsable conducta del sujeto pasivo en la presente figura, la cual tendría como efecto la liberación por parte del sujeto activo de la presente responsabilidad, aún cuando el mismo siendo propietario o poseedor de los objetos o sustancias mencionadas no intervino de manera directa, sino, que fue la víctima la que propició el hecho dañoso, circunstancia completamente ajena a la figura jurídica en cuestión.

4) Reparación del daño,

Mencionado con anterioridad el artículo 1913 del Código Civil señala, que el daño deberá ser reparado por la persona que hace uso de los mecanismos, instrumentos o

sustancias peligrosas, de la misma manera como quedo indicado la forma de llevar a cabo tal reparación del daño, tanto la manera ideal, como cuando no es posible tal hecho.²⁵

²⁵ Recordaremos lo mencionado en el inciso f), correspondiente a la reparación del daño, en lo relativo al concepto de Responsabilidad Civil, perteneciente al presente capítulo

**CAPITULO V: LA RESPONSABILIDAD CIVIL APLICABLE A LOS
SERVIDORES PUBLICOS Y SU TRASCENDENCIA SOCIAL.**

A) SUJETOS

B) CAUSAS DE APLICACIÓN

**C) APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL (ORGANISMO
COMPETENTE)**

D) SANCIONES

E) MEDIOS DE DEFENSA

**F) SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO
ADMINISTRATIVO.**

G) TRASCENDENCIA SOCIAL.

A) SUJETOS:

Como hemos visto y dejamos asentado en el primer capítulo, en su inciso E, correspondiente al presente trabajo, clasificamos de manera clara y suficiente las diversas clases de burócratas, ²⁶ al servicio del Estado, y concretamente atendiendo a las funciones específicas de cada uno tenemos que tales trabajadores se encuentran sujetos al régimen laboral que surge de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estando de igual forma sujetos a los diversos ordenamientos que se relacionan entre sí²⁷ lo anterior para dar origen al cuerpo normativo que rige el desarrollo de la vida laboral del servidor público, sin que ello sea limitativo en su desenvolvimiento, mejor aún es la serie de ordenamientos que otorgan tanto derechos como obligaciones, a cargo del servidor público

El principal ordenamiento, en orden jerárquico fuente de la responsabilidad civil atribuible al servidor público se encuentra en el Título IV Constitucional, concretamente en el artículo 108 de la Carta Magna, el cual en su desarrollo indica que para efectos de las responsabilidades a que alude el título Constitucional indicado, se tiene la descripción de las atribuciones del carácter del servidor público, incluso se señala en su primer párrafo, la responsabilidad que generan los mismos, por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el contenido de su cuerpo normativo, así como en el Código Civil aplicable en el presente caso

²⁶ Recordemos de manera breve la clasificación correspondiente:

- A) Servidor Público.
- B) Empleado Federal, y
- C) Funcionario Público

De igual forma debemos recordar las características de los mismos, por lo cual remitimos a la clasificación antes señaladas para evitar posibles dudas al respecto

²⁷ Artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional Apartado B.

De la misma manera y en forma jerárquica encontramos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y al Código Civil como fuente de la responsabilidad civil, ya que en este cuerpo normativo se señala el supuesto hipotético de tal figura de referencia.

Mencionamos lo anterior, ya que si bien el Código Civil de referencia es la norma que regula la responsabilidad de mérito, también es cierto que la Ley de responsabilidades tiene el carácter de Federal, además las principales vías de reclamación por la presente responsabilidad la encontramos en la vía Administrativa, tal y como lo analizaremos posteriormente.

Dejamos en claro el fundamento legal que da vida a la función pública del Estado a través de sus trabajadores, de la misma manera la función estatal encomendada a los mismos, los cuales ejecutan dicho la función estatal encomendada a los mismos, los cuales ejecutan dicho acto mediante los mecanismos legalmente establecidos para tal acto, en consecuencia son responsables de los actos que lleven a cabo durante la jornada laboral de sus funciones, estando directamente relacionados con los tales, por lo que serán ellos quienes deban de responder, tanto por su correcto actuar como de las consecuencias negativas del mismo

El fundamento legal de vinculación entre el sujeto obligado y quien sufrió el daño de referencia lo encontramos en el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, la cual en el siguiente punto comenzaremos a desarrollar

B) CAUSAS DE APLICACIÓN.

La causa de aplicación de la responsabilidad civil en el servidor público surge por virtud de lo dispuesto en el artículo 1910 del Código Civil, el cual indica que a causa de un daño causado por un hecho ilícito queda obligado a responder de los daños causados aclarando que, si bien la Ley no distingue entre las personas que son sujetas a esta obligación entendemos que es aplicable por analogía al servidor público por no escapar dicha persona a la sujeción de la ley civil aún y cuando se encuentre desempeñando su función pública; robustecido lo anterior por el artículo 1916 del Código Civil de marras, consistente en el daño moral ya que en su segundo párrafo describe la obligación de reparar el daño causado, tanto por parte del Estado, obligado solidario en la presente figura, así como el servidor público. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por los numerales 1927 y 1928 del ordenamiento multicitado

Así y atendiendo a lo anterior tenemos que la causa principal de aplicación es la existencia del daño ocasionado por la conducta ilícita y dolosa del servidor público, aclarando que deberá de ser necesariamente causado durante el ejercicio de su función ya que de no ser de esta manera no habrá lugar a exigir directamente al mismo la reparación del daño ocasionado, sino en todo lugar a la persona en particular que lo ocasiono, quedando el sujeto pasivo a merced de la solvencia económica o no de la persona en particular, lo anterior se desprende de lo dispuesto por el numeral 1910 del ordenamiento citado

La consecuencia de atender al artículo 1927 del citado Código, es que en caso de no ser solvente el obligado, concretamente el servidor público, podrá el afectado repercutir la reparación del daño al particular en el empleador del trabajador, es decir, en el Estado, sólo en el caso que el primer obligado no cuente con los bienes suficientes para tal efecto, lo anterior lo señalamos porque en todo caso es el trabajador estatal el que obedece ordenes superiores y en muchas ocasiones las mismas no son emitidas con plena conciencia de las consecuencias que las mismas traen aparejadas.

Es de hacer mención que la descripción antes anotada intrínsecamente lleva la necesidad de agotar previamente la exigencia hacia el deudor principal, es decir se deberá de reclamar al mismo por medio de la vía conducente para tal efecto y en caso de no obtener la satisfacción correspondiente existirá la posibilidad de exigir al estado la capacidad reparadora del daño causado, lo anterior por virtud de la manera solidaria o subsidiaria según sea el caso

Tal hecho deberá de actualizarse antes del término de dos años al día en que ocurrieron los hechos o cuando los mismos fueron notorios, de no ser así el artículo 1161 en su fracción V, del Código Civil anota la prescripción de la obligación derivada de la responsabilidad civil, bajo la circunstancia de liberar al servidor público obligado o al obligado solidario o subsidiario para llevar a cabo dicha reparación por los daños ocasionados.

En el ámbito del Derecho Administrativo tenemos que el numeral 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se describe.

“Las facultades del Superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetaran a lo siguiente:

I.- Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, y

II.- En los demás casos prescribirán en tres años,

III.-El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa”

En la descripción del anterior artículo podemos ver la posibilidad por parte del afectado, de la ampliación del término de prescripción concretamente por virtud de la fracción segunda del artículo de marras. Situación incongruente que afecta la seguridad jurídica ya que la misma debe estar asegurada por el Estado mediante el mecanismo del Poder Legislativo, sin embargo creemos que tal situación no es intencional y en todo caso se trata de descuido legislativo, ya que reiteramos la concordancia entre leyes deberá de ser armónica y tratará de evitar la inconsistencia de las mismas, las cuales de llegar a presentarse causarán una seria alteración en la vigencia del Estado de Derecho y en consecuencia la seguridad jurídica referida no sería más que una simple utopía

C) APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL (ORGÁNISMO COMPETENTE)

Por la importancia respecto de la jerarquía de leyes y su posibilidad legal, encontramos la vía administrativa para el reclamo correspondiente al daño causado. Esta vía corresponde a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la abordamos como primer objetivo, ya que la misma está prevista en la Ley mencionada e incluso es la señalada en primer orden, por así desprenderse del artículo 77 bis de la Ley en cuestión

No existe disposición expresa que exija el agotamiento previo en esta vía de reclamo, sin embargo creemos que es necesario en primer orden agotar el análisis correspondiente a la presente vía, para de manera posterior dejar en claro el reclamo correspondiente al orden judicial

Dispuesta en el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, existe la facultad de los particulares para llevar a cabo el reconocimiento sobre la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño correspondiente. Dicho de, manera más clara, es el derecho potestativo de quien recibió el daño fundamento de la acción para acudir ante la dependencia o entidad donde labora

el servidor público responsable del daño, de igual manera se faculta legalmente a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para el reconocimiento de la presente responsabilidad así como la obligación de reparar el daño causado mediante el pago de una cantidad líquida, ordenando el pago correspondiente; ; dejando a salvo el derecho de los particulares de poder acudir ante instancia Judicial o cualquier otra

Reconocemos que la instancia diversa a la Judicial, que señala el artículo analizado no es otra más que la vía administrativa entendida por esta a la perteneciente al Poder Ejecutivo, ya sea en su carácter Federal o Estatal por ordenarlo el artículo 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación Reforzado lo anterior por la fracción X del mismo ordenamiento, en el cual encontramos el fundamento legal necesario para que dicho Tribunal conozca de los recursos que nieguen la indemnización a que hace clara referencia el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no escapando la posibilidad, inclusive de acudir a la instancia Judicial competente

De igual manera dicho Tribunal Administrativo puede conocer por disposición legal del recurso correspondiente, si a criterio del particular la indemnización correspondiente no fue suficiente para cubrir el daño sufrido.

Es de especial mención, la manera poco clara de toda esta serie de ordenamientos administrativos, ya que para ser realmente eficaz la reparación del daño a cargo del servidor público, deberá originarse la misma de un procedimiento administrativo disciplinario, el cual en muchas ocasiones causa un resultado poco eficiente, consecuencia inmediata de la carencia de fluidez de los ordenamientos aplicables

No obstante lo indicado anteriormente se encuentra otro órgano facultado para concur de tal hecho el cual no es otro que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el cual su propia ley lo faculta para conocer de la presente responsabilidad; por así determinarlo el artículo 23, fracción XI del propio ordenamiento, el cual remite en forma de competencia a dicho Tribunal, cuando se recurra la resolución que niega la indemnización a particulares a que hace referencia el artículo 77 Bis de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos Estando involucrados necesariamente trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, para que tenga conocimiento el tribunal señalado

Respecto al presente punto a desarrollar encontramos que inherente al mismo, la necesidad de exponer de manera clara y suficiente la función Jurisdiccional a cargo del Estado, expresada ésta en la esfera del poder judicial, la cual es componente indispensable del mismo

De manera sucinta la función Jurisdiccional del Estado es aquella que se encamina a la resolución de los conflictos resultantes entre los particulares o entre estos y las dependencias, poderes u organismos estatales; con el objetivo principal de guardar el orden y la vigencia del Estado de Derecho en nuestro país

Por lo expuesto sostiene la doctrina del Derecho Administrativo, que la misma, es la función pública que se encarga de conocer y dictar una sentencia en los asuntos de carácter contencioso ya sea del orden público o privado, teniendo como consecuencia que, cuando la persona física como moral resulte dañada en sus intereses personales o institucionales por actos de poder público, o como consecuencia de las relaciones entre los particulares y por distintas causas o circunstancias, se tiene el derecho de hacer valer el mismo por medio de una demanda ante el organismo jurisdiccional competente, para que el mismo decida según la materia, el territorio, la cuantía y el grado, la forma de reparar el daño causado.

En definición, para el maestro Andrés Serra Rojas “ La función Jurisdiccional, es la función que normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción Jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con cosa de fuerza juzgada²⁸

²⁸ Serra Rojas Andrés Derecho Administrativo 1er tomo Pág 53 Editorial Porrúa. S A. México 1977

Continúa el maestro Serra Rojas “ La función Jurisdiccional, es una actividad del Estado subordinada al orden Jurídico y atribuida, constitutiva o productora de derecho en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada ”

“La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho de los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el Poder Judicial, pero que responde a motivos, efectos y finales diversos de los fines administrativos”²⁹

En tanto que para Gábino Fraga, la función Jurisdiccional está constituida por la actividad desarrollada por el que normalmente, dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos Judiciales, es decir, por el Poder Judicial

Añade el mismo autor “ La función Jurisdiccional está organizada para dar protección al Derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano; en una palabra, para mantener el orden Jurídico y para dar estabilidad a la situación de Derecho.”³⁰

En resumen, como elementos fundamentales de la función jurisdiccional se desprenden los siguientes:

- 1 - Se trata de una función del Estado, tanto en el ámbito Federal, estatal como municipal.
- 2 - Se realiza bajo un orden jurídico de Derecho Público
- 3 - Se trata de la declaración de un conflicto o de la existencia de un derecho por parte de él órgano jurisdiccional

²⁹ Ibídem Pág. 54, 55, 56

³⁰ Fraga Gábino Op Cit. Pág. 48, 51 y 52

4 - Se desarrolla un procedimiento específico para obtener la verdad irrefragable de los hechos controvertidos

5 - Se obtiene una sentencia que representa la resolución del Juzgador, en cual se declara el derecho a favor de quien le asista, para con esto conservar nuestro orden Constitucional y legal

En el capítulo IV Constitucional, encontramos el fundamento legal del Poder Judicial en su carácter de componente de la figura del Estatal

Concretamente en el artículo 94 de la Carta Magna nacional, se indica que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una “Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”

De lo anterior entendemos que el principal órgano Jurisdiccional del País es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no obstante en el presente artículo encontramos una serie de disposiciones relativas al funcionamiento de la misma Suprema Corte. Para encontrar la competencia del órgano facultado para llevar a cabo la aplicación de la responsabilidad civil será necesario remitirnos al numeral 104 Constitucional; el cual atribuye a los tribunales de la federación conocer:

1.- Conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales o de los Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y los Tribunales del Orden Común de los Estados y el Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

De esta manera y comprendiendo cabalmente lo dispuesto por el artículo Constitucional comentado, tenemos por consecuencia que la responsabilidad civil analizada en el presente puede ser reclamada por medio de demanda correspondiente en la esfera del poder Judicial, en su carácter Federal, cuando quien la origina sea servidor público con dicho carácter, es decir correspondiente a la Administración Pública Federal. De la misma manera tenemos que la responsabilidad civil puede llegar a reclamarse en la vía del fuero común.

Las anteriores vías no son las únicas para la reclamación correspondiente, ya que también en materia de Derecho Administrativo existe la posibilidad de obtener el resarcimiento del daño sufrido por la responsabilidad en análisis.

No obstante que en el Título IV Constitucional se hace referencia a las diversas clases de responsabilidades a las que están sujetos los servidores públicos, no se especifica de manera clara el marco Constitucional correspondiente y solamente en el artículo 111 Constitucional en el 8º párrafo, se menciona esta clase de responsabilidad que puede ser originada por cualquier servidor público y la cual no necesita declaración de procedencia para ejercerla, lo que se traduce como la posibilidad de ser exigible ante los tribunales competentes.

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 104 de la Carta Magna y analizando el origen de daño causado, la naturaleza del mismo, así como la función desarrollada por quien causó dicho daño se puede encontrar fácilmente la competencia del órgano facultado para tal hecho.

Obedeciendo los diversos grados de la función Estatal encontramos los niveles de gobierno los cuales son de numerarse en el siguiente orden:

- A) Federal,
- B) Estatal, y
- C) Municipal.

Si logramos entender, según el tipo de funcionario responsable del acto dañoso y su pertenencia al orden administrativo correspondiente, lograremos saber cual es el órgano competente para saber y resolver de la controversia que se presente, teniendo como ejemplo que si fue un servidor público federal podemos ocurrir ante un Juzgado de Distrito, tal y como está dispuesto en los artículos 48 y 53 en su fracción I, correspondientes a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

A su vez si el servidor público al que se atribuye la responsabilidad civil, pertenece al orden administrativo de un Estado o en su caso a un Municipio, se podrá ocurrir ante el Poder Judicial del Fuero Común, situación que se confirma en esta unidad territorial ya que los numerales 1 y 54 fracción III, de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal así lo determinan y en el caso de las legislaturas locales, habrá que verificar la ley correspondiente al estado en donde haya acontecido tal hecho, de la misma manera habrá que verificar la situación concreta del hecho generador de la responsabilidad civil

D) SANCIONES.

La singular situación dispuesta por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que faculta la posibilidad de reconocer el derecho a una indemnización en liquido al particular afectado, encuentra una posibilidad de sanción al servidor público, de forma independiente al pago de daños y perjuicios

Nos referimos de manera clara a la sanción correspondiente a la inhabilitación temporal para desempeñar empleos en el servicio público

La anterior sanción encuentra su fundamento en el artículo 53, fracción VI 1er párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la misma claramente observamos que dicha sanción es aplicable cuando el acto dañoso implica lucro o causo daños o perjuicios

De igual manera se pueden apreciar otro tipo de sanciones contempladas en la Ley citada anteriormente y encontramos la posibilidad de que el Estado pueda repetir en los servidores públicos a su cargo el pago de la indemnización hecha a favor de los particulares.

En el caso anotado existe la posibilidad de recuperar por parte del Estado el pago hecho por una conducta atribuible sólo al servidor público

Encontramos cierta similitud a lo dispuesto por la fracción V del artículo 53 de la propia Ley Federal de Responsabilidades, en lo referente a lo correspondiente a la Sanción Económica, sólo que la misma es aplicable de manera más estricta, según lo dispuesto por el artículo 55 del mismo ordenamiento y en referencia a las obligaciones a cargo del servidor público y contempladas en el artículo 47 de la propia Ley.

La anterior sanción tiene como peculiaridad que se aplica en dos tantos al lucro obtenido como al daño causado

Hacemos referencia a este tipo de sanciones por la similitud que guardan entre sí las mismas, especificando que el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades no es claro en la forma en como se repetirá el pago de la correspondiente indemnización a cargo del servidor público, de lo anterior se desprende una laguna de orden legal, que a nuestro criterio la constituye, ya que por principio Constitucional en lo referente a la legalidad de los actos a cargo de la autoridad correspondiente, los mismos deberán estar claramente determinados en la ley respectiva, contemplando la posibilidad de la interpretación de la misma, sin embargo encontramos una serie de inconsistencias que de ser aclaradas convenientemente generarían grandes beneficios en el cumplimiento exacto de la ley.

Ahora abordaremos lo respectivo a esta figura jurídica en el campo del Derecho Civil haciendo clara referencia al aspecto puramente civil, es decir, la analizaremos desde

el punto de vista jurisdiccional civil, la cual también para efectos del presente trabajo y tal como lo habíamos señalado en su momento la única manera de poder lograr su total resarcimiento en esta vía será la descrita por el artículo 1915 del Código Civil,³¹ como forma ideal de retribuir el daño en la responsabilidad civil

Como anteriormente describíamos la forma ideal de resarcir el daño ocasionado es la de retornar las cosas al estado que guardaban hasta antes del daño ocurrido o las diversas formas que se encuentran legalmente establecidas para tal efecto y que anteriormente anotamos, de esta forma no encontramos dificultad alguna para determinar la sanción que deberá de aplicarse al servidor público que sea responsable del daño, ya que en todo caso siempre la vía Jurisdiccional civil otorgará la reparación a tal daño, conforme a lo dispuesto por el artículo 1915 del Código Civil

E) MEDIOS DE DEFENSA.

En el presente punto se pretende desarrollar de manera clara los medios de defensa que tiene a su alcance aquella persona que ha sido condenada al pago de los daños y perjuicios ocasionados con su actuar y que originaron la correspondiente responsabilidad civil.

Como dejamos claramente descrito, quienes en todo caso son condenados por este tipo de responsabilidad, son los servidores públicos, también dejamos en claro en que casos incurren los mismos, ya que necesariamente deberán ser estos quienes incurran en ella, por lo que tienen la posibilidad de oponer los medios de defensa a su alcance tal y como la analizamos a continuación.

³¹ Es necesario recordar para tal efecto las formas de resarcir tal daño

A) Exacta y

B) Por equivalencia

Es claro que para poder oponer un medio de defensa deberá existir un mecanismo que exija a la persona condenada a la reparación del daño, anteriormente aclaramos que esto se lleva a cabo por medio de una resolución, la misma es emitida por el órgano facultado de manera legal para tal efecto y una vez impuesta estará en posibilidad el responsable obligado de oponer los medios a su alcance para tal efecto

De la misma manera señalamos sólo determinados medios de defensa, ya que los mismos se encaminan a lograra la modificación en la condena al pago de los daños y perjuicios originados.

De manera forzosa deberá existir una condena al pago señalado, para que exista la posibilidad de oponer los medios de referencia y lograr con lo anterior la modificación de la resolución que se combate

Como anteriormente quedó claro la vía administrativa de reclamo era la contemplada por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si bien dicha capacidad se encuentra dispuesta en el primer párrafo del artículo señalado, observamos que la misma nace a raíz de un procedimiento administrativo disciplinario, previsto en la misma ley aplicable

Tal procedimiento lo encontramos fundado en los numerales 49, 52, 60 y 64 de la Ley antes Señalada, y los mecanismos para combatir tales resoluciones las encontramos en los artículos 70, 71 y 73 de la propia ley, de los cuales se desprende, que en primer orden procede el recurso de revocación ante la propia instancia que dicto la resolución a combatir, en todo caso será la dependencia, o la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo si ese fuera el caso

Una vez realizado lo anterior y si el servidor público no obtuvo la revocación de la resolución condenatoria en su contra, tendrá el mismo la posibilidad de impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la resolución que le imponga el pago de la indemnización correspondiente y determinada

Lo anterior es posible si observamos el contenido del artículo 70 de las Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual señala la posibilidad de que los servidores públicos “ podrán impugnar ante dicho Tribunal las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que refiere este capítulo ”

De la misma manera el artículo 73 del mismo ordenamiento indica que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a la Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnar directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación

Continuando con lo descrito por el artículo 77 bis de la Ley de Responsabilidades, encontramos la posibilidad según lo incluido por el artículo 11, fracción X de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la posibilidad de que el mismo Tribunal conozca de la responsabilidad civil cuando se le niegue la correspondiente indemnización correspondiente a la víctima o la misma no sea suficiente a criterio de la misma, lo cual motivará una resolución a cargo del mismo órgano facultado para tal efecto

Una vez substanciada dicha instancia y dictada la resolución correspondiente no encontramos recurso alguno que pueda oponer el servidor público, en el dado caso de haber sido condenado al pago de la indemnización correspondiente. Motivo por el cual el mismo tiene la oportunidad de ocurrir ante los Tribunales Colegiados de Circuito a interponer el Juicio de Amparo Directo, ya que la resolución que se combate pone fin o resuelve el fondo del asunto, interponiendo oportunamente el Juicio antes mencionado ante la autoridad responsable de tal acto.

Es preciso señalar que el obligado solidario o subsidiario en su caso, el Estado a través de la dependencia en donde desempeña sus labores el servidor público correspondiente, tendrá la posibilidad de interponer el recurso de revisión en contra de la resolución que se dicte, según lo dispuesto por el artículo 248, fracción IV correspondiente al Código Fiscal de la Federación, de la misma manera encontramos la

personalidad por parte de la dependencia correspondiente en el numeral 198, fracción IV, del mismo ordenamiento citado.

Ubicado en la posibilidad por parte de los particulares de demandar el reconocimiento de derecho a ser indemnizado por el daño sufrido, encontramos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual encuentra la competencia para conocer del asunto, según el contenido del artículo 23, fracción XI, correspondiente de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de esta manera la presente instancia podrá conocer de la indemnización que niegue o sea insuficiente a juicio de la víctima, según el contenido por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

El mismo Tribunal en su procedimiento específico, podrá absolver o condenar al servidor público al pago mencionado, en caso de condena el servidor público, tendrá la posibilidad como medio de defensa el recurso de apelación, por así señalarlo el artículo 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El recurso señalado, será revisado en el orden Jerárquico Superior, es decir, por la Sala Superior perteneciente a dicho Tribunal

Una vez agotado el recurso señalado, podrá optar el servidor público si fue condenado en tal instancia, al Juicio de Amparo Directo, ya que la misma resolución resuelve el fondo del asunto, la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito de la Federación, la encontramos tanto en la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en igualdad de artículos mencionados anteriormente

De la anterior exposición observamos que la última instancia de defensa para el servidor público afectado por una resolución correspondiente a la esfera administrativa del orden aquí estudiado, es la del Juicio de Amparo Uninstancial, el cuál revisará la legalidad del procedimiento, el cuál no se traduce como garantía de impunidad en su actuar, ya que de no ser procedente en estricto derecho no será otorgado el Amparo y Protección de la Justicia Federal

Correspondientemente en materia de Jurisdicción civil abordaremos los recursos respectivos del condenado al pago de la responsabilidad civil. Antes de tratar de lleno a los medios de defensa oponibles a este tipo de resoluciones, es prudente señalar que existen dos posibilidades en la está vía Jurisdiccional, en primer orden nos referimos al oponer una defensa a favor del servidor público, lo anterior en clara referencia a lo dispuesto por los artículos 1161, fracción V y el artículo 1910 del Código Civil multicitado.

Dispone el artículo 1161, fracción V del Código de referencia, el término de la prescripción para ejercer la correspondiente acción legal, el cual es de un periodo de dos años contados desde que se causo la responsabilidad civil de referencia, claramente en este caso, quien desee ejercitar esta excepción legal deberá de tomar en cuenta, que si de acción en donde se le demando el pago de los daños y perjuicios correspondientes de la responsabilidad civil, a la presentación de las demanda transcurrieron dos años una vez acontecidos los hechos o si los mismos fueron notorios, quedará por virtud del transcurso del tiempo liberado de tal obligación de carácter civil, siendo una prescripción de carácter negativo ya que la misma libera de la obligación a cargo, por no haber sido exigida para su cumplimiento.

Otro medio de defensa que puede oponer el servidor público es el señalado por el artículo 1910 del Código Civil, ya que otorga la posibilidad de defensa al demandado, cuando el mismo demuestre convincentemente que el daño causado en ejercicio de su función pública se llevó a cabo con culpa o negligencia inexcusable de la víctima, de esta manera podrá liberarse el obligado por tal responsabilidad, con la salvedad de que deberá ser el servidor público el encargado de probar la culpa o negligencia inexcusable de la víctima, situación meramente de carácter correspondiente al procedimiento respectivo.

Abordaremos ahora los medios de defensa que puede ejercer el servidor público cuando se ha dictado la correspondiente resolución Jurisdiccional que lo condena a la responsabilidad civil y sus consecuencias, por jerarquía de normas señalamos en primer orden el correspondiente al Fuero Federal, encontramos de esta manera en el Código

Federal de Procedimientos Civiles en el artículo 251, la facultad de las partes en un juicio del Orden Federal de ejercer el derecho a impugnar ante el Superior del Juzgador la sentencia dictada en primera instancia

Hecho anterior que se ve confirmado, por el artículo 238 del mismo ordenamiento, ya que indica el alcance de la apelación en las sentencias que recaigan en negocios con valor excedente a los mil pesos y aquellos cuyo interés no sea susceptible de valuarse en dinero. Situación esta análoga al daño de carácter moral.

Pasamos correspondientemente al Fuero Común, en virtud de la similitud de recursos existentes en dichos Fueros, lo que no desplaza la importancia del Juicio de Amparo, el cual describiremos en un tercer punto como medio de defensa en la vía Jurisdiccional y poder con ello observar la similitud de posibilidades en la interposición de dicho Juicio

Correspondiente a la secuela procesal de un juicio en la vía Jurisdiccional, encontramos de manera forzosa la conclusión del mismo en la sentencia que se dicte relativa a dicho juicio, la misma tendrá como medio de impugnación, los recursos correspondientes y en el presente caso el recurso de apelación en el Fuero Común, dicho recurso lo encontramos regulado en el artículo 688 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el mismo nos indica el objeto de dicho recurso, el cual se describe como la posibilidad de que el superior del Juez de primera Instancia revise la resolución combatida, llegando a la conclusión de confirmar, revocar o modificar la resolución dictada por el inferior

El recurso antes descrito tendrá la característica que el superior del Juez conecedor del asunto en cuestión analice nuevamente el asunto, según los agravios expresados a quien afecta la resolución, del análisis realizado por dicha Superioridad se emitirá una nueva resolución que modifique o no el criterio sustentado por el Juez de primera instancia, lo anterior contemplado por el artículo 43, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Pasaremos ahora a analizar la posibilidad de interponer el Juicio de Amparo, por parte del servidor público condenado al resarcimiento de los daños causados

Previsto por los artículos 103 y 107 Constitucionales, el Juicio de Amparo, tiene como principal objetivo el realizar un minucioso análisis de los actos de autoridad que involucran violación a Garantías Individuales, tanto en su carácter Federal como Local, los cuales causen agravio o violen tales garantías a juicio del servidor público

Del análisis que se debe de hacer a criterio de los Jueces de Amparo, se desprende el otorgar o no el mismo lo que lleva aparejado la Protección de la Justicia Federal, misma que ordenará se dicte una nueva resolución, que deje sin efectos la sentencia motivo del Juicio de Garantías

De la anterior manera en inferior en jerarquía Jurisdiccional estará obligado a dictar una nueva sentencia en la cual nuevamente deberá de analizar profundamente los elementos que integran la misma y en todo caso de haberse acreditado de la manera debida la inexistencia del objeto de impugnación, lo anterior en el supuesto de ser concedido dicha Protección Federal.

Requisito indispensable para la procedencia del Juicio de Garantías, será necesario agotar los medios de impugnación correspondientes a cada etapa procesal, los cuales se encuentran establecidos en la ley aplicable en cada caso, y además invocada como agravios en la segunda instancia.

La procedencia del Juicio de Amparo la encontramos fundamentada tanto en los artículos 103 en su fracción I, además el artículo 107 en sus fracciones I, III inciso A, V inciso C, correspondientes los anteriores a la Carta Magna Nacional. Así como los numerales I en sus fracciones I, IV, VIII, correspondientes los anteriores a la Ley de Amparo, de la misma manera en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 37 fracción I inciso C, se puede observar lo anteriormente descrito

Hemos señalado a grosso modo las formas en las cuales se puede interponer un medio de defensa, a cargo del condenado a la consecuencia derivada de la responsabilidad civil a cargo del servidor público, lo anterior en la esfera de la función Jurisdiccional del Estado y bajo los supuestos descriptivos del mecanismo de función de dichos medios, ahora abordaremos los posibles medios de defensa que podrá oponer el servidor público en lo relativo a la esfera administrativa de Justicia, la cual como indicamos anteriormente vincula al servidor público al pago de una indemnización por el daño ocasionado

F) SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

Creada el 29 de diciembre de 1982, la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación y en posterior reforma el año de 1994, cuando por diversas adecuaciones legales da origen a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene como principio fundamental el impulsar el control por la vía administrativa en el desempeño de los servidores públicos en su esfera superior, es decir, de los denominados Funcionarios Públicos, no escapando desde su origen el control administrativo sobre los trabajadores de base o para nuestra exposición, servidores públicos

A partir de la reforma referida la Secretaría tiene como principales objetivos, el impulso en la modernización de la gestión pública, la atención al ciudadano y un sistema de control y fiscalización del gasto público, con el fin de alcanzar una administración pública eficiente, eficaz y productiva, traducándose lo anterior en un manejo honesto de los recursos públicos, ágil gestión pública en lo relativo a los tramites gubernamentales que llega a realizar el ciudadano con el gobierno o en sus diversas instancias evitando con ello anomalías

Así mismo la Secretaría tiene como otro de sus objetivos el evaluar la función que desempeñen los servidores públicos

Dicho control se puede llevar a cabo mediante un registro patrimonial de la situación que guarda cada servidor público en su patrimonio, existiendo la posibilidad de llegar a realizar auditorias respecto de tal situación explicada, si de las mismas se desprende irregularidad alguna

También se lleva a cabo la evaluación en el desempeño de su encargo, correspondiendo tanto a los Funcionarios, Empleados o Servidores de orden público ser evaluados por una unidad denominada Contraloría Social

El funcionamiento de esta Secretaría se desprende de las atribuciones otorgadas por el contenido del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como las diversas fracciones correspondientes a este numeral, de las cuales se desprenden de manera directa la relación con el presente tema

A saber,

I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público Federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

II.- Expedir normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

IV.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría.

XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en términos de la Ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándose para tal efecto la colaboración que fuere requerida.

XXV.- Las demás que le encomienden expresamente la ley y los reglamentos.

Complementando lo anteriormente expuesto por el numeral indicado, encontramos en el presente caso en concreto, diversos complementos a la ley descrita tales son de señalarse como los dispuestos por el artículo 3º, fracción II, 49, 50, 58 Y 64, correspondientes a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales otorgan la capacidad sancionadora a la Secretaría de Marras, con relación a la función pública del servidor público

De igual manera, el multicitado artículo 77 bis de la Ley de Responsabilidades, faculta al particular para efectuar el reclamo correspondiente ante la Secretaría de la Contraloría, con el fin de indemnizar la reparación del daño sufrido y causado el mismo por el servidor público, previo procedimiento administrativo disciplinario

En resumen, lo antes señalado es evidencia suficiente para reconocer el alcance legal de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como la importancia en sus funciones, ya que la misma tiene la facultad de poder repercutir en el tema que ahora abordamos, siendo una instancia de orden administrativo de la cual se puede desprender una solución a la problemática analizada en el presente

G) TRASCENDENCIA SOCIAL.

Como analizamos en el presente trabajo, el funcionamiento Estatal tiene a través de sus trabajadores consecuencias que en determinado momento llegan a causar actos que perjudican el patrimonio de los particulares, la función práctica del Estado debería de repercutir de forma benéfica para el gobernado, sin embargo cuando tal actividad no es posible y la misma en muchos casos se traduce en un daño o perjuicio causado al mismo, surge la posibilidad de que él mismo afectado sea reparado por cuenta de quien causó el daño.

Lo anterior sería la manera más justa de enmendar el daño causado, no obstante la situación que se presenta ante tal hecho hace muchas veces negatoria tal posibilidad

La importancia del presente tema se robustece con la importancia del Estado de Derecho, ya que si como lo expresamos anteriormente la finalidad del Derecho es garantizar una armónica convivencia a la sociedad, la misma en ese orden deberá de obedecer tal armonía y no desajustarse por circunstancias, que en casos específicos se llegan a presentar

La vitalidad del presente tema se expresa en la idea de que el Estado en muchos casos se conceptualiza como la entidad omnipotente y por lo tanto nada se puede hacer en contra de ella, sin embargo hemos visto los diversos mecanismos de reclamación ante tal circunstancia, responsabilidad que en muchos casos se presenta expresado en conductas de acción u omisión, las cuales idealmente obligan al causante de las mismas a la reparación de tales, expresadas estas en las anteriormente vistas, las cuales analizamos son fuente de obligaciones.

Es importante señalar que la idoneidad del sistema de reparación de daños es vincular al servidor público causante al pago o reparación del mismo, lo anterior no como una medida represiva, sino como un completo sistema de responsabilidades evitando con lo anterior la actualización de conductas dirigidas a causar un daño de manera injustificada

Mencionamos lo anterior ya que en diversas ocasiones el Estado se encuentra de manera solidaria o subsidiaria, obligado al pago de la reparación del daño causado, por lo tanto se causa un grave daño al patrimonio Nacional con este tipo de conductas.

Idealmente el particular no debería sufrir el daño causado por las conductas culposas o dolosas llevadas a cabo por el servidor público y mucho menos quedar desguarnecido ante tal situación, por lo que el Legislador otorga la posibilidad de vincular al Estado en la obligación existente, tal y como lo determina el cuerpo normativo aplicable, por lo tanto el mismo se encuentra obligado a responder por la obligación a cubrir

De esta manera la idea principal de responder ante tales obligaciones, es que se sujeta al Estado de manera solidaria o subsidiaria, ya que también el servidor público actúa en muchas ocasiones bajo direcciones u ordenes superiores, las veces desafortunadas y que dan origen a la presente responsabilidad, tal vez por lo anterior el Legislador sujeta al Estado o entidad correspondiente a cubrir la obligación

correspondiente, lo que no exime al servidor público a disponer a su cargo una conducta laboral plenamente responsable de sus actos.

Lo señalado con anterioridad es de tal trascendencia que ante la dispersión de normas aplicables en muchas ocasiones genera una verdadera imposibilidad Jurídica de fincar la obligación correlativa, faltando claridad y un procedimiento determinado para hacer efectiva la presente responsabilidad, lo cual evitaría demasiadas confusiones que se presentan en la actualidad respecto a la aplicación de esta fuente de obligaciones y por lo tanto la correspondiente reparación del daño causado

CONCLUSIONES:

1.- Como se ha señalado, la sana convivencia en sociedad es la justificación primaria en todo sistema legal existente, en virtud de que en su desarrollo atiende a las necesidades propias que de la misma se van presentando, dichas necesidades son solucionadas conforme a las circunstancias de la época y la cultura propias de un determinado Estado, motivo por el cual la Sociología interviene de manera principal para el estudio de la realidad social que da origen al Derecho en una comunidad en particular, La Ciencia Sociológica como objetivo de su estudio, busca desentrañar las causas y los motivos que dan origen al funcionamiento social de un Estado Mediando para tal estudio el análisis profundo de tales circunstancias

2 - Uno de los principales objetivos del presente trabajo es el verificar la necesidad social de lograr un control respecto al actuar de la figura denominado Estado, misma que en su actuar desarrolla una serie de actos que conllevan por si mismos a una variedad de consecuencias, que al actualizarse pueden desembocar en diversas manifestaciones, tanto en el orden positivo como negativo.

3.- Sociológicamente, el Derecho es la forma en como la comunidad perteneciente a un Estado logra desarrollar la convivencia social, proporcionando para tal efecto una serie de procedimientos para la elaboración de las normas de Derecho con el fin que las mismas tengan plena eficacia, como reguladoras del actuar social, que por lo tanto y en atención de la evolución social, las normas denominadas de Derecho se actualizan constantemente para no perder su eficiencia, y poder ser impuestas de manera forzosa, principal característica del Derecho, traducido como regulador social

4.- Actualmente la Ciencia Jurídica ha reconocido como un progreso de su objeto la institución de la responsabilidad del Estado. Desde el punto de vista de las libertades públicas y su proyección jurídica como derechos subjetivos e intereses legítimos de los particulares, este progreso se convierte, asociado al principio de legalidad de la Administración Pública, en un instrumento técnico de sujeción al Estado de Derecho.

5 - La responsabilidad analizada no sólo es un tema de Derecho Civil, sino que la misma lleva inserta la necesidad de ser tratada con mayor profundidad por parte del Derecho Constitucional, Administrativo y correspondientemente por las normas procesales aplicables, ya que la vaguedad en los ordenamientos citados en el presente trabajo impiden la correcta apreciación y claro enfoque de lo anteriormente comentado.

6 - Es pertinente el proponer en forma de sugerencia que la Constitución Nacional en su numeral 111, Párrafo 8º, deje de manera clara y precisa las causas específicas y exacta referencia a que demandas del orden civil se refiere concretamente a los Servidores Públicos a que alude. Lo anterior no como una intención limitativa, sino con el objetivo de ser clara evitando que quede espacio alguno para la duda.

7.- En el ordenamiento respectivo que da origen a la Responsabilidad Civil, se maneja como término para la liberación de la obligación el tiempo de dos años a partir de que sucedieron los hechos o los mismos fueron evidentes. Mientras que en el orden del Derecho Administrativo aplicable al caso en concreto, existe la posibilidad de prescripción negativa en el término de uno y de tres años.

Lo anterior está previsto por los artículos 1161, Fracción V. Del Código Civil, y 78, Fracción I y II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es de proponerse la unificación de criterios respecto al punto comentado, ya que uno de los principales objetivos de la norma jurídica es la seguridad que debe brindar la misma, con la consecuencia de lograra la sana convivencia de la sociedad

8 - En lo dispuesto por el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, encontramos la posibilidad de reclamar en la vía Administrativa, los daños por la responsabilidad civil no obstante, dicho artículo carece de claridad respecto a que, si el ejercicio de una acción en la vía administrativa, extingue o no la que pudiera proceder en la vía civil

En tal virtud es de proponerse que el ordenamiento en cuestión debe contener claridad y precisión respecto de la presente situación; lo anterior con la intención de evitar lagunas de orden legal y situaciones no previstas en la Ley, las cuales en diversas ocasiones imposibilitan la forma ideal de soluciones que se puedan llegar a presentar

9 - Colateralmente a la vía civil en la competencia le surte a los Tribunales del Orden Administrativo para que conozcan de la existencia de la Responsabilidad, lo anterior se haya en el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es pertinente proponer la unificación de los criterios respecto de la competencia para conocer del presente asunto por parte de los Tribunales Administrativos, ya que de presentarse la diversidad de reclamos en las diversas instancias, la consecuencias que se puede originar podrá ser la contradicción de resoluciones que en su momento se dicten, contribuyendo lo anterior a una completa inseguridad jurídica y violación al Estado de Derecho

10 - En el campo del Derecho Administrativo, encontramos como una sanción, en este orden, la denominada Sanción Económica, establecida en el artículo 53, Fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual, al carecer de una exacta aplicación, da origen a severas dudas respecto de la sanción que pueda ser impuesta al Servidor Público causante de Responsabilidad Civil, y el mismo haya incurrido en la figura normativa del artículo 47 de la propia Ley referida

11 - Respecto a la vía Jurisdiccional Civil, el artículo 1927 del Código Civil hace una exacta referencia de la obligación existente a cargo del Estado, derivada de la insolvencia de sus trabajadores

La propuesta a realizar en el presente punto será la de una mayor precisión en la procedencia respecto de la responsabilidad a cargo del Estado, ya que no se especifica si el principal demandado deberá de ser el Servidor Público y como codemandado el Estado en sus diversas instancias. Lo anterior con el objeto de evitar la liberación de obligaciones a cargo del Estado y consecuentemente la desprotección del afectado

12.- Señala claramente el artículo 1913 del Código Civil, la consecuencia por la actualización de la responsabilidad civil objetiva, además del directamente responsable por el hecho que la motive

La propuesta a realizar en el presente punto es la de lograr una total claridad respecto del obligado por la funesta consecuencia, ya que si bien el Estado es el legítimo dueño de tales objetos o sustancias, también es cierto que es el propio Estado el que delega el uso, custodia y correcto manejo de dichos objetos, y en todo caso es el Servidor Público, el que incurre en el supuesto normativo apuntado, creando la obligación respectiva. Por lo cual aunque el hecho carezca de la conducta con culpa, existe para el Servidor Público, una responsabilidad, la cual deberá de determinarse de manera exacta para saber si la misma, hubiera o no ocasionado el daño causado, por lo

cual el Estado en el presente caso tiene una excluyente de responsabilidad, la que no es del todo clara en la ley en comento, no oponiéndose posibilidad alguna de clarificar tal situación.

13 - La notoria dispersión de normas aplicables a la presente responsabilidad a cargo del Servidor Público, en muchos casos hace casi imposible la adecuada aplicación de la responsabilidad existente, ocasionando en consecuencia la idea del Estado omnipotente e invencible, lo cual para los efectos del Estado de Derecho es incorrecto

Por lo tanto es de considerarse como necesaria la unificación de criterios en las normas aplicables a determinadas figuras derogando las normas administrativas en desuso y dejando como aplicable la más efectiva. Además de hacer forzoso al particular el reclamo por la vía administrativa para proceder a la vía judicial, previendo lógicamente un procedimiento expedito y permitir con ello la acción civil, evitando la prescripción

14.- Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, la idea de una correcta aplicación de la norma jurídica tendrá como resultado una mejor aplicación del marco jurídico existente y específico para la responsabilidad civil

En conclusión la convivencia social armónica, objeto de la sociología jurídica se logrará por medio de la aplicación efectiva del ideal de la norma jurídica, evitando las contradicciones que la misma llegara a contener, complementándose recíprocamente con el fin de alcanzar el ideal del Estado de Derecho

BIBLIOGRAFIA.

- 1 - ACOSTA ROMERO MIGUEL, teoría general del derecho administrativo 3ª Edición. México Editorial Porrúa S.A 1979
- 2 -ACOSTA ROMERO MIGUEL, Derecho Burocrático Mexicano Editorial Porrúa. S A México, 1995
- 3 - ALTERINI ATILIO ANIBAL, Responsabilidad Civil limites de la reparación civil, Abeledo Perrot. Buenos Aires 1987
- 4.- AZUARA PEREZ LEANDRO, Sociología, Editorial Porrúa S.A México 1993
- 5.- BUSTAMENTE ALSINA JORGE, Teoría General de la Responsabilidad Civil, 6ª Edición, Buenos Aires, Abeledo perrot 1989.
- 6 - BORJA MARTINEZ MANUEL, La Responsabilidad Civil, Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades México Praxis no 60, I N A.P , 1984.
- 7.- BORJA SORIANO MANUEL, Teoría General de las Obligaciones, 11ª Edición. México, Editorial PORrua S A 1989
- 8 - BUNSTER ALVARO, La Responsabilidad del Servidor Público La Responsabilidad de los Servidores Públicos Editorial Porrúa 1984
- 9 - BURGOA ORIHUELA IGNACIO, El Juicio de Amparo, 26ª edición, México. Editorial Porrúa S.A. 1992.

10 - CANTON MOLLER MIGUEL, Derecho del Trabajo Burocrático. México. D.F. Editorial Pac. 1985

11 -CARRILLO FLORES ANTONIO, La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación Revista Mexicana de Justicia P G R; No 16, Vol III Febrero 1982

12.- DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, Elementos de Derecho Administrativo, México. Editorial Limusa. 1986

13 - DEL VAL ENRIQUE, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Un código de conducta. Revista de Administración Pública. México No 57/58. I.N.A.P enero – junio. 1984

14.- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO U T E H A Tomo VIII Editorial U T E.H.A México 1968

15.-DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas 7ª edición México. UN A M. 1994 Vol IV.

15 -PASCUAL ESTEVILL LUIS, Hacia el Concepto Actual de la Responsabilidad Civil Barcelona Bosch

16 - FRAGA GABINO, Derecho Administrativo. 35ª edición México Editorial Porrúa. S A.. 1997

17 -GARCIA MAYNEZ EDUARDO, Introducción al Estudio del Derecho México, Editorial Porrúa S A. 1974

18.- GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO, Derecho de las Obligaciones, 12ª edición, México, Editorial Porrúa S A 1997

19.- LANZ CARDENAS JOSE TRINIDAD, El Marco Jurídico y Administrativo

del control en la Administración Pública Revista de Administración Pública México No 1984

20.- LOPEZ ROSADO DIEGO G., La Burocracia en México Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México 1980 Volúmenes I, II, III, IV.

21 - MADILE JUAN ALBERTO, Sociología Jurídica, Buenos Aires. Abeledo Perrot 1989

22 - MAZEUD HENRI, Tratado Teórico y práctico de la Responsabilidad Civil, Delictual y Contractual. Buenos Aires Ediciones Jurídicas Europa América 2ª Edición

23 - MORALES PAULIN CARLOS A. Derecho Burocrático México. Editorial Porrúa 1995

24 - NORIEGA CANTU ALFONSO. Lecciones de Amparo 3ª Edición Editorial Porrúa. México Tomos I y II. 1991.

25.- OROSCO HERRIGUEZ JOSE DE JESUS, Régimen Constitucional de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos México Editorial Porrúa S A 1984

26 -PEDRERO R. DAVID. Sociología Jurídica, y Sociedad Buenos Aires. Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma

27 - ROJINA VILLEGAS RAFAEL Derecho Civil Mexicano, Tomo II, Obligaciones Editorial Porrúa S A 1995 6ª Edición

28 - SANCHEZ AZCONA JORGE Normatividad Social México, Editorial Porrúa S A

29 - SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo 1er curso Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 19ª edición. Editorial Porrúa México 1998

30.- SOBERANES FERNANDEZ JOSE LUIS La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, la responsabilidad de los servidores públicos México Editorial Porrúa S.A 1984

31.- TENA RAMIREZ FELIPE. Leyes Fundamentales de México. México Editorial Porrúa 1974.

32 - TENA REMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano 17ª edición México Editorial Porrúa. 1980

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857)

CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917)

ESTATUTO DE 1938

ESTATUTO DE 1941

ESTATUTO ORGANICO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES.