

3.08409



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

50

FACULTAD DE DERECHO

"RESPONSABILIDADES EN QUE INCURREN LOS
SERVIDORES PUBLICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
EN EL EJERCICIO DE SU FUNCION".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
IDAIFI ROSAS OLMEDO

ASESOR: LIC. REBECA Y. VELAZQUEZ LEON



MEXICO, D. F.

2002



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.

México, D. F., diciembre 20 del 2001

LIC. SANDRA LUZ HERNANDEZ ESTEVEZ
DIRECTORA TECNICA DE LA LICENCIATURA
EN DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD LATINA S. C.

Por medio de la presente hago de su conocimiento que una vez analizada de manera minuciosa y detallada la tesis intitulada "*Responsabilidades en las que incurrten los Servidores Públicos de los Tribunales Agrarios en el Ejercicio de su Función*", presentada por la alumna **Idaifi Rosas Olmedo**, con número de cuenta 96861092-9, con la finalidad de obtener el grado de **LICENCIADA EN DERECHO**, que dicho trabajo reúne tanto los requisitos de forma como aquellos que se consideran necesarios para tenerlo aprobado, conforme al Reglamento, como un trabajo satisfactorio de acuerdo a los lineamientos establecidos por nuestra honorable Casa de Estudios.

Por tal motivo no existe inconveniente en externar mi voto particular de aprobación de la obra de investigación en comento, solicitándole a Usted se sirva continuar con el trámite que aplica a estos casos.

Sin otro particular, quedo de Usted como su segura servidora.

ATENTAMENTE
LUX VIA SAPIENTIAS


LIC. REBECA Y. VELÁZQUEZ LEON



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



Coyoacán México, 5 de Septiembre de 2002

C. DIRECTOR GENERAL DE REVALIDACIÓN
INCORPORACIÓN Y DE ESTUDIOS, UNAM
P R E S E N T E:

La C. **ROSAS OLMEDO IDAIFI** ha elaborado la tesis profesional titulada "Responsabilidades en que incurren los servidores públicos de los tribunales agrarios en el ejercicio de su función" bajo la dirección de la Lic. **REBECA YOLANDA VELÁZQUEZ LEÓN**, para obtener el Título de Licenciada en Derecho.

La alumna ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE
"LUX VIA SAPIENTIAS"

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TÉCNICA DE LA
LICENCIATURA EN DERECHO.
CAMPUS SUR

Esta tesis fue elaborada en la Facultad de Derecho de la Universidad Latina, S.C. siendo Rector de la misma el **Lic. Carlos Cuenca Dardón**, y estando bajo la Dirección de la **Lic. Sandra Luz Hernández Estévez**, a quienes agradezco todas las atenciones que me brindaron durante mi formación profesional.

A DIOS:

Por ser la luz de mi vida, y porque en los momentos mas difíciles siempre te presentas, en cualquiera de tus mil formas, para conducirme, para enseñarme que todo momento es perfecto no importa como suceda, tú siempre estás ahí.

GRACIAS.

GURUMAYI, :

Mi divina Maestra, por darme tú guía cuando más la necesitaba, por devolverme a la vida y enseñarme a vivirla, plenamente, en la dicha y con tu gracia divina, y por las incontables bendiciones que he recibido, por apoyarme y acompañarme a lo largo de mi carrera y de mi vida.

Por tu infinito amor.

**MIL GRACIAS.
S.G.M.K.J.**

A MI MADRE:

Solo tu comprendes mis errores sin cuestionarlos ni reprocharlos sabiendo que también son parte de mi crecimiento; tu confianza y tu ayuda me ha acompañado a lo largo de mis carreras profesionales, ahora que concluyo una más, te la dedico a ti, Madre, GRACIAS, Y QUE DIOS TE BENDIGA POR SIEMPRE.

A MI PADRE:

Por proporcionarme las bases académicas en mi formación profesional.

GRACIAS.

A MIS HERMANOS:

Porque con su ejemplo me han enseñado lo que se puede lograr en la vida, especialmente a mi hermana, te agradezco todo el apoyo que me has brindado a lo largo de mi carrera y de mi vida, por toda tu valiosa ayuda y tus desvelos, eres una gran hermana.

GRACIAS.

A MI LINDO ESPOSO:

BRUNITO: Por tu infinita paciencia y consideración para que pudiera concluir mi carrera y darme tu apoyo para concretar este trabajo, por estar a mi lado y ayudarme a superarme cada día en todos los aspectos de mi vida, por todo esto y tu amor, comparto este trabajo contigo así como compartimos día a día el esfuerzo para poder realizar nuestros sueños.

Que Dios te bendiga por siempre.

MIL GRACIAS. TE AMO.

A MIS FAMILIARES Y AMIGOS:

Por brindarme su amor y su amistad sincera, por impulsarme a seguir siempre adelante, por sus consejos y sus regaños. Por compartir tan bellos momentos, por hacerme parte de sus vidas llevándome en sus corazones y permitirme llevarlos en el mío; les agradezco el apoyo que en su momento me han brindado y que de una u otra forma ha ayudado a mi crecimiento.

MONY: ¡prima! por tu apoyo incondicional, por ser además mi amiga y por los libros que tanto me sirvieron durante mi carrera.

GRACIAS. LOS QUIERO.

A MI QUERIDA UNIVERSIDAD:

Por abrirme sus brazos y albergarme durante mi desarrollo académico dándome las bases académicas y morales que me motivaron a ser una profesionista de excelencia, para poder alcanzar una de mis metas concluir mi carrera.

GRACIAS.

A MIS MAESTROS:

Una labor muy noble, que requiere mucho compromiso y de gran responsabilidad es la de los maestros, y no me queda sino agradecer profundamente a todos y cada uno de ellos los conocimientos y experiencia que compartieron con mis compañeros y conmigo, cómo no agradecer su valiosa ayuda en mi formación profesional que me acompañará toda la vida y que recordaré por siempre.

DE TODO CORAZÓN GRACIAS.

A MI ASESORA:

Porque además de ser una excelente
catedrática ha sabido brindarse como
persona con una gran calidad humana,
por sus bellas cátedras que
despertaron mi el interés en la
materia agraria y me motivaron a
realizar este trabajo, por su valioso
tiempo y dedicación para poder
concretarlo, por su confianza y apoyo.

MIL GRACIAS.

“RESPONSABILIDADES EN QUE INCURREN LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN”

INTRODUCCION.

CAPITULO 1.- GENERALIDADES DEL SERVIDOR PUBLICO.

1.1-	El Servidor Público	
1.1.1-	Conceptualización de Servidor Público.....	1
1.1.2-	La Función Pública	12
1.1.3-	Diferenciación del Servidor y el Empleado Público.....	19
1.2-	Características del Servidor Público.....	25
1.3-	Obligaciones y Derechos.....	26
1.4-	Requisitos esenciales de ingreso al servicio del Estado.....	29
1.4.1.-	Nacionalidad.....	31
1.4.2.-	Capacidad.....	33
1.4.3.-	Edad.....	34
1.4.4.-	No incurrir en delitos que ameriten pena corporal.....	34
1.4.5.-	No pertenecer al Estado Eclesiástico.....	35
1.4.6.-	Servicio Militar obligatorio.....	35
1.4.7.-	Nivel de Estudios profesionales.....	36
1.5-	Tipos de Sanciones en que incurren.....	36

CAPITULO 2.- DE LAS RESPONSABILIDADES.

2.1-	Concepto de Responsabilidad.....	43
2.1.1.-	¿Qué es el deber jurídico?.....	46

2.1.2.- ¿Qué es la obligación?.....	49
2.1.3.- Responsabilidad objetiva y subjetiva.....	54
2.2.- Diferentes tipos de responsabilidad:.....	55
2.2.1.- Responsabilidad Civil.....	56
2.2.2.- Responsabilidad del Estado.....	61
2.2.3.- Responsabilidad Política.....	65
2.2.4.- Responsabilidad Penal.....	69
2.2.5.- Responsabilidad Administrativa.....	72
2.2.- Análisis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	76

CAPITULO 3.- ESTRUCTURA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

3.1- Antecedentes Históricos.....	90
3.2- El artículo 27 Fracción XIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	106
3.3- Estructura de los Tribunales Agrarios.....	110
3.3.1.- Atribuciones Jurídicas del Tribunal Superior Agrario.....	114
3.3.2.- Atribuciones Jurídicas de los Tribunales Unitarios Agrarios.....	122

CAPITULO 4.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

4.1- Personal que integra el Tribunal Superior Agrario (Art. 1º al 4º Y 6º del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios).....	130
4.2- Personal que integra los Tribunales Unitarios Agrarios (Art. 5º del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios).....	134

4.3-	La responsabilidad en que incurren los Servidores Públicos en el ejercicio de su profesión de los Tribunales Agrarios.....	135
4.4-	Análisis de las responsabilidades de los Servidores Públicos.....	144
4.5-	Las sanciones que deben aplicarse a los funcionarios de los Tribunales Agrarios.....	166
4.6-	Sugerencias finales.....	184
	Conclusiones.....	200
	Bibliografía.....	204
	Diccionarios.....	207
	Leyes, Códigos y Reglamentos.....	208
	Hemerografía.....	209
	Abreviaturas.....	210

INTRODUCCIÓN

En un Estado soberano y democrático, la ley determinará en todo momento la acción de los poderes públicos y las personas que coadyuvan a la realización de la impartición de justicia, quienes deben responder en todo momento por el uso de las facultades que les son conferidas por diversas legislaciones. En un Estado de Derecho no sólo se tendrán los ordenamientos jurídicos que regularán, en este caso, las conductas de los servidores públicos, sino que se exigirá que éstas sean cumplidas.

En este modesto trabajo de investigación se pretende, como objetivo general, tener clara la ubicación e importancia del papel que desempeña un servidor público que labora en los Tribunales Agrarios.

Esta tesis consta de 4 capítulos en los cuales se desarrollaron los aspectos generales de todos los servidores públicos, así como de los Tribunales Agrarios, iniciando por la conceptualización del servicio público y qué se entiende como tal, su importancia dentro de la administración pública. Del servidor público se analiza qué se entiende por éste, doctrinaria y jurídicamente de ahí que surjan derechos y obligaciones para éstos, mismos que deberán responder en caso de ocasionar daño o perjuicio por la inobservancia de las normas previamente establecidas.

También se da una amplia explicación de lo que significa la función pública, ya que va ligada al servidor público, quien se encargará de llevarla a cabo de la mejor manera, cumpliendo con la labor que se le encomiende y salvaguardando en todo momento los intereses y los objetivos de la función pública; al existir confusión entre el servidor público y el empleado público, se desarrolló una amplia explicación de cada uno, así como las diferencias, características, obligaciones y derechos del funcionario que son amplias distinciones que se explicarán en el desarrollo de este trabajo.

Los requisitos para ingresar a cualquier trabajo son diversos, sin embargo, cuando se trata de desempeñar o intervenir en la función pública, éstos son específicos, y en ocasiones

demasiado estrictos, por lo que también se dará una breve explicación al respecto. Asimismo, en el capítulo 4º se desarrollan los tipos de sanciones a que pueden ser merecedores los Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones, para lo cual se dará un amplio recorrido por todo tipo de sanciones, destacando las administrativas que son las que atañen directamente con el tema de investigación.

Los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, llevan a cabo actos u omisiones de los cuales pueden llegar a incurrir en alguno de los diferentes tipos de responsabilidades que nos establece nuestra Carta Magna, debiendo observar la responsabilidad, legal, social, moral y humana que implica la compleja tarea de impartir justicia. Al abordar el 2º capítulo, en cuanto a “responsabilidades” se refiere, es preciso definir el concepto lo más ampliamente posible, para lo cual entraremos en las definiciones concretas del deber jurídico y la obligación, conceptos que definen a la responsabilidad y que es importante retomarlos y ampliar su significado para precisar la definición y la mejor comprensión del concepto.

También se definen los diferentes tipos de responsabilidades a saber jurídicamente, explicando cada una de ellas, determinando sus límites y las características específicas que se toman en cuenta para saber de cual se trata, conforme a la acción que haya llevado a cabo el funcionario público, lo cual es de gran importancia, ya que al determinar el tipo de responsabilidad en que incurre determinado servidor público, se concluirá el tipo o tipos de sanciones a que se hace acreedor. En este capítulo también se analiza de manera general la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que es la que rige de manera general y específica los deberes y obligaciones a que los servidores públicos en general deben sujetarse, a su vez que amplía y otorga los requerimientos del Título 4º Constitucional por sanciones, responsabilidades administrativas, autoridades competentes para aplicar las sanciones y los procedimientos. Esta Ley también nos habla acerca del registro patrimonial de los servidores públicos, punto que no se desarrolla en esta tesis por no tener relevancia para el desarrollo del tema que se investiga.

A lo largo de nuestra historia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sufrido innumerables reformas, no sólo desde su nacimiento (5 de febrero de 1917), sino desde su gestación (25 de junio de 1856), teniendo en este tiempo un enorme y complejo proceso social, ingresando la reforma agraria a una nueva etapa y, con éstas, la de gran trascendencia histórica el 6 de enero de 1992, tratándose de los Tribunales Agrarios que surgen de la fracción XIX de su artículo 27, para procurar “la expedita y honesta impartición de la justicia agraria en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad”, a través de sus órganos jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción y con ellos, se promulgan La Ley Agraria, La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y sus Reglamentos, con el objeto de promover mayor justicia y libertad proporcionando certidumbre jurídica y los instrumentos para brindar justicia expedita.

Para continuar con el desarrollo de la investigación, en el capítulo 3° se da una amplia explicación en cuanto a la estructura de los Tribunales Agrarios desde sus antecedentes históricos, hechos relevantes y sucesos que determinaron la necesaria creación de estos órganos que son sustentados por el artículo 27 fracción XIX Constitucional, de tal manera que al crearse éstos en Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios Agrarios, tendrán atribuciones que determinarán sus propias leyes y que se explican en este capítulo.

Es claro que estos órganos jurisdiccionales se encargarán de impartir justicia por medio de sus servidores públicos, y es en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios en donde, además de estipularse las disposiciones de carácter interno, se estipulan las faltas que cometan los funcionarios de los Tribunales en el ejercicio de sus funciones, quienes deberán conducirse en todo momento con apego a la ley, observando los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, y cuando estos principios sean olvidados, se les sancionará como lo dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conforme al procedimiento que prevé el Tribunal Superior.

Una vez que contamos con las definiciones y delimitaciones de cada tema, entraremos en materia en el capítulo 4° donde se explica detalladamente en cuanto a responsabilidades y sanciones se refiere, pero específicamente del personal que labora en los Tribunales Agrarios

que sustentado en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, en sus artículos 1, 2, 3, 4 y 6, para el Tribunal Superior Agrario y el 5 para los Tribunales Unitarios Agrarios, se analizan los tipos de responsabilidades en que puede incurrir un funcionario de los Tribunales Agrarios, así como las sanciones a que pueden ser acreedores cuando no se cumplen con los principios básicos de lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia conceptos que son ampliamente definidos en este tema, para entender qué es lo que la Constitución y la Administración Pública requieren de un servidor público y evitar vagos entendimientos que pudieran justificar la irresponsabilidad cometida por los mismos.

La hipótesis que se sustenta persigue como objetivo general tener clara la ubicación e importancia del papel que desempeña el funcionario público que labora en los Tribunales Agrarios que se encuentran establecidos en el territorio nacional, independientemente de su grado, (primera o segunda instancia) de su jurisdicción, (federal o local) o de su competencia, (por materia: administrativa y agraria) tomando en cuenta su actividad y en consecuencia la responsabilidad, social, legal y humana que implica la compleja tarea de impartir justicia en el sector agrario.

En este sentido, se hace referencia a la obligación (impuesta por la ley) de responder por los actos que se ejecuten reparando el daño y perjuicio causado por el incumplimiento del acto, siendo el servidor público un obligado, también, de responder por sus actos.

Además, los deberes que obligan a llevar a cabo la función pública por los servidores públicos originan responsabilidad de naturaleza diversa con respecto a la administración pública y de los terceros perjudicados, responsabilidad que deberá observarse en todo momento.

En otro de los puntos se analiza lo relativo a los Tribunales Agrarios respecto a los funcionarios que laboran en éstos, reviste especial importancia el Reglamento Interior donde estipula disposiciones de carácter interno, así como las faltas que cometan estos funcionarios en el ejercicio de sus funciones cuya sanción estará establecida en la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos conforme al procedimiento que prevé el Tribunal Superior Agrario.

Para finalizar esta hipótesis, es importante destacar que la presente investigación será con el fin de sugerir posibles soluciones dentro de la Ley Agraria respecto a los servidores públicos en el manejo de sus actividades de índole administrativo ante la actividad jurisdiccional y en consecuencia como deben conducirse conforme a los principios de honestidad moral y material, teniendo un verdadero compromiso de servir a la sociedad y asumiendo en todo momento la responsabilidad de sus actos en el ejercicio de sus funciones en los Tribunales Agrarios.

La investigación metodológica que se llevó a cabo para el desarrollo de esta investigación es de tipo Dogmática que distingue 3 métodos complementarios de los cuales se destaca el *sistemático* por ser como indica la Lic. Hernández Estévez y el Lic. López Durán, un método que establece: "Tipificar la institución jurídica a la que se refiere la norma por su análisis e interpretación, y determinar el alcance de la norma interpretada de acuerdo con la institución a la que pertenece." Ya que en este trabajo de investigación se estudia la ley anterior así como la vigente y las deficiencias que existen en la actual ley con respecto a los servidores públicos que laboran en los Tribunales Agrarios. En otro sentido podríamos decir que es de tipo Jurídico-Propositivo, ya que se trata de cuestionar las responsabilidades de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y se analiza la Ley Agraria, en este caso, haciendo un análisis de sus fallas, proponiendo cambios a la Ley y un Código de Ética para sus servidores.

Considero que la propuesta para resolver el problema puede ser la siguiente: es preciso, primeramente, que exista un Código de Ética para todo servidor público, y específicamente para los servidores públicos de los Tribunales Agrarios; en su ley es necesario determinar las responsabilidades en que puede incurrir cada una de las personas que laboran en los Tribunales Agrarios, como se determinaba en la Ley de la Reforma Agraria, puntos que se eliminaron con la creación de la Ley Agraria y que sería importante rescatar para un mejor conocimiento y entendimiento de los afectados, así como de la protección a sus derechos, sin

necesidad de remitirnos a otras leyes o reglamentos, lo cual resulta bastante confuso para los que son víctimas de los actos de los servidores públicos que en su gran mayoría son campesinos y gente del agro, que por su condición y falta de conocimientos, son afectados y a la vez desanimados para llevar a cabo una acción jurídica por los procedimientos tan complejos que se llevan actualmente.

Al crearse los Tribunales Agrarios fue con el objeto de proteger a la gente del agro y hacerles llegar la justicia y el orden. Sin embargo, al tener una Ley Agraria incompleta en cuanto a las responsabilidades en que pueden incurrir sus servidores públicos, y las sanciones a que sean acreedores y remitirnos al Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y al Reglamento de la Procuraduría Agraria; que además no tiene la importancia que la misma Ley le daría toda vez que al establecerse como queja hace un procedimiento confuso que no lleva a cabo una sanción específica para conductas específicas, vuelve a dejar incompleta e injusta la impartición de justicia para la gente que tiene controversias a resolver y que acuden a estos Tribunales Agrarios precisamente para resolverlos y no para crearse otros más con los que tiene la obligación de servirlos y que no cumplen como es debido.

Por ello, mi propuesta es que se eviten confusiones a la gente del agro cuando tienen que acudir a los Tribunales Agrarios, mismos que al encargarse de impartir justicia deben actuar cabalmente con los principios que ya determina la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Constitución por lo que deben determinarse las responsabilidades para cada persona que labora en el Tribunal, dentro de la ley y sería de gran ayuda cuando sean víctimas de alguna irregularidad en el desarrollo de su problema ya que es de gran importancia que la gente del agro tenga el respaldo jurídico y la claridad en sus procesos judiciales haciéndoles llegar la justicia de forma clara y expedita, que es para lo que se crearon los Tribunales Agrarios.

CAPITULO I.- GENERALIDADES DEL SERVIDOR PUBLICO

1.1- EL SERVIDOR PÚBLICO

1.1.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO

Para entender al servidor público, así como sus límites y sus funciones debemos empezar por saber que se entiende por éste y cuales son las formas en que se le conceptualiza, por lo que señalaré a continuación diversos conceptos.

En distintas corrientes y diversas doctrinas encontramos que al servidor público se le señala con distintos sinónimos como son: funcionario, empleado, agente público y es principalmente, porque realizan una función pública.

Doctrinariamente, Jorge Olivera Toro en su libro de “Derecho Administrativo” nos describe algunas corrientes y sus controversias para poder determinar el concepto de servidor público como tal, mencionando que:

“Funcionario, en forma simplista, es aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad. Funcionario administrativo es el que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su finalidad. Esta es una persona jurídica, que carece de existencia psicofísica.

A través de ellos, la administración pública se hace pensamiento, voluntad y actividad”.¹

En este sentido conviene precisar, que para que el ente público pueda llevar a cabo su actividad se requiere de la fuerza física del hombre, que es quien realiza dicho trabajo para la administración pública y que por ser ahí donde lo realiza se le va a denominar funcionario.

¹ OLIVERA, Toro Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª ed., Porrúa, México 1997, p 325

Miguel Acosta Romero, en su libro intitulado "Compendio de Derecho Administrativo", nos menciona al respecto: "uno de los conceptos o instituciones más discutidos y menos precisos en sus perfiles y en su determinación material y objetiva es el de servicio público; nace y se desenvuelve en el ambiente jurídico doctrinal francés.

Su origen lo tenemos en Francia, apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas, de las judiciales.

La noción de servicio público, en consecuencia, tiene su origen inspirado, fundamentalmente, en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses, comentada y desarrollada por la doctrina de ese país.

No obstante lo anterior, no hay un criterio unitario sobre la existencia de esa noción y, desde luego, la legislación francesa no parece darnos una definición de servicio público.

Los parámetros bajo los que se analiza esta idea, son:

- a) cumplimiento de una misión de interés general;
- b) en condiciones exorbitantes del Derecho Común, y
- c) bajo la autoridad y control de una colectividad pública.

También parece ser un elemento del concepto francés, el que los servicios públicos se sometan a un régimen de Derecho Público".²

La Doctrina Francesa, en la tesis de Duguit, nos señala que: "Los gobernantes detentan la fuerza, exteriorizadas según su propia voluntad individual, ni en el Estado, ni en la Nación hay voluntad. En cambio los agentes obran acomodándose en sus funciones a los gobernantes y a la ley: La jerarquía en que se hallan enquistados arranca en los gobernantes.

² ACOSTA Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1996, p 431

Agrega que se debe entender por agente funcionario, aquél que participa normal y permanentemente en el funcionamiento del servicio público”.³

Por otro lado, Acosta Romero nos amplía la tesis de Duguit mencionando que: el servicio público es el fundamento esencial del Derecho Público. “El Estado no es una potencia que manda, una soberanía, es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende bien ahora el sentido y la aportación de la transformación profunda que se ha realizado en el Derecho Público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana. El Derecho Público moderno se transforma en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido el fundamento, del Derecho Público es la regla de organización y gestión del servicio público”. Como es sabido, se ha criticado esta teoría porque confunde toda la actividad del Estado con los servicios públicos.

Acosta Romero amplía las corrientes francesas mencionando a Jéze, quien afirma que: “la idea del servicio público está relacionada con el procedimiento de prestación y confunde el concepto de servicio público con el de régimen jurídico que lo regula, estima que el servicio público se da en los casos en que para la satisfacción de una necesidad de interés general, los agentes públicos pueden recurrir a reglas de Derecho Administrativo, normas jurídicas inspiradas en el interés público”.

Adolfo Posadas concibe el servicio público en relación a la función administrativa que se resuelve concretamente en servicios. La administración pública es un sistema de servicios caracterizados por el fin o los fines, que se presten o se utilicen.

Marcel Waline centra el estudio del servicio público sobre cuatro puntos:

1. El servicio público supone siempre una obra de interés público a ejecutar.

³ OLIVERA, op cit., p 326

2. Es necesario que esa finalidad sea perseguida bajo la iniciativa y autoridad de una persona de Derecho Público, precisando que la palabra autoridad no indica una dirección permanente, sino solamente un poder de organización general y de control.
3. El servicio público supone una empresa que soporta, por una parte, los riesgos financieros y, por la otra, una organización pública. A estas cuestiones no se puede responder de una manera absolutamente afirmativa porque es aquí donde aparecen las variantes graves de la definición.
4. El servicio público supone un régimen de Derecho Público. Aquí la cuestión que se presenta es la de saber si éste régimen debe ser considerado como un elemento de la definición o si es, más bien, una consecuencia.

En lo que están conformes las opiniones es que se trata de una actividad de carácter técnico, que puede ser el conjunto de actividades del Estado o una parte de las mismas e inclusive, puede abarcar también una parte de la actividad de los particulares. En lo que también están de acuerdo, la mayoría de los autores, es que va dirigida a satisfacer necesidades de interés general.

Revisando diversos criterios, tenemos que los caracteres del servicio público son:

1. Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.
2. Esa finalidad es la satisfacción de necesidades básicas de la sociedad, es de interés general, que regula el Derecho Público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente que sea de Derecho Privado.
3. La actividad puede ser realizada por el Estado, o por particulares (mediante concesión).
4. El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general; régimen jurídico, que es de Derecho Público".⁴

"Tanto la jurisprudencia, la legislación y las tesis doctrinales modernas en Francia han coincidido en señalar como elementos del funcionario:

⁴ ACOSTA, op cit., p 434

a) Permanencia en el empleo. Se excluyen a los que por cualquier forma sean ocupados por la administración transitoriamente;

b) Integración en un cuadro, esto es, una categoría de empleos fijados por las leyes y reglamentos en forma jerarquizada, logrando su integración por la operación jurídica de la titularización, y

c) Participación en el servicio público”.

En cuanto a la doctrina francesa, de Duguit y la Teoría moderna establecen como requisito indispensable al funcionario público “la permanencia en el empleo”, ya que éste “participa normal y permanentemente en el mismo”.

Por su parte, en un concepto reciente se ha definido al agente público según menciona Marcel Waline como “toda persona que colabora en un servicio público en la administración y a quién se aplica un estatuto público” y, al funcionario, como “aquél que ha sido titularizado en un empleo permanente comprendido en los cuadros de la administración pública y que colabora en la gestión de un servicio público en la administración directa”.

En opinión de Miguel Acosta Romero, la jurisprudencia y la doctrina francesa, también inciden en la cuestión de que existirá un servicio público, cuando, además de las condiciones anteriores, la actividad sea realizada por un ente público. Creo que, analizando los textos franceses, tiene razón Waline, al afirmar que parece no existir un concepto jurisprudencial y legal de servicio público en Francia”.⁵

Sin embargo podemos apreciar que a pesar de querer determinar una diferencia, ésta no está marcada, ya que ambos (el agente y el funcionario) colaboran mediante la aplicación del estatuto que rige la Administración Pública.

Dentro de la propia corriente Italiana, el maestro Olivera cita a Francesco D’Álesio quien refiere que: “se considera que el funcionario se determina por la realización que guarda con el Estado, ya formando su voluntad o simplemente representándolo, y los empleados se

⁵ Idem, p 435

definen por la naturaleza de su actividad, que implica la prestación de un modo permanente y para fines profesionales”.⁶

D’Álesio nos menciona algo muy importante en su definición, que es la relación de la persona física (funcionario) con la persona moral (el Estado) quien no puede ser otro, ya que de otro modo, no podríamos hablar de funcionario.

Sin embargo, la noción de servicio público a trascendido al ámbito de ese país y se ha desarrollado con gran vigor, sobre todo en los países de tradición jurídica latina”.

En este sentido los tratadistas mexicanos dicen que : “... se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado, la de que el primero supone un cargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación extrema que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública, de tal manera que examinando cada uno de los casos, se encuentra que todos ellos tienen ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares”.

Así mismo, al realizar una actividad dentro del Estado, que será mediante la función pública, de cualquier forma tendrán carácter de ser intermediarios entre Estado y particular en distintos grados de responsabilidad y función pero en este sentido se encuentran vinculados en esta relación.

En el libro “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, su autor Sergio Ortiz Soltero, citando con las siguientes palabras “DUGUIT sostiene que: “se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno

⁶ OLIVERA, op cit., p 328

Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales”.⁷

El Maestro Luis H. Delgadillo en su libro “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos” cuya definición es la siguiente:

“Se considera como funcionario público a toda persona incorporada a la Administración Pública por una relación de Administrativo, y en sentido estricto son funcionarios públicos sólo aquellos en que concurren las características de incorporación, profesionalidad, retribución y sometimiento al Derecho Administrativo”.⁸

Continuando con las diversas formas de definir al servidor público encontramos la conceptualización que nos proporciona el gran tratadista Acosta Romero, en su libro intitulado “Derecho Administrativo” definiéndolo de la siguiente manera:

“Funcionario es aquel que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular. Lo representa tanto frente a los particulares, como a otros órganos del Estado o entidades públicas. Frente a los particulares, en relaciones internas; con los servidores del Estado, tiene autoridad en el campo de acción”.⁹

El Diccionario Jurídico Mexicano, se refiere al funcionario público, como “el servidor del Estado, designado para ocupar cargos superiores dentro de la estructura orgánica de éste y para asumir funciones de representación, iniciativa y mando. Aunado a este concepto se funda el criterio orgánico de jerarquía y potestad pública, que dan origen al carácter de autoridad, reviste a los funcionarios públicos de elementos que van a distinguir a los empleados que ejecutan órdenes de los funcionarios que dictan las mismas”.¹⁰

⁷ ORTIZ, Soltero Sergio M., *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 2ª ed., Porrúa, México, 2001, p 4 y 5

⁸ DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 2ª ed., Porrúa, México, 1998, p 68 y 69

⁹ ACOSTA Romero Miguel, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1991, p 747

¹⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10ª ed., Ed. UNAM., México 1997, p 1500

En cuanto a la definición de Acosta Romero y la que nos proporciona el Diccionario Jurídico Mexicano encontramos que Acosta nos señala que “el funcionario representa al Estado” y el Diccionario al “servidor del Estado”, de tal manera que podemos concluir que al mismo tiempo que lo representa le está sirviendo. Además, el Diccionario Jurídico también nos menciona que para que se determine como funcionario debe tener un cargo jerárquicamente alto, porque la representación se considera como una de las funciones del servidor.

“La reforma de 1982 del texto Constitucional, buscó precisar el concepto de servidor público para evitar omisiones -antes se hablaba de altos funcionarios, sin especificar quiénes eran-. El sólo cambio de la denominación de funcionario por servidor fue importante, ya que este concepto lleva implícita la idea de servicio, esencial en la administración pública que no sólo implica el desempeño de la función, sino la mística a la que se hacía referencia previamente”.¹¹

Actualmente, en el artículo 108 de Nuestra Carta Magna, ya refiere de una forma conceptualizada y para todos sus ámbitos, lo que se denomina como servidor público, por lo que a continuación transcribo dicho artículo:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.¹²

¹¹ LUGO, Verdusco Adolfo, *Los Valores en el Derecho Mexicano*, FCE, México, 1997, p 225

¹² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. ed., Porrúa, México, 2001, p

“Después de la reforma publicada el 28 de diciembre de 1982, se cambió el sistema de responsabilidad de los servidores públicos, se unificó la terminología al abarcar en la expresión *servidores públicos* a empleados, trabajadores, funcionarios y altos funcionarios”.¹³

En este sentido el concepto de servidor público abarca también a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido algún cargo o comisión dentro de la administración pública no sólo a sus funcionarios y empleados. De acuerdo con lo anterior, el servidor público es aquella persona física quien debe tener nombramiento o designación directa y que presta sus servicios al Estado.

La Ley Federal de Responsabilidades de Servicios Públicos, engloba en estos últimos términos a los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional.

Así mismo encontramos que el Código Penal también nos aporta su propia definición estableciendo que es servidor público en su artículo 212, para efectos de sus títulos Décimo y Undécimo:

“Toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal o del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Los Gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de justicia locales también son sujetos de las disposiciones contenidas en el Título Décimo del Código Penal. Las mismas sanciones contempladas para cada uno de los delitos contenidos en los Títulos mencionados se aplicarán a las personas que participen en la perpetración de alguno de ellos.”

¹³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (versión comentada por Rafael Martínez Morales) 3ª ed., Ed. Oxford, México, 2000, p 140

Podemos destacar que del concepto del artículo 108 Constitucional, en relación con el artículo 212 del Código Penal llega a ser mas específico, en cuanto a los órganos que serán incluidos, pero del mismo modo que el artículo 108 especifica que debe desempeñar empleo cargo o comisión y éste debe de ser de cualquier naturaleza, pero siempre y cuando, y cuyo requisito es indispensable, que sea en la Administración Pública Federal, que es lo que abarca el Estado, y por trabajar en éste y llevar a cabo su función, sin especificar jerarquías, como en el análisis de las definiciones ya mencionadas con anterioridad, así mismo, comprende también a representantes de elección popular por realizar una función dentro del Estado y los demás también.

Pero lo que es fundamental en este estudio es que intervenga la Administración Pública Federal sin importar el lugar donde se desempeñe se le llamará servidor público; por ello, el Código Penal especifica los órganos que tienen que ver con la Administración, o que realizan una función pública, o que tienen que ver con el Estado.

“En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos, afirma el ilustre Doctor Ignacio Burgoa Orihuela.

Ética y deontológicamente, su conducta en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio, mediante la aplicación de la ley”.¹⁴

Es evidente que está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber :

1. El que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley y,

¹⁴ BURGOA, Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 5ª ed., Porrúa, México, 1984, p 550

2. El que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido.

En el primer caso, esos actos están sometidos al *principio de legalidad lato sensu*, o sea, de *constitucionalidad* superlegalidad según Maurice Hauriou y de *legalidad strictu sensu*, y en el segundo al de *responsabilidad*. Ambos principios, aunque tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse el de legalidad (*lato sensu*), los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas.

Estas dos situaciones comprueban la diferencia operativa de dichos principios, pues tratándose de la contravención al de legalidad (*lato sensu*), los actos contraventores son invalidables o anulables para que, mediante su destrucción o modificación, se restaure el imperio de las disposiciones constitucionales o legales violadas; y por lo que atañe al de infracción de responsabilidad, tales actos sujetan al titular o encargado del órgano estatal respectivo a las expresadas sanciones independientemente de la impugnabilidad jurídica de los mismos.

Por tanto, independientemente de los medios jurídicos de que los gobernados disponen para hacer respetar el régimen de constitucionalidad y de legalidad por parte de los gobernantes, existen otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad a las *personas físicas* que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito y notoriamente antijurídico.

En consecuencia, el orden de derecho de un Estado no solamente debe de proveer a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público.

En otra opinión, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra intitulada “Elementos del Derecho Administrativo”, menciona la definición de funcionario público: “Por nuestra parte, consideramos que el funcionario público es aquél que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando. Es decir, el funcionario es aquél que ejerce las actividades, competencia u “oficios” del órgano, y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa, o el profesionista al que se le encomienda el dictamen de un asunto, pero que la resolución en que se exterioriza no le es atribuida”.¹⁵

1.1.2. LA FUNCIÓN PÚBLICA

Ya que el servidor público realiza en todo momento una función pública es importante definir este concepto por tratarse de la acción directa que implica al servidor público y siendo la que les da la característica de servidores públicos, por lo que explicaré algunos conceptos de la función pública.

Iniciando con el Doctor Andrés Serra Rojas, que en su obra “Derecho Administrativo” nos define primeramente la palabra “función” mencionando lo siguiente:

“El concepto de *función*, constituye la base de este desarrollo: “La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene de *‘fungere’*, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de *‘finire’*, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará **toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública**”.

¹⁵ DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos del Derecho Administrativo*, Limusa, México, 1997, p 148

Por otro lado al citar a Bonnard argumenta que: “las funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. Del mismo modo que las personas realizan ciertas operaciones en una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines”.

Por su parte Rafael Bielsa, afirma que el concepto en estudio cuya connotación es que: “las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman. Es esa la misión del Estado, la de garantizar, mediante normas (órdenes o mandatos, de la ley en sentido material), la actuación de los fines generales en concepto *lato* (fines jurídicos)”.

Y concluye el Maestro Serra: “La función es actividad dirigida a un fin concreto y determinado”.¹⁶

De aquí tenemos que la función es llevar a cabo una acción, en la función pública interviene el Estado como representante y estas acciones (funciones) que se van a llevar a cabo son las que interesan a la sociedad y que derivan de un fin común, siendo el Estado el representante y encargado de que estos fines se lleven a cabo mediante una buena organización para que se concreten, es decir, cumplir con su función.

“La función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

¹⁶ SERRA, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1997, p 39

La función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores".¹⁷

El Diccionario Jurídico Mexicano nos describe a la función pública de la siguiente manera:

"Es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere del servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde a los concepto de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. Esta separación conceptual, no desvincula a la función pública con su objetivo que es la idea de "servicio" y que domina la concepción europea de la función pública inspirada en el "servicio civil" británico.

No toda persona que presta sus servicios al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales, el Estado, --que parece no tener barreras para realizar cualquier actividad que le interese-- se ve obligado a obtener los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlas a los servicios como sus trabajadores".

La función pública consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión mediante una Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado".¹⁸

En la opinión de De Pina Larrañaga, en su libro "Derecho Procesal Civil" afirma que: "esta función reviste en el Estado moderno el carácter de un servicio público, entendiéndose por tal, una organización de elementos y actividades que trascienden de la esfera de los intereses privados y que afectan a las actividades y conveniencias colectivas".¹⁹

¹⁷ Idem, p 385

¹⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*, op cit., p 1428

¹⁹ DE PINA, Larrañaga Rafael, *Derecho Procesal Civil*, 19ª ed., Porrúa, México, 1990, p 101

La administración pública es una persona jurídica que, como tal, para actuar necesita un soporte físico, esto es, personas físicas.

“La generalización del uso de la locución resultante de calificar de público al servicio, es producto de un proceso en el que factores sociales, políticos, jurídicos y económicos propician la pretensión de distinguir el carácter del servicio según sea público o privado”.²⁰

Pero no puede quedarse en mera pretensión, ya que existe una diferencia entre lo público y lo privado, al intervenir en el primero el Estado.

Además agrega el citado autor que: “la idea del servicio público se incuba en Francia en la teoría de la *separación de poderes* resumida por Charles-Louis de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu. En el párrafo siguiente:

“Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”.²¹

Por otro lado, creo conveniente señalar que el tratadista Luis Humberto Delgadillo en su obra “Elementos del Derecho Administrativo” nos menciona las confusiones existentes en los diversos conceptos en cuanto a función pública se refiere:

“Bajo el rubro función pública, los tratadistas de nuestra materia estudian las relaciones de la Administración Pública con sus funcionarios y empleados, lo cual puede dar lugar a confusiones, ya que el concepto función denota acción, actividad, y lo público es lo relativo al Estado, de lo que se deriva que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares”.

²⁰ FERNÁNDEZ, Ruiz Jorge. *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1995, p 12

²¹ Idem, p 13

Y en cuanto a su naturaleza jurídica afirma que: "diversas corrientes han pretendido explicar la naturaleza jurídica de la relación que se genera entre el servidor público y la administración. Una de ellas considera que se trata de una relación de Derecho Privado, ya que para ambas partes se establecen derechos y obligaciones a través de la manifestación de su consentimiento, por lo que se trata de un contrato. Sin embargo, ya que el desempeño de la función exige lealtad, legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia, en razón del interés público, las normas sólo pueden ser de Derecho Público".²²

El maestro Rafael Martínez Morales, en su libro intitulado "Derecho Administrativo" afirma que: "el pensamiento liberal del siglo pasado, consideró que el papel del Estado en materia de servicios públicos consistía en ocuparse de aquellas necesidades colectivas que por sus características no podían ser satisfechas por los particulares, lo que justificaba la creación de los servicios públicos que se encargaran de subsanar tales necesidades.

El servicio público se distinguirá en que la empresa abocada a otorgarlo es el Estado mismo, o bien, está supervisada y controlada por él, mediante la aplicación de normas de derecho público; la satisfacción de una necesidad que efectivamente sea de índole colectiva".²³

Considerando la opinión del Maestro Jorge Fernández Ruiz establece que las funciones públicas son "actividades esenciales del Estado contemporáneo, fundadas en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades del Estado, necesidades del aparato gubernamental, necesidades de la administración pública, necesidades del municipio, en fin, necesidades de los entes públicos, distintas, por tanto, a las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares de los particulares.

En este orden de ideas, Manuel María Díez, sostiene:

²² DELGADILLO, op cit., (Elementos del Derecho Administrativo), p 145

²³ MARTÍNEZ, Morales Rafael, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1991, p 23

...el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial".²⁴

Maurice Hauriou redujo todavía más el tamaño de la noción del servicio público al limitarlo a una parte de las actividades de la administración pública.²⁵

En opinión de Miguel Acosta Romero, "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)".

La Constitución Federal utiliza las expresiones servicio y servidor público a juicio de Acosta Romero, para hacer referencia a dos conceptos:

1. A la noción de servicio público en el concepto que ha sido desarrollado en el presente capítulo como actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades básicas y fundamentales de la sociedad.
2. También con frecuencia la Constitución utiliza las palabras servicio público o servidor público para hacer referencia al trabajo personal prestado a favor del Estado, entendiéndose por éste el concepto más amplio".²⁶

En el libro "Responsabilidades legales de los servidores públicos", su autor, Sergio Ortiz Soltero, citando la corriente doctrinaria encabezada por León Duguit, quien fincó en la idea del servicio público la base de todo el derecho público y quien le dio a la noción de servicio público una dimensión colosal: que el servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurada, regulada y controlada por los gobernantes, porque el

²⁴ Idem, p 77

²⁵ FERNÁNDEZ, op cit p 243

²⁶ ACOSTA, op cit., (Compendio de Derecho Administrativo), p 435, 437

cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.²⁷

Y continúa diciendo el tratadista en comentario: "la profunda transformación del Estado moderno la obliga a realizar una tarea intervencionista muy amplia y exige de condiciones adecuadas en las personas físicas que asumen las tareas públicas, tales como su valor normal, capacitación técnica, una necesaria disciplina en su actuación y la conciencia de su elevada misión".²⁸

En este aspecto, Serra Rojas agrega que: "el régimen normativo de la función pública está constituido por el conjunto de leyes y reglamentos o disposiciones de carácter general que regulan la condición jurídica del personal administrativo, sus derechos, obligaciones y situación frente al servicio público.

El titular es una persona física —es decir, un ser humano—, su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad se ha propuesto".²⁹

Podemos concluir que la función pública surge de la idea de soberanía de un Estado el cual tiene el deber de satisfacer las necesidades públicas subsanando las necesidades que los particulares aisladamente no pueden llevar a cabo, esta función pública es realizada por personas físicas dentro de la administración pública, quienes deberán tener la capacidad necesaria, conocimientos y vocación de servicio para que se pueda cumplir esta misión. Es claro que al realizar una función pública se deberá contar con un ordenamiento jurídico en donde se determinen derechos y obligaciones, límites y funciones de las personas que intervienen en la realización de esta función.

Jorge Olivera Toro, en su libro "Manual de Derecho Administrativo", nos proporciona un listado de lo que son los deberes de la función pública.

²⁷ ORTIZ, op cit., p 4

²⁸ MARTÍNEZ, op cit., p 386

²⁹ Idem, p 390

"DEBERES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivo;
- 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 que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro 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; y
- VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su capacitación y eficiencia".³⁰

1.1.3. DIFERENCIACIÓN DEL SERVIDOR Y EL EMPLEADO PÚBLICO

El "Diccionario Jurídico Mexicano" nos da una amplia diferencia entre empleado y servidor público mencionando que: "trabajadores al servicio del Estado son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.

I^a Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo, y que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

Este criterio en realidad no da ninguna base para hacer la distinción, pues bien pueden encontrarse entre los que se llaman funcionarios algunos que tienen la misma permanencia que los empleados.

³⁰ OLIVERA, op cit., p 345

2º Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son siempre remunerados.

Tampoco este criterio parece decisivo, puesto que en un régimen como el nuestro todos los servidores públicos gozan de una remuneración.

3º También señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público entonces se tiene al funcionario; si es de derecho privado, al empleado.

Como más adelante vamos a ver, la relación de la función pública de los empleados es por su naturaleza de derecho público, y, por lo tanto, el criterio de distinción es inadmisibile.

4º Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.

Esta distinción, como se ve, se confunde con la de autoridades y de auxiliares.

Sin embargo, creemos que la noción de funcionario no se confunde completamente con la de autoridad pues tendremos oportunidad de señalar que mientras que todos los funcionarios son autoridades, no todas las autoridades son funcionarios.

5º Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley, y empleado al que las tiene en los reglamentos.

Como dejamos indicado al hablar del origen de la competencia, todos los órganos de la Administración deben tener señaladas sus atribuciones en una ley de carácter material, sin que la distinción desde el punto de vista formal signifique facultades diversas que sean motivo bastante para hacer una distinción como la que se trata de consignar.

6º Por último, se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública”.³¹

Por su parte, Gabino Fraga considera que el último criterio de los señalados es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposiciones constitucionales y aunque fuera de los preceptos arriba señalados que sólo enumeran a los funcionarios, no existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado, estimamos que de hecho sí pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos”.³²

A continuación el Maestro Serra cita a Rafael Bielsa, quien señala que: “el derecho administrativo distingue, con precisión, al funcionario del empleado público: el primero es el que actúa por delegación del Estado en las relaciones externas de la Administración con los administrados, expresando, ante estos, la voluntad de aquel; el segundo es el que prestando servicios en la administración, no actúa en dicha delegación y lo hace exclusivamente en las relaciones internas de la misma Administración”.³³

Jorge Olivera Toro en su obra “Manual de Derecho Administrativo” nos aporta la diferencia entre el empleado y el funcionario público a lo que refiere: “El funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública”.

³¹ Diccionario Jurídico Mexicano, op cit., p 3107

³² FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1988, p 129

³³ SERRA, op cit., p 391

“El empleado sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aun cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración”.³⁴

Podemos destacar que en cuanto a las funciones y responsabilidades de un funcionario son mucho mayores a las de un empleado; ya que la labor que lleva a cabo y la toma de decisiones representan una afectación mayor y directa con la administración pública, quien además representa a un grupo de empleados a su cargo, de ahí que pertenezca a los cuadros del personal.

El Maestro Sergio Ortiz Soltero, en el libro “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos” nos aporta una definición de funcionario y empleado mencionando previamente que: “La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes”.³⁵

FUNCIONARIOS. Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad.

EMPLEADOS. También existen diversidad de opiniones que pretenden señalar las diferencias entre el funcionario y el empleado. Las diferencias fundamentales que se han considerado entre ellos son: la duración del empleo, la retribución, sus facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales. Se puede considerar, en términos generales, que todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario; sin embargo, los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originan que se acuñen términos

³⁴ OLIVERA, op cit., p 329

³⁵ ORTIZ, op cit., p 5 y 6

como el de encargo o empleo que conlleva la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad”.³⁶

Al citar a García Oviedo Martínez Useros, menciona su diferenciación: “es funcionario todo el que se incorpora voluntariamente al organismo del Estado; el empleado es quien se incorpora al organismo estatal haciendo del ejercicio de la función encomendada el objeto primordial de sus actividades y de su vida... el empleado es únicamente aquel funcionario que hace de la función su medio habitual de vida, su carrera”.³⁷

El Doctor Miguel Acosta Romero, nos marca una diferencia entre servidor y empleado público desde sus definiciones en particular:

“EMPLEADO PÚBLICO. Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.

SERVIDOR PÚBLICO. Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)”.³⁸

“Consideramos la protesta, como una promesa política y legal que liga al funcionario público con el Estado, propiciándose con ello, ciertos efectos jurídicos que se relacionan en sí, con la función pública. Cabe aclarar, que no solamente los funcionarios públicos hacen la protesta correspondiente, sino también los empleados públicos.

Para los altos funcionarios, existe la protesta solemne, al momento de tomar posesión de sus cargos”.

³⁶ Idem, p 15

³⁷ DELGADILLO, op cit., p 68

³⁸ ACOSTA, Romero Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, Porrúa, México, 1995, p 105 y 106

De igual forma, el artículo 128 de Nuestra Carta Magna, en forma genérica, advierte: *“Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”*.³⁹

En resumen, encontramos entre los funcionarios y empleados públicos similitudes como son:

Ambos prestan sus servicios al Estado para llevar a cabo la función pública.

Ambos gozan de una remuneración.

Son trabajadores que realizan una actividad física e intelectual.

Y las diferencias que podemos destacar son:

FUNCIONARIOS

Actúa por delegación del Estado en las relaciones externas de la administración con los administrados.

Tiene responsabilidad pública.

Desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado.

Tienen carácter representativo.

Tienen un nivel de jerarquía mayor.

Mayor grado de responsabilidad y autoridad.

Para altos funcionarios existe la protesta solemne.

Ejercen actos de gobierno y de autoridad.

EMPLEADOS

Actúa en relaciones internas de la misma administración.

Ayudan a desarrollar y ejecutar las funciones públicas del Estado.

No tienen carácter representativo.

³⁹ Idem, p 180 y 181

Tienen un nivel de jerarquía menor.

Menor grado de responsabilidad y autoridad.

Para los empleados no existe una protesta solemne.

Tienen una relación directa con la con la unidad burocrática a que pertenecen.

Tiene responsabilidad pública interna con la administración.

2.1. CARACTERÍSTICAS DEL SERVIDOR PÚBLICO

El maestro Doctor Andrés Serra Rojas hace alusión ya que: "considera funcionario a todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección popular o nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas"; es así que tenemos que el servidor público se caracteriza:

Por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución, y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura.

El concepto de funcionario alude:

- 1.- Una designación legal.
- 2.- El carácter de permanencia.
- 3.- El ejercicio de la función pública que le da poderes propios.
- 4.- Su carácter representativo".⁴⁰

De este modo podemos concluir que: las diferencias son determinadas por la ley (Constitución), en cuanto a que se determina empleado a las personas físicas que contribuyen a llevar a cabo la función pública desde una jerarquía menor a la del funcionario, ya que

⁴⁰ SERRA, op cit., p 392 y 393

aunque ambos tienen que responder por sus actos el grado de responsabilidad y la toma de decisiones de un funcionario es mucho mayor y puede llegar a tener carácter representativo del Estado, y dirección en mayor grado que el empleado.

Luis Humberto Delgadillo maneja como características de los servidores públicos:

Su incorporación

Regularidad de la relación

Retribución

Sometimiento al derecho administrativo ⁴¹

2.1. OBLIGACIONES Y DERECHOS

Todo ciudadano goza de diversos derechos y obligaciones, con mayor razón los servidores públicos deberán sujetarse a determinadas obligaciones, respecto a la función o trabajo que desempeñen, hemos mencionado ya algunas de ellas de tal forma que tenemos en cuanto a derechos se refiere los que determina básicamente la LFTSE y en cuanto a obligaciones se refiere podemos encontrarlas en la Constitución, en la LFRSP y diversos Reglamentos, por lo que entraré en el estudio de estos temas a continuación.

“La administración pública, por ser una actividad al servicio de la comunidad y no una actividad privada, comporta más obligaciones que prerrogativas y sitúa a quienes la integran frente a deberes especiales y a peculiares instancias de responsabilidad”. ⁴²

En cuanto a los derechos y obligaciones de los servidores públicos el Doctor Gabino Fraga, menciona en su libro de “Derecho Administrativo” con respecto a este tema que: “La

⁴¹ DELGADILLO, op cit., p 69

⁴² BUNSTER, Alvaro, *La Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1984, p 12,13

ley reglamentaria impone a los trabajadores al servicio del Estado las siguientes obligaciones: (artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

- a) Desempeñar las labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- b) Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- c) Cumplir las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- d) Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- e) Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- f) Asistir puntualmente a sus labores;
- g) No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo;
- h) Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia".⁴³

Y continúa el ilustre tratadista: "Siendo la relación de servicio una relación jurídica, ella implica, como dijimos antes, no sólo obligaciones sino también derechos a favor de los funcionarios y empleados.

Para precisar la naturaleza de esos derechos, debemos tomar en consideración los siguientes elementos:

1°. El funcionario o empleado, en su carácter de titular de un cargo público, tiene facultades respecto de los particulares. Tales facultades constituyen la esfera de competencia que forma el cargo público y es, por lo tanto, competencia del Estado. De manera que cuando está ejercitándose dicha competencia no puede decirse que haya ejercicio de derechos del empleado o funcionario. Sólo se tratará de ellos cuando se les considere en calidad de particular frente al Estado.

2°. Las obligaciones y derechos del funcionario o empleado constituyen una situación jurídica general no establecida para individuo en particular.

⁴³ FRAGA, op cit., p 140

En consecuencia, la cuestión de los derechos de los empleados no debe plantearse refiriéndola a si éstos tienen una garantía en contra de la modificación de la ley, sino en forma de examinar si mientras ésta no cambia están protegidos contra afectaciones que se hagan por medidas que no sean legislativas. El funcionario y el empleado no pueden tener derecho a que la ley que rige en el momento de su ingreso a la función permanezca inalterable hasta que salgan de ésta; pero sí pueden tenerlo a que mientras rija una ley que les otorgue prerrogativas frente al Poder público, éste respete tales prerrogativas.

3°. El hecho de que sea una ley la que define la situación del empleado o funcionario, no debe ser motivo para negar la existencia de derechos a su favor, pues la ley se considera como una de las fuentes de derecho.

4°. Tampoco se puede negar la existencia de un derecho por la simple circunstancia de que no sea de índole patrimonial, ni pueda disponerse de él, pues aun el mismo derecho civil reconoce otros derechos distintos de los patrimoniales y que son también intransmisibles, tales como los derechos de familia y, entre los patrimoniales, algunos también pueden ser intransmisibles, como sucede con los de un socio en una sociedad *intuitu personae*.

5°. Por último, el respeto a favor del empleado de las prerrogativas que la ley otorga no es incompatible ni con la exigencia de ir adaptando el servicio a las necesidades que el Estado debe satisfacer por conducto de la Administración ni con el funcionamiento regular y continuo de dicho servicio. Es decir, aun considerando a la Administración obligada respecto al empleado mientras rige la ley que impone la obligación, y sólo mientras rige, no se desvirtúan los principios que inspiran al estatuto del empleado, y por lo mismo, el Poder público puede cambiar dicho estatuto para hacer más eficaz el servicio".⁴⁴

⁴⁴ Ibidem, p 129 y 130

1.4. REQUISITOS ESENCIALES DE INGRESO AL SERVICIO DEL ESTADO

Son diversos los requisitos que se les piden a los candidatos a puestos administrativos y estos varían dependiendo de lo que pida cada institución, además serán de acuerdo a las labores encomendadas a cada dependencia, éstas dependencias gubernamentales, formulan las características generales del personal que quieren contratar y que deberán ocupar los puestos vacantes.

De acuerdo con lo anterior, el ingreso a puestos dentro de la administración pública, se produce por la designación que se realiza a través de diferentes procedimientos, según el tipo de trabajo que se va a desempeñar en la institución gubernamental, pues va desde la elección hasta el nombramiento directo, pasando por el contrato de prestación de servicios, el contrato administrativo, etc. En el proceso de selección nos encontramos con un procedimiento seguro de que el candidato elegido, reúne las características necesarias para realizar el trabajo que le sea encomendado.

También es requisito esencial someter a los candidatos al puesto público a exámenes psicológicos y exámenes físicos, para evaluar la salud física y mental del aspirante para ingresar al servicio público. "Nadie debe ser designado en puesto público si no reúne las condiciones de salud necesarias para el desempeño de sus funciones. El servidor público, al ingresar a la administración, debe estar libre de enfermedades que los imposibiliten para ello".

La búsqueda del individuo adecuado para desempeñar determinado puesto en la administración pública, se realiza mediante la aplicación de exámenes diversos, como pueden ser psicológicos, psicométricos, conocimientos generales, computación, etc., considerando también el grado de estudios universitarios que tenga. De tal suerte que el solicitante al empleo debe reunir ciertas características específicas requeridas para el buen desempeño del empleo, cargo o comisión, como son la edad, experiencia, capacidad, estudios, aptitudes que

varían según la naturaleza del cargo inspirado en el interés de la dependencia. Los procedimientos utilizados con mayor frecuencia en el país son:

- a) **El concurso:** está integrado por una serie de pruebas de capacidad, que permiten determinar el grado de aptitudes de un empleado, el cual es analizado y calificado por un jurado.

- b) **Exámenes o pruebas directas:** en la propia administración pública, se selecciona al personal, previa realización, tanto de diversas pruebas de capacidad, como de conocimientos y cumplir satisfactoriamente con ciertos requisitos exigidos por la misma.

La designación de un funcionario público o empleado, supone la aceptación del aspirante y nombramiento. Podemos definir al nombramiento como el acto de voluntad mediante el cual un superior jerárquico nombra a sus colaboradores; este acto es libre y puede estar sujeto a la aprobación de órganos, así por ejemplo, tenemos que conforme al artículo 89 de nuestra Constitución, el Poder Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a los funcionarios de alto rango como son: Secretarios de Estado, Procurador General de la República; así como los funcionarios de la administración pública son nombrados por el Ejecutivo, nombrando a sus más cercanos colaboradores, dejando a sus subalternos el nombramiento de los titulares de las dependencias del gobierno.

La administración debe asegurarse de que el personal que ingrese a laborar, cuente con buenas costumbres, morales y sociales.

Por lo que respecta a los servidores públicos de nuevo ingreso, deben pasar una severa selección, ya que la persona elegida a formar parte del órgano administrativo, debe reunir las aptitudes necesarias para el ejercicio de sus funciones, para poder asumir las responsabilidades y tareas que le sean impuestas.

Actualmente se está tratando de implementar el "servicio civil de carrera" para que la selección del personal sea de acuerdo a sus conocimientos y aptitudes como debería de ser, evitando el tráfico de influencia, que desgraciadamente prevalece en nuestro país.

A continuación mencionaremos los requisitos esenciales que estipula, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley Agraria para ingresar al Servicio del Estado, sin embargo, éstas varían según las necesidades de cada Entidad Administrativa, y son:

1.4.1.1. NACIONALIDAD

Conforme al artículo 30 de la Carta Magna "*la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización*".

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;*
- II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana;*
- III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.*

B) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros, que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización; y*
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.*

Por otro lado, en el artículo 32 Constitucional nos menciona que “*los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.*”

Dando la restricción de que “*En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o de seguridad pública*” restringiendo en toda forma a los extranjeros de participar en la Administración Pública en determinados cargos y Dependencias del Gobierno como lo son la Marina Nacional de Guerra o la Fuerza Aérea, para lo cual nuestra Carta Magna en el mismo artículo determina como requisito indispensable ser mexicano por nacimiento para poder desempeñar cualquier cargo o comisión de que se trate dentro de estas Dependencias; y se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

“Se reservan a los mexicanos algunas actividades, excluyendo de las mismas a los extranjeros en casi todas las circunstancias; la principal razón para el contenido de este precepto es de carácter estratégico, aunque también se advierte el nacionalismo imperante en las primeras décadas de vigencia del texto Constitucional. Con la reforma de marzo de 1997, relativa a la llamada *dobles nacionalidad*, se introducen nuevas limitantes en estas actividades”.⁴⁵

Así mismo, el artículo 140 de la Ley Agraria estipula que para aspirar al puesto de Procurador Agrario deberá satisfacer los requisitos: “*I. Ser ciudadano mexicano...*”

Así como en el artículo 12 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se deben reunir los siguientes requisitos: “*I. Ser ciudadano mexicano...*”

⁴⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (versión comentada por Rafael I. Martínez Morales) 3ª ed., Oxford, México, 2000, p. 49

1.4.1.1. CAPACIDAD

“Jurídicamente se entiende como la aptitud legal de una persona para ser sujeto de derechos y obligaciones o como la facultad o posibilidad de que esta persona pueda ejercitar sus derechos y cumplir sus obligaciones por sí misma.

El vocablo capacidad se refiere no sólo a poseer la capacidad de goce, sino también la de ejercicio

La capacidad de goce es un atributo de la personalidad que se adquiere con el nacimiento y se pierde con la muerte en virtud de la cual una persona puede ser titular de derechos y obligaciones.

La capacidad de ejercicio es la aptitud que requieren las personas para ejercitar por sí mismas sus derechos y cumplir sus obligaciones: se adquiere con la mayoría de edad o con la emancipación”.⁴⁶

Para ingresar a una dependencia de gobierno se requiere, además de tener la capacidad de ejercicio, demostrar aptitudes y conocimientos generales y en algunos casos, es necesario contar con estudios universitarios específicos, para llevar a cabo las labores que se le encomienden.

En las Entidades Gubernamentales se aplican exámenes o pruebas directas. Cada dependencia cuenta con los formatos de exámenes que se aplican y de esta manera se evalúa de una forma general todas sus capacidades, y así garantizar la eficiencia del servidor público.

⁴⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, op cit., p 397

1.4.1.3. EDAD

Es indispensable tener determinada edad para poder ocupar un puesto público, siendo la mínima de 18 años. Para el Presidente de la República, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Senadores, deberán contar con 35 años cumplidos al día de la elección, para poder desempeñar sus funciones; a los Diputados se les exige tener 21 años cumplidos. A los empleados públicos se les exige que tengan 18 años, a los funcionarios ser mayores de 21 años, de tal forma que tengan la capacidad legal para aceptar el nombramiento y percibir el sueldo correspondiente.

En materia agraria, para poder ocupar los puestos de Procurador y Subprocurador, como lo señala el artículo 140 y 141 ambos de la fracción I, se requiere ser mayor de edad, que se considera a los 18 años; para ocupar el puesto de Magistrado, Secretario General de Acuerdos y demás puestos públicos, deben "*tener como mínimo 30 años cumplidos el día de su designación*", como lo dispone el artículo 12 y 19 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios respectivamente.

1.4.4.1. NO INCURRIR EN DELITOS QUE AMERITEN UNA PENA CORPORAL

Toda vez que se va a desempeñar un puesto público, se requiere que las personas gocen de buena reputación, obviamente que no hayan llevado a cabo conductas delictivas, ya que esto impide su ingreso a cualquier dependencia gubernamental.

En materia agraria el artículo 140, fracción III y 141 misma fracción, de la Ley Agraria, se exige: "*gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal*", igualmente se establece en el artículo 12 fracción IV de la LOTA.

1.4.5. NO PERTENECER AL ESTADO ECLESIASTICO

Bajo la perspectiva de que la Iglesia debe ser una sociedad independiente del Estado, y aunque puede ser necesario al desarrollo humano, no es un valor absoluto, y debe darse una independencia entre ambos y en el ámbito de acción que le sea propio, de ahí su prohibición.

Esta regla es general para todos los servidores públicos, ya que al clero le está prohibido intervenir en asuntos del gobierno, así como ocupar algún cargo dentro del mismo.

Resulta totalmente lógico este requisito, dadas las labores que deberá realizar como funcionario porque podría llegar a actuar con parcialidad conforme a sus tendencias religiosas.

1.4.6. SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

En la definición del "Diccionario Jurídico Mexicano", encontramos que: "es el deber que impone la ley a los jóvenes en determinada edad para ingresar temporalmente al ejército o armada nacional y a los hombres en cualquier situación de grave emergencia nacional, para tomar las armas en defensa de la patria"; también es "la obligación Constitucional que en tiempo de paz o de guerra tienen los ciudadanos, a efecto de estar aptos en la defensa del país, debiendo para ello incorporarse a las fuerzas armadas y adiestrarse en el conocimiento de la disciplina castrense, así como del correspondiente armamento, durante el lapso que señale la ley, tanto en la juventud, como en la edad avanzada".⁴⁷

⁴⁷Ibidem, p 2903

En algunas legislaciones no pueden ser designadas a personas del sexo masculino a un empleo público, sino se encuentra en posición regular de las Leyes del Servicio Militar, esto significa, tener la cartilla liberada; el artículo 31 Constitucional, fracción III, indica como obligación: “*es obligación de los ciudadanos recibir instrucción cívica y militar y alistarse en la Guardia Nacional*”.

1.4.7.1. NIVEL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“En la doctrina moderna en que se sustenta el derecho del trabajo, el servicio profesional es la actividad de la persona que ostentando un título académico o técnico que lo faculte para el ejercicio de una ciencia, en forma libre, para un patrono, bajo su dirección, subordinación y dependencia económica sujeto a un contrato individual de trabajo.”⁴⁸

En materia agraria se requiere de cédula profesional de Licenciado en Derecho para ocupar los puestos como el de Subprocurador que señala la fracción II del artículo 141 de la Ley Agraria, y “*ser licenciado en derecho con título debidamente registrado*” conforme al artículo 12 de la LOTA que es un requisito para ser Magistrado, mismo que deberá cumplir el aspirante a Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario.

1.2. TIPOS DE SANCIONES EN QUE INCURREN

A toda acción corresponde una reacción, si consideramos que esta acción va en contra de las disposiciones previamente ordenadas cuando un servidor público se encuentra en la inobservancia de éstas, es preciso, para mantener un orden jurídico, imponer una sanción que es la reacción al incumplimiento de lo establecido y nuestra legislación ya establece éstas por

⁴⁸ Ibidem, p 2910

lo que para abordar este tema iniciaré con el concepto para entender el sentido de las sanciones de los servidores públicos.

El Maestro Luis H. Delgadillo en su libro “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos” nos explica ampliamente en cuanto a sanción se refiere, primeramente citando al Doctor García Máynez quien considera que la sanción es:

“...la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal,” el fin perseguido con la imposición de sanciones es:

- a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el *cumplimiento forzoso*.
- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una presentación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la *reparación del daño o indemnización*.
- c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la *destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad*.

La doctrina clasifica a las sanciones con diversos criterios, como pueden ser: el de la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones judiciales y administrativas; el de la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos y el de la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales administrativas etc”.⁴⁹

⁴⁹ DELGADILLO, op cit., p105 y 106

De tal forma que encontramos la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que prevé seis diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales enuncia en su artículo 53, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que podemos establecer que, de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez siempre fundando y motivando su determinación”.⁵⁰

SANCIONES POR RESPONSABILIDAD POLITICA

- ❖ Destitución
- ❖ Inhabilitación
- ❖ Sanción económica
- ❖ Pérdida de la inmunidad procesal

SANCIONES POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La fracción III del artículo 109 Constitucional dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en:

- ❖ Apercibimiento Privado o Público.
- ❖ Amonestación Privada o Pública.
- ❖ Suspensión Temporal.
- ❖ Destitución del puesto.
- ❖ Sanciones económicas.

⁵⁰ Idem, p 111

- ❖ Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los órganos de gobierno.

SANCIONES POR RESPONSABILIDAD PENAL

- ❖ Sanción pecuniaria, que comprende la multa y la reparación del daño
- ❖ Amonestación
- ❖ Apercibimiento
- ❖ Suspensión, destitución e inhabilitación de funciones o de empleos
- ❖ Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito
- ❖ Proporcionalidad en la aplicación de sanciones.
- ❖ De acuerdo al delito que cometa el servidor público, se determinará la sanción o sanciones correspondientes

SANCIONES POR RESPONSABILIDAD CIVIL

Pueden ser, indistinta o conjuntamente:

- ❖ De carácter político
- ❖ De carácter administrativo
- ❖ De carácter penal

Únicamente se mencionan los tipos de sanciones sin ampliar la definición de cada una de ellas, ya que en el siguiente capítulo se definirán las que tienen directa relación con el tema que se trata en este trabajo de investigación.

Podemos concluir que en general, el servicio público se va a encargar de representar a los gobernados, de organizarlos y llevar a cabo beneficios comunes que se realiza en todo régimen democrático mediante la regularización del Derecho Público y puede realizarse por el Estado o a través de concesión por los particulares para satisfacer las necesidades de interés general.

Aunque han existido diversas corrientes para definir al funcionario público, es destacable que deben realizar una labor primeramente para el Estado, de ahí que se le llame funcionario público y no simplemente empleado y ésta labor va a ayudar a que se cumpla la función pública, que tiene que ver directamente en las gestiones del servidor público previo nombramiento expedido por el Órgano administrativo competente, quien le dará la legalidad y los medios para desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, pudiendo llevar a cabo actividades de representación, iniciativa o mando, teniendo cierto criterio de jerarquía y potestad pública que le darán al sustento como autoridad

Para lo cual, el artículo 108 en nuestra Carta Magna define con precisión: funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

En cuanto a la función pública podemos destacar que la sola palabra función ya determina un hacer, el llevar a cabo una acción que en muchas ocasiones es olvidada, y que este hacer es constante y evolutivo, principalmente si hablamos de que la función es pública, lo cual nos remite al Estado, a sus objetivos y fines que son los de la sociedad misma, entonces tenemos que el quehacer público es la función y que ésta debe ir encaminada en todo momento a satisfacer las necesidades de la población cuyas obligaciones se sustentan en ordenamientos jurídicos, pero es claro que el Estado como ente moral no es quien lleva a cabo la función, la acción en sí, sino sus personas físicas: empleados y funcionarios, quienes aportarán sus conocimientos y talentos para que se ejecuten los fines del Estado satisfaciendo las necesidades colectivas.

Es claro que nuestra Constitución determina que el servicio público es semejante a la función pública en cuanto a que esta actividad va encaminada a satisfacer necesidades de la sociedad.

Sin embargo, al llevar a cabo esta labor se pueden cometer acciones u omisiones que afecten a la sociedad o al Estado, por ello, se cuenta con un cuerpo jurídico de leyes y reglamentos para fundamentar su actuar, así como para determinar obligaciones y derechos para los que intervienen en esta función. Y en cuanto a esto, existen deberes, que en general se proponen desempeñar de forma disciplinada y honesta su trabajo.

En cuanto a deberes y obligaciones, así como al trabajo que desempeña un empleado y un funcionario público, existen diversas distinciones que ya fueron expuestas en este tema con precisión y que sería repetitivo mencionarlas nuevamente.

Esta distinción es de gran utilidad más adelante para determinar la responsabilidad y a quienes deberá determinárseles. Por ejemplo, el funcionario tiene una designación legal y carácter representativo.

Como ya se ha explicado en este capítulo, las obligaciones de los funcionarios públicos están determinadas en diversas leyes y reglamentos en las que se integra una situación jurídica de forma general.

Podemos destacar que en cuanto a los requisitos para ingresar al Estado van a ser diversos y específicos, dependiendo del área a la que se pretenda ingresar dentro de la Administración Pública, sin embargo, el tener nacionalidad mexicana, capacidad de goce, diez y ocho años cumplidos y no pertenecer al Estado Eclesiástico, son requisitos esenciales que se pedirán para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, independientemente de la labor que se desempeñe.

Para el buen entendimiento del tema que se investiga, es importante mencionar que los servidores públicos pueden hacerse acreedores a una o varias sanciones por llevar a cabo una

acción u omisión en contra de las disposiciones jurídicas previamente dispuestas y como resultado pueda causar un daño, conducta que tendrá como consecuencia un castigo.

Como ya se ha desarrollado en este tema, las sanciones tienen una clasificación doctrinaria y jurídica, dependiendo de la responsabilidad en la que incurran dichos servidores públicos en la que se dividen en: Administrativas, Civiles, Políticas y Penales, teniendo en cuenta que la que influye directamente con el tema de investigación es la responsabilidad administrativa y que se desarrollará con precisión en los capítulos posteriores.

CAPITULO 2.- RESPONSABILIDADES

2.1.CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

Para continuar con el desarrollo del tema es igualmente importante considerar la definición de "responsabilidad", concepto que a su vez nos lleva a otros conceptos, que para dejar lo mas claro posible el término también definiré, ya que respecto a la responsabilidad se determina la acción que implica directamente al servidor público.

El "Diccionario Jurídico Mexicano" nos da una amplia definición de lo que es responsabilidad, de tal manera que nos menciona lo siguiente:

"El concepto de responsabilidad ha sido sujeto de muchas controversias entre juristas. Existen un sin número de "teorías" que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que *responsabilidad* constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico. "Responsabilidad" se usa en el discurso moral y religioso, así como en el lenguaje ordinario. Para determinar el significado de responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos de "responsabilidad" que están de alguna manera presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad."

Proporcionándonos su significado etimológico señala que:

"La voz "responsabilidad" proviene de *respondere* que significa "*inter alia*: prometer, merecer, pagar. Así, *responsalis* significa: "el que responde" (fiador). En un sentido mas restringido *responsum* ("responsable") significa: el obligado a responder de algo o de alguien. "*Respondere*" se encuentra estrechamente relacionada con "*spondere*" la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, *Inst.*, 92), así como "*sposio*", palabra que designa la forma mas antigua de obligación."⁵¹

⁵¹ Diccionario Jurídico Mexicano, op cit., p 2824

Responsabilidad viene de responder y este verbo del vocablo latino "*respondere*" y su *supino responsum*. En español, pasó esa idea latina con un contenido de "obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona.

El "Diccionario del Español Usual en México" nos da diversas formas de definir esta palabra, para su amplio entendimiento y señala el concepto de responsabilidad en sus tres acepciones:

1) Condición de la persona que, en situación de libertad, se hace sujeto de obligación en lo que respecta al valor moral de los actos que realiza y puede dar cuenta de ellos.

2) Cada una de las actividades o de las personas cuyo cuidado, dirección, desarrollo, vigilancia, etc. quedan bajo la obligación y la voluntad de alguien que debe dar cuenta de ello.

3) Circunstancia de ser alguien causante o de haber participado en un acto malo, equivocado o dañino."⁵²

De acuerdo a lo anterior podemos saber que la responsabilidad es dar cuenta de los actos que realiza una persona, teniendo la obligación de responder por estos.

Otro significado que nos proporciona el "Diccionario Jurídico" respecto a la responsabilidad es el siguiente: "es el que recoge la dogmática jurídica: un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (H. Kelsen). En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La responsabilidad es en este sentido, la obligación de segundo grado (aparece

⁵² *Diccionario del Español Usual en México*, Colegio de México, México, 1996, p 783.

cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito). Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él.”⁵³

La “Enciclopedia Jurídica Omeba” nos refiere en cuanto al término de responsabilidad que: “encontramos al término de responsabilidad dentro de los más diferentes niveles y campos. Por eso se habla de responsabilidad “Religiosa”, “Moral”, “Jurídica”, etcétera. El examen de las respectivas concepciones excede notoriamente el contenido de la presente voz. Esta se ha de construir objetiva y esquemáticamente, como cuadra a su naturaleza, lo que explica el esmero de las transcripciones, a veces extensas. De ella puede partirse para profundizar cada uno de sus temas con sólo seguir las pautas expuestas.”⁵⁴

“Pensando en la idea de estar obligado, parecería que la palabra responsabilidad cubre el tramo que se inicia con el nacimiento de la obligación: Así, el vendedor sería responsable de la entrega de la cosa vendida. Pero si tenemos en cuenta lo que se ha manifestado a propósito de la diferencia estructural entre “deuda” y “responsabilidad”, podrá verse que la obligación de entregar la cosa por parte del vendedor constituye su *deuda* y solamente el incumplimiento de esa deuda originará la *responsabilidad*. Es decir, que la responsabilidad será para una doctrina muy generalizada el tramo obligacional que nace con el incumplimiento de la obligación y eventualmente puede llegar hasta la ejecución de los bienes del deudor.”

“Cualquier definición de la responsabilidad debe enfrentar a dos personas y suponer necesariamente un conflicto que surge entre ellas.”⁵⁵

Es así que para que se dé la responsabilidad es necesario primeramente que existan, dos partes o más, en el momento en que la obligación (de dar hacer o no hacer) no sea cumplida, de esta obligación incumplida nacerá el hecho de responder.

De aquí que hacer cumplir esta obligación y saber quien responderá del hecho se determinará la responsabilidad como concepto en sí.

⁵³ Diccionario Jurídico Mexicano, op cit., p 2825

⁵⁴ *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, TXXIV. Ed.Driskill, S.A. , Buenos Aires, Argentina, 1997, p 791.

⁵⁵ Idem.

Rafael de Pina Vara en su libro "Elementos de Derecho Civil Mexicano", nos menciona en cuanto a responsabilidad: "en su acepción jurídica, significa tanto como obligación que una persona tiene con respecto a otra de reparar los daños y resarcir los perjuicios que haya ocasionado como consecuencia de un acto propio o ajeno, o por el efecto de las cosas u objetos inanimados o de los animales.

La responsabilidad implica siempre el sometimiento a la reacción jurídica frente al daño."⁵⁶

Por su parte, el "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano" de Luna Arroyo, nos define a la responsabilidad como "la obligación de reparar el daño causado a una persona sea por culpa o en ciertos casos determinados por la ley, v.gr., accidentes de trabajo. También lo define como la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo inteligente y libre."⁵⁷

Pero en este sentido, aún si el sujeto responsable no tuviera capacidad de conocer o no quisiera aceptar las consecuencias de sus actos, si se determina que tuvo una obligación o cometió un hecho del cual es responsable, deberá señalarse como tal, independientemente de que acepte o no las consecuencias.

2.1.1. ¿QUÉ ES EL DEBER JURÍDICO?

"Se puede entender el deber jurídico, en un sentido *lato*, amplio o genérico, como: la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescribe una norma de derecho. (Este concepto se expone sin olvidar el debate que existe en el campo de la doctrina, sobre si el deber jurídico cae o no en el campo de la ética).

⁵⁶ DE PINA, Vara Rafael, *Elementos de Derecho Civil Mexicano*, Vol. III, 8ª ed, Porrúa, México, 1993, p 232

⁵⁷ LUNA, Arroyo Antonio, *Diccionario de Derecho Agrario*, Porrúa, México, 1982, p 750

El deber jurídico en *stricto sensu* se entiende como la necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de derecho, ya a favor de la colectividad, ya de persona determinada.”⁵⁸

Por otro lado, el Dr. Andrés Serra Rojas en su “Diccionario de Ciencia Política” nos proporciona la siguiente definición: “deber jurídico: necesidad moral e inviolable de hacer u omitir en beneficio de otro lo que éste le habilita para conseguir su fin en la medida que lo exige el orden social.”⁵⁹

“Se entiende por deber jurídico -llamado también deber legal- la necesidad para aquellos a quienes va dirigida una norma del derecho positivo, de prestarle voluntario acatamiento, adaptando a ella su conducta, en obediencia a un mandato que, en el caso de incumplimiento, puede ser hecho efectivo mediante la coacción.

En realidad, el corrientemente denominado deber jurídico es obligación jurídica.

En un sentido puramente gramatical, la palabra deber significa “aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas.”⁶⁰

“El mundo de lo jurídico nos muestra, según la doctrina, auténticos deberes de esta naturaleza, cuya efectividad puede lograrse, en caso necesario, mediante la actividad de los tribunales.

Los deberes llamados jurídicos no han de ser confundidos ni con los morales ni con los religiosos. Refiriéndonos concretamente a los morales se puede afirmar que la distinción

⁵⁸ GUTIÉRREZ, y González Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, Porrúa, México, 1993, p 41

⁵⁹ SERRA, Rojas Andres, *Diccionario de Ciencia Política*, Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1977, p 49

⁶⁰ DE PINA, Rafael, de Pina Vara Rafael, *Diccionario de Derecho*, 21ª ed., Porrúa, 1995., México, p 214

entre deber jurídico y deber moral se desprenden naturalmente de la distinción entre derecho y moral.

Es así que el deber jurídico tiene que cumplirse y hacerse cumplir mientras que el deber moral dependerá de factores que no obligan jurídicamente su cumplimiento.

El deber jurídico presupone siempre la existencia de una norma jurídica que se manifiesta, según De Castro (a quien cita el autor), en las siguientes direcciones:

1. Deber de cumplir el mandato concreto contenido en la norma.
2. Deber de no obstaculizar su cumplimiento.
3. Deber de respetar las situaciones jurídicas creadas por o nacidas al amparo de la norma.
4. Deber de cooperar a la realización de la finalidad de la norma jurídica.

El Doctor De Pina, al citar a Messineo (*Istituzioni di diritto privato*), indica que "se pretende establecer una distinción entre deberes legales y deberes jurídicos diciendo que nos encontramos frente a los primeros cuando la norma impone deberes que hay que cumplir sin que se conceda a un particular el derecho de reclamar su cumplimiento, y frente a los segundos cuando el deber es la contrapartida del derecho subjetivo."

Las escuelas jurídicas de nuestro tiempo han elaborado las más contradictorias concepciones en torno del llamado deber jurídico.

Realmente desde el punto de vista rigurosamente jurídico, no cabe hablar de deber, sino de obligación. Los llamados deberes jurídicos son, más exactamente, obligaciones jurídicas.

Así cabe deducirlo de la posición de Sthal (*Filosofía del derecho*) el cual concibe el deber jurídico como "la obligatoriedad que impone el derecho positivo existente", que se

extiende tanto a la obligación del individuo de cumplir el derecho, como a la de realizarlo que corresponde a la autoridad.”⁶¹

El deber jurídico está íntimamente ligado con la obligación de hacer o no hacer, al omitir la palabra obligación no podríamos hablar de deber.

El hecho de hacer o no hacer corresponde al individuo, quien en todo momento debe observar lo que disponen las normas jurídicas ya sea para sancionarlo o no, por otro lado, las observe o no existen, y existe una obligación previa que debe acatarse y cumplirse.

2.1.2. ¿QUÉ ES LA OBLIGACIÓN?

Como podemos observar en la definición de responsabilidad, nos habla de una “obligación” palabra que considero de gran importancia definir para completar el entendimiento en cuanto a responsabilidad se refiere, por lo que a continuación menciono varias definiciones.

La palabra obligación tiene su sustento jurídico desde la época de los romanos, y es el Maestro Manuel Borja Soriano quien en su libro “Teoría General de las Obligaciones” menciona que:

“Según la *Instituta* de Justiniano (libro III, título XIII): *Obligatio est iuris vinculum, quo necessitate adstringimur alicuius solvendae rei secundum nostrae civitatis iura*. “La obligación es un vínculo de derecho, por el que somos constreñidos con la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de nuestra ciudad.” Para Paulo (Dig. Lib. 44, tít. VII, ley 3): *Obligationum substantia..., in eo consistit..., aut alium nobis obstringat ad dandum aliquid,*

⁶¹ Ibídem, p 215

vel facendum, vel praestandum. “La sustancia de las obligaciones consiste... en que constriña a otro a darnos, a hacernos o a prestarnos alguna cosa.”⁶²

Esta definición pone de relieve el elemento esencial de la obligación, que consiste en un vínculo, derivado de una relación jurídica, habiéndose dicho a propósito de ella, que el término cosa (*res*) debe entenderse en sentido de prestación, puesto que, de otro modo, no tendría carácter general, sino que se referiría únicamente a las obligaciones de dar.

La definición de Paulo (Digesto, libro XLIV, título VII, proemio) se expresa así: “La substancia de la obligación no consiste en que nuestro cuerpo haga algo, o en servidumbre nuestra, sino en que otro nos constriña a dar algo, bien haciendo, bien prestando.”

La obligación es considerada como un vínculo jurídico, como una relación jurídica y como una necesidad jurídica, según los diferentes criterios sustentados por los tratadistas. Para nosotros es una relación jurídica productora de un vínculo jurídico.

El *iuris vinculum* es consecuencia de la relación jurídica.

La obligación se define generalmente por los tratadistas como una relación jurídica constituida en virtud de ciertos hechos o actos entre dos o más sujetos, por la que uno, denominado acreedor, puede exigir de otro, llamado deudor, determinada prestación.”⁶³

El “Diccionario del Español Usual en México”, nos proporciona diversos conceptos a saber: OBLIGACION.- 1 Hecho de tener alguien que actuar o comportarse de cierta manera porque algo o alguien se lo impone, lo exige con autoridad o por la fuerza. 2 Cada una de las acciones o de los comportamientos que alguien debe llevar a cabo. 3 Documento notarial o privado por el cual se reconocer una deuda y se promete su pago.”⁶⁴

⁶² BORJA, Soriano Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, 16ª ed., Porrúa, México, 1998, p 69.

⁶³ DE PINA (Elementos de Derecho Civil Mexicano), op cit., p 24 y 25

⁶⁴ Diccionario del Español Usual en México, op cit., 646

Y continúa Manuel Borja citando a diversos autores para observar la definición que se le ha dado al concepto de obligación: "Los autores modernos han dado definiciones que no difieren mucho.

Pothier define la obligación diciendo que: "es un vínculo de derecho que nos sujeta respecto de otro a darle alguna cosa o hacer o no hacer alguna cosa."

Baudry-Lacantinerie et Barde: "La obligación, en el sentido jurídico de la palabra puede definirse como un vínculo de derecho por el cual una o varias personas determinadas están civilmente comprometidas hacia una o varias otras, igualmente determinadas a dar, a hacer o a no hacer alguna cosa."

Demoge: "La obligación es la situación jurídica que tiene por objeto una acción o abstención de valor económico o moral, de la cual ciertas personas deben asegurar la realización."

Y concluye: "Si comparamos estas definiciones podemos observar que en unas se caracteriza la obligación como un vínculo; en otras se sustituye la palabra vínculo por relación jurídica. En otra se habla de necesidad jurídica. En todas se alude al objeto de la obligación, diciéndose que por virtud de la obligación el deudor debe dar, hacer o no hacer, o en otros términos, ejecutar una prestación o someterse a una abstención. Unas definiciones ven el aspecto pasivo de la obligación refiriéndose al estado del deudor; otras ven el aspecto activo, el del acreedor, teniendo la facultad de exigir algo al deudor."⁶⁵

Pero el citado autor define a la obligación de la siguiente forma: "La obligación es una especie del género deber jurídico *-lato sensu-* y por ello para conocerla al detalle, es necesario captar primero el concepto de deber jurídico. Debe conocerse primero qué es un género y después ya, se facilita el conocimiento de las especies.

⁶⁵ BORJA, op cit., p 70

Así, puede decirse que si el género es el deber jurídico y la obligación una especie, entonces toda obligación es un deber, pero no todo deber jurídico es una obligación.

La obligación en un sentido amplio, es la necesidad jurídica de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial (pecuniaria o moral), a favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir, o a favor de un sujeto que ya existe.

Es pues, la obligación en *stricto sensu*, o en sentido estricto o restringido, para el efecto de esta teoría del deber jurídico, la necesidad jurídica de mantenerse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial, (pecuniaria o moral), a favor de un sujeto que eventualmente pueda llegar a existir, y si existe, aceptar.”⁶⁶

En este sentido la palabra obligación, de acuerdo al concepto de Rafael de Pina, tiene en la esfera de lo jurídico (en el orden civil) dos significaciones, una amplia y en otra restringida, que es conveniente recordar, para evitar cualquier confusión lamentable, cuando se aborda el estudio o exposición del tema referente a las obligaciones civiles.

La palabra obligación se emplea, a veces, como equivalente a la de deber. Es conveniente, sin embargo, establecer la correcta distinción entre estos dos términos.

Para ampliar la definición, continúa el catedrático: “Las palabras deber y obligación -escribió a este respecto Sánchez Román- no son sinónimas. El deber -decía- se refiere a un orden moral, y la obligación, aunque puede y debe tener un fondo moral, pertenece al orden jurídico; el mismo deber, cuando toma formas y caracteres jurídicos, por ser elemento y condición de una relación de derecho, adquiere la calidad de obligación, denominándose las de esta clase como la educación de los hijos, el auxilio mutuo, la fidelidad conyugal, etc., obligaciones ético-jurídicas.”

Rafael de Pina, cita a Demófilo de Buen, en su ensayo sobre las obligaciones especiales y las obligaciones institucionales, y nos indica: “que el concepto de obligación

⁶⁶ Ibidem, p 41, 46, 47

excede con mucho del ámbito del derecho, pero que salvo excepciones muy especiales tiene dentro de él un significado unívoco, no incompatible con la existencia de diversas especies de obligaciones, añadiendo que obligación es siempre un sentido jurídico, necesidad moral (es decir, no física); es atadura o vinculación de una voluntad impuesta por una norma emanada del ordenamiento legislativo o de la voluntad privada.”⁶⁷

“El concepto de obligación se aplica con toda propiedad para designar la relación jurídica en su integridad, y por una analogía de participación puede emplearse correctamente para designar el aspecto pasivo de esa relación, y así es común llamar obligación al deber jurídico que compete al deudor. En la práctica, sin embargo, por una analogía impropia, se ha hecho extensiva la aplicación del término a todo deber jurídico, de manera que en el lenguaje ordinario se han vuelto términos sinónimos deber y obligación. Esta sinonimia debe evitarse en el lenguaje jurídico, en el que la forma frecuentemente se vuelve fondo.”⁶⁸

Así mismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona la siguiente idea de la obligación: “La obligación es un vínculo jurídico que nos constituye en la necesidad de dar, hacer o prestar alguna cosa, por lo que cada obligación supone:

a) Un lazo jurídico que liga necesariamente al deudor con el acreedor, y del que se deriva el derecho que éste tiene para exigir que aquél le dé, haga o preste, y el deber jurídico que corresponde al deudor de dar, hacer o prestar;

b) Un hecho reductible a valor pecuniario, que es el objeto o fin del lazo jurídico. Desde este punto de vista esencial, lo característico de las obligaciones se patentiza en el *vinculum juris*, en el *onus conventionis* de la doctrina, por lo cual, para que la obligación dé origen al ejercicio del derecho en ella contenido, se hace indispensable acreditar ambos elementos.” (Semana Judicial de la Federación. T. XLVII, pág. 4200).”⁶⁹

⁶⁷ DE PINA (Elementos de Derecho Civil Mexicano), op cit., p 21

⁶⁸ DE LA PEZA, José Luis, *De las Obligaciones*, Mc.Graw-Hill, México, 1997, p 2

⁶⁹ *Ididem*, p 25

2.1.3. RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA

El jurista Gutiérrez y González, en su libro "Derecho de las Obligaciones", nos menciona en cuanto a la responsabilidad objetiva y subjetiva lo siguiente:

"Al hablar jurídicamente, se encuentra que en lo civil se debe responder por actos o hechos que se realicen. Y así, puedo decir que hay dos tipos de responsabilidad civil:

1. Responsabilidad en la que se cumple lo prometido y por ello no se indemniza.
2. Responsabilidad "civil" en la que se indemniza a quien resulta víctima de un detrimento patrimonial. Esta segunda forma de responsabilidad puede provenir de dos fuentes:

a) De una responsabilidad "civil" generada por un **hecho ilícito** del que debiera cumplir y a la que se le designa como responsabilidad **subjetiva**, pues reposa en una idea de culpa, y la culpa siempre tiene por fundamento lo subjetivo, lo interior del que incumple.

b) De una responsabilidad "civil" generada **por un hecho lícito, o en el que no importa la ilicitud o licitud**, y a la que se le designa como responsabilidad **objetiva**, pues para nada interviene una noción subjetiva de culpa, sino que solamente se atiende a la determinación **objetiva** de la ley, de que debe indemnizarse.

Responsabilidad por hecho ilícito, es una conducta que consiste en restituir las cosas al estado que tenían y de no ser posible, en la restitución del detrimento patrimonial (daño y/o perjuicio) generado por una acción u omisión de quien lo cometió por sí mismo, o esa acción u omisión permitió que se causara el detrimento, por personas a su cuidado, o cosas que posee, y que originó con ello la violación culpable de un deber jurídico *stricto sensu*, o de una obligación *lato sensu* previa, en cualquiera de sus dos especies."⁷⁰

⁷⁰ GUTIÉRREZ, op cit., p 560 a 562

Pero el Doctor de Pina en su libro "Elementos de Derecho Civil Mexicano" también nos aporta su definición mencionando:

"Responsabilidad subjetiva.- Es la que recae sobre una persona determinada como consecuencia de un acto propio que ha causado un daño a otra. Junto a esta responsabilidad, emparejada con ella, aparece, en la doctrina y en la legislación, la que fuera de toda idea de culpabilidad, emana de un riesgo creado que se traduce en un evento dañoso de cuyas consecuencias perjudiciales está obligada a responder la persona que, en cierto modo, se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar el daño.

Responsabilidad objetiva.- La teoría de la responsabilidad objetiva, expuesta en la forma más sencilla -escribió Gual Vidal- consiste, simplemente, en establecer que para que surja la exigencia de la reparación del daño ilícito extracontractual no se requiere, en modo alguno, el elemento culpa, por lo que lo único que se precisa es probar que el daño existe, así como concurre la relación de causa a efecto, no siendo necesario para nada el *animus nocendi*, la intención de dañar, o la imprudencia." ⁷¹

Una vez que hemos estudiado el concepto de responsabilidad y que surge de un hacer o no hacer que abarca una obligación de resarcir o reparar el daño causado o la obligación de asumir las consecuencias de actos que la propia voluntad originó; continuaré definiendo cada una de las responsabilidades que la legislación encuadra para actos de los servidores públicos.

2.2. DIFERENTES TIPOS DE RESPONSABILIDAD

En nuestro país no existe un código de ética específico para los servidores públicos, sin embargo, existen diversas disposiciones jurídicas que orientan y determinan la conducta de los servidores públicos, quienes al desempeñar sus empleos, cargos o comisiones, pueden incurrir

⁷¹ DE PINA (Elementos de Derecho Civil Mexicano), op cit., p 233

en responsabilidades que ya han sido establecidas con mayor precisión en nuestro sistema legal mexicano. Con la reforma de 1982 a nuestra Constitución Política, se pueden distinguir con precisión cuatro tipos, éstas que son: la responsabilidad política, la responsabilidad administrativa, la responsabilidad civil y la responsabilidad penal. La reforma también estableció las bases para determinar los sujetos de responsabilidades, la naturaleza de las mismas, las sanciones, que dependerá del tipo o tipos de responsabilidades en que éstos incurran, así como los procedimientos y las autoridades competentes.

Adicional a éstas, la responsabilidad del Estado tiene relación directa con la responsabilidad civil, la cual se explicará más adelante, y que también está ligada con la responsabilidad administrativa, a cuyo estudio procederé a continuación.

2.2.1. RESPONSABILIDAD CIVIL

El "Diccionario Jurídico Mexicano" nos da el concepto de responsabilidad civil: "algunos autores (de Cupis y Carnelutti) han definido la responsabilidad civil, como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso.

También en términos generales se concibe la responsabilidad civil, como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.

La responsabilidad civil requiere de la concurrencia de los siguientes elementos:

- 1) Hecho ilícito
- 2) La existencia de un daño
- 3) Un nexo de causalidad entre el hecho y el daño."⁷²

⁷² Diccionario Jurídico Mexicano, op cit., p 2826

El concepto de hecho ilícito significa que se ha realizado una conducta dolosa o culposa. En la doctrina francesa, el daño causado intencionalmente constituye un delito civil y en el que se origina por culpa o negligencia, se denomina *cuasi delito*.

La ilicitud de la conducta, es el dato característico de la responsabilidad civil. El daño causado sin justificación alguna, es decir, violando los principios del orden y la justicia en los que se sustenta la convivencia social. El artículo 1830 del Código Civil postula el concepto de ilicitud declarando: "*Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.*"

Para que proceda la reparación del daño se requiere la prueba de que el demandado ha obrado ilícitamente, sin derecho, por dolo o culpa.

El segundo elemento de la responsabilidad civil es el daño o menoscabo que sufre una persona en su patrimonio (daño emergente). El daño reparable, comprende también la privación de cualquier ganancia lícita que se podría haber obtenido por el cumplimiento de la obligación (lucro cesante).

La relación de causalidad, es el tercero de los elementos necesarios para que surja la responsabilidad civil. En presencia del efecto (daño) el juzgador debe determinar la causa que produjo el daño y si aquella es imputable al demandado.

El problema de la responsabilidad es distinto al de la causa material o causa eficiente del daño. Es un problema de atribución de las consecuencias de derecho que se producen cuando alguien ha sufrido un daño. El nexo de causalidad entre el hecho ilícito y el daño reparable (que es el daño que interesa al derecho), debe ser entendido que consiste en establecer la consistencia de los supuestos necesarios para imputar las consecuencias de derecho que produce un daño injusto, *non jure*. Como ocurre, en el caso de la responsabilidad por hechos de terceros o por el uso de cosas peligrosas en los que la causa material del daño no es decisiva para fijar la obligación de responder del daño.

En resumen, el hecho ilícito es un daño causado por negligencia o culpa, existe un daño causado sin justificación alguna, en cuanto al nexo de causalidad entre el hecho y el daño el juzgador deberá determinar la causa que realmente produjo el daño y si ésta es imputable al demandado.

El ilustre Doctor Ignacio Burgoa en su "Diccionario de Derecho Constitucional" nos proporciona la definición de responsabilidad civil afirmando que:

"Por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeñe son irrelevantes.

La responsabilidad civil a que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esa responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil o de delito o falta oficiales. En el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues sólo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria (Artículo 1910, del Código Civil Federal que a la letra dice: "*El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.*" Y 1928: "*El que paga daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios puede repetir de ellos lo que hubiere pagado*").⁷³

"Se puede decir que hay dos tipos de responsabilidad civil:

1. Responsabilidad en la que se cumple lo prometido y por ello no se indemniza.- Esta responsabilidad en la que se cumple con los deberes que la ley establece, o se cumple lo

⁷³ BURGOA, Orihuela Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional*, 5ª ed., Porrúa, México, 1998, p 391

prometido, es la responsabilidad que asume la persona que observa por sí, los mandatos de la ley, v. g. que respeta la propiedad privada porque está convencida de que debe respetarla, el que celebra y cumple un contrato, porque está consciente de que debe cumplirlo, el que hace una declaración unilateral de voluntad y la cumple, porque sabe que si ofreció, debe cumplir.

2. Responsabilidad "civil".- En la que se indemniza a quien resulta víctima de un detrimento patrimonial. Esta segunda forma de responsabilidad puede provenir de dos fuentes:

a) De una responsabilidad "civil" generada por un **hecho ilícito** del que debiera cumplir y a la que se le designa como responsabilidad **subjetiva**, pues reposa en una idea de culpa, y la culpa siempre tiene por fundamento lo subjetivo, lo interior del que incumple.

b) De una responsabilidad "civil" generada por un hecho lícito, o en el que no importa la ilicitud o licitud, y a la que se le designa como responsabilidad **objetiva**, pues para nada interviene una noción subjetiva de culpa, sino que solamente se atiende a la determinación **objetiva** de la ley, de que debe indemnizarse." ⁷⁴

La responsabilidad civil tiene lugar cuando el incumplimiento produzca menoscabo en el patrimonio del Estado o daño a los particulares.

Además agrega el autor Joaquín Martínez Alfaro: "La responsabilidad civil es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecunario causado directamente por el obligado a la reparación o por las personas o cosas que estén bajo su cuidado." ⁷⁵

El párrafo octavo del artículo 111 Constitucional menciona que: "*En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.*"

⁷⁴ GUTIÉRREZ, op cit., p 561

⁷⁵ OLIVERA, op cit., p 357

Tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendadas, en los términos del artículo 1927 del Código Civil;

Además resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa; el daño como elemento objetivo es esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse la responsabilidad porque no habría nada que resarcir. El nexa causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público.

“Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos actos en el desempeño de su cargo, o con motivo del mismo, que dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente. Sin duda, el sistema mexicano vigente de responsabilidad civil de los servidores públicos y la mera responsabilidad subsidiaria del Estado (artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal), debe complementarse de tal manera que se haga más operativo y eficiente.”⁷⁶

La responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.”⁷⁷

Las sanciones aplicables en cuanto a responsabilidad civil se refiere, pueden ser indistinta o conjuntamente de carácter político, de carácter administrativo y de carácter penal,

⁷⁶ OROZCO, Henríquez José de Jesús, *La Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1984, p 126

⁷⁷ DELGADILLO, op cit., p 26, 27 y 30 a 32

como se especifica en cada una de las responsabilidades en estudio, contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el Código Penal.

En cuanto a la responsabilidad civil producida por el servidor público tendrá que ver el menoscabo en el patrimonio del Estado o en el daño que éste cause a los particulares en el cual tendrá la obligación de reparar el daño, que se encuentra regulado por las leyes civiles, vía por la cual deberá de demandarse.

2.2.2. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

En su obra "Manual de Derecho Administrativo", el Doctor Jorge Olivera nos explica al respecto: "Aún cuando no existe consenso doctrinal sobre la responsabilidad civil del Estado, la evolución moderna se orienta hacia un sistema objetivo, alejándose del arcaico de la responsabilidad por culpa, para admitir la del riesgo creado.

El Estado democrático moderno no puede dejar al ciudadano sin la cabal protección jurídica, por ello debe prevenir un sistema de responsabilidad del Estado, que garantice a los particulares cuando sean víctimas por daños causados por la actuación administrativa." ⁷⁸

El tratadista Pina Vara hace referencia a la responsabilidad del Estado por los daños causados por sus funcionarios; este tema corresponde al derecho administrativo más que al derecho civil. Nuestro Código Civil para el Distrito Federal, sin embargo, siguiendo el ejemplo de otros, dedica a esta materia alguna atención (art. 1927), disponiendo que el Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas.

⁷⁸ OLIVERA, op cit., 362 y 363

Esta responsabilidad, según declaración expresa de dicho artículo, es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Rojina Villegas hace referencia en que la base de la responsabilidad del Estado es una culpa *in eligiendo* por haber hecho una designación torpe respecto del funcionario o empleado.

A nuestro entender, no se puede dejar de tener en cuenta a este propósito que el Estado se preocupa cada día más del problema de la selección de sus funcionarios, organizando un sistema de concursos y oposiciones que tiende a garantizar el acierto en la designación, por lo que la afirmación de la existencia, en tales casos, de la llamada culpa *in eligendo* carece realmente de un fundamento serio.

En realidad, los mejores métodos de selección de los funcionarios, utilizados por el Estado, con vistas a la perfección del desarrollo de los servicios públicos, no excluyen en absoluto el riesgo de que sobre todo en el aspecto moral, los buenos propósitos y la atención más cuidadosa resulten, en ocasiones frustrados.”⁷⁹

El profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez indica que “resulta normal que el Estado, en el ejercicio de la función pública, lesione intereses de particulares, ya sea por las acciones que emprende o por las que deja de realizar.

Este daño puede ser causado por diversos órganos, dependiendo de la forma de manifestación del poder público. La responsabilidad del Estado derivada del ejercicio de las funciones legislativas y judiciales, aunque ha empezado a ser abordada en otros países, no ha sido desarrollada como en el caso de la responsabilidad por actos de la Administración Pública.

El principio romano contenido en la *Lex Aquilia* establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de donde deriva que el Estado, como persona sometida al Derecho, no debe quedar excluido de esta obligación.

⁷⁹ DE PINA (Elementos de Derecho Civil Mexicano), op cit., p 238

El ente público se ha resistido a ser juzgado, y solapado en su imperio se le dificulta aceptar que el sólo ejercicio de la función pública pueda producir lesiones en la esfera patrimonial de los gobernados, los cuales no tienen por qué sufrir cargas adicionales a las que en forma general han sido impuestas a la población, por lo que deben ser indemnizados por los daños que ilegalmente les cause cualquier persona, entre ellas el propio Estado.⁸⁰

No obstante este avance, la posibilidad de reclamación directa al Estado en vía civil queda sujeta a que el daño o perjuicio sea el resultado de un hecho ilícito doloso, ya que en caso contrario la responsabilidad será de naturaleza subsidiaria, lo cual plantea algunas limitaciones en el ejercicio de los derechos públicos subjetivos de los gobernados.⁸¹

El profesor Rafael de Pina Vara nos proporciona una diferencia muy clara en cuanto a la responsabilidad directa e indirecta "llamamos responsabilidad directa a aquella que recae sobre quien debe responder por lo que ha hecho, e indirecta a aquella que recae, por el contrario, sobre quien debe responder por lo que no ha hecho (responsabilidad del padre de familia, del tutor, etc., en los casos previstos por el Código Civil)."⁸²

En conclusión, el tipo de responsabilidad a la que alude el citado autor se refiere a que la primera responsabilidad, directa, se diferencia de la indirecta por la persona en que recae la culpa, es decir, sin falta. Por su parte, la indirecta es de origen culposa puesto que alude a la persona a la que le compete responder por dicha acción.

En nuestro Código Civil nos señala la responsabilidad del Estado en su artículo 1927 que reza lo siguiente:

"El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado"

⁸⁰ DELGADILLO, op cit., p 5, 6

⁸¹ Idem, p 7

⁸² DE PINA, (Elementos de Derecho Civil Mexicano), op cit., p 234

cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."

De acuerdo con el texto transcrito con antelación del artículo 1927, señala Luis H. Delgadillo, "encontramos la plena diferenciación entre la responsabilidad **solidaria** y la **subsidiaria** del Estado, para así encontrar la posibilidad de demandar del Estado el pago de la responsabilidad en forma directa, aunque limitado a los casos en que dicha responsabilidad se genere por *actos ilícitos dolosos*."

Volvemos al reconocimiento de la responsabilidad del Estado, en forma conjunta con la del servidor público, que el sólo ejercicio de la función pública, por sí, puede ocasionar daños a los particulares, y que el Estado tiene la obligación de repararlos, en los términos que establecía la referida *lex aquilia*.⁸³ El reconocimiento que llega a hacer el Estado respecto de su responsabilidad sólo puede derivar de **actos ilícitos dolosos**; será necesario demostrar que el daño o perjuicio causado deriva de una falta del servidor público, que vaya en contra de la disposición legal, pero además que haya sido realizada intencionalmente, es decir, con dolo.

En la regulación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no se requiere que el daño causado tenga su origen en *actos ilícitos dolosos*, sino que incluye cualquier actuación del servidor público que haya causado daños y perjuicios al particular."⁸⁴

En resumen, en el artículo 1927 del Código Civil, podemos destacar la diferencia entre la responsabilidad solidaria y subsidiaria del Estado en la que existe una puerta abierta para poder demandar del Estado el pago del daño o perjuicio causado. El Estado siempre tendrá la obligación de reparar los daños que ocasionen sus funcionarios y esto nos lo viene a ampliar la LFRSP, que el daño causado no es necesario que venga de un acto ilícito doloso en este ordenamiento, incluye también la actuación del servidor que cause daños y perjuicios al particular en cualquier actuación.

⁸³ Lex aquilia.- Quien produce un daño está obligado a repararlo.

⁸⁴ DELGADILLO, op cit., p 12, 13, 15.

Es así que tenemos, que cuando los particulares son víctimas por daños derivados de acciones u omisiones dentro de la actuación administrativa, se determina como responsabilidad del Estado, quien tiene la obligación de responder por los daños causados por sus funcionarios o empleados, responsabilidad que podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder por el daño causado.

2.2.3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

“Se utiliza la expresión “responsabilidad política” como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común.”⁸⁵

El Doctor Ignacio Burgoa al proporcionarnos la definición de responsabilidad política afirma que:

“Esta última surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos, así como a propósito de los nexos que estos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno y se traduce, generalmente, en el deber a que los propios funcionarios les impone la índole del grupo político o gubernamental a que pertenezcan, en el sentido de no ser “desleales” a él, de “disciplinarse” a las directrices que establezcan sus jefes, o sea, en no discrepar de las decisiones que las sustentan, sino en someterse a ellas y cumplirlas aunque contraríen su criterio personal.

⁸⁵OROZCO, Henríquez José de Jesús, *La Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1984, p 117

La responsabilidad política que implica una vasta gama de renunciaciones y sometimientos a los jerarcas de un grupo, de un "sistema de gobierno de un equipo o simplemente de una facción", trae aparejado un conjunto de sanciones que para "el político" son de la mayor gravedad, pues estriban, sustancialmente, en la detención de su carrera para ocupar puestos públicos en un escalafón progresivo, cuando no en su proscripción del escenario político, es decir, en su "muerte política", que es a veces más temida que la muerte natural."⁸⁶

En otra opinión, el tratadista Olivera Toro, indica que: "la responsabilidad política sólo alcanza a determinados servidores públicos, por razón de sus funciones, por actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Las sanciones son: destitución del servidor público y podrá imponerse también inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público. No se trata de tipos penales, sino de valoración política."

"Es claro que toda vez que la Constitución, fiel al sentido de un proceso evolutivo, fija el primer extremo de la responsabilidad política, mediante hipótesis de hecho que no son tipos de delito, sino enunciados más generales, esto es, conductas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales. La sanción está prefijada por la Constitución."⁸⁷

"La responsabilidad política enmarca por arriba a la responsabilidad penal; la responsabilidad administrativa, por abajo. Interesa destacar la concepción general que emerge del conjunto de las prescripciones penales en defensa de los valores implicados en la actividad de la administración pública.

Hoy son principios jurídicamente consagrados los de rectoría del Estado, economía mixta y planeación democrática para el desarrollo. De ahí resulta un equilibrio, se ha dicho, entre libertad y poder individuo y sociedad, donde coexiste un estado intervencionista con un individuo capaz de realizar el programa de su propia vida en un sistema de recíproca

⁸⁶ BURGOA, (Diccionario de Derecho Constitucional) op cit., p 389, 390

⁸⁷ BUNSTER, op cit., p 9 y 10

complementación. La relación entre la administración y el privado tiende, consecuentemente, al plantearse de una manera nueva, más horizontal que vertical, y este último se halla en mayor aptitud, para bien y para mal, de influir en la conducta del servidor público.”⁸⁸

Por otro lado, Sergio Monserrit Ortiz Soltero en su libro “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos,” al darnos un concepto de responsabilidad política afirma que: “la responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.”⁸⁹

Mientras que para los funcionarios federales la responsabilidad política radica en satisfacer los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, para los funcionarios estatales la responsabilidad política radica en abstenerse de violar la Carta Magna y las leyes federales, así como dar un uso debido a los fondos y recursos que destine la Federación, debido esto al principio de circunscripción territorial y competencia política del Estado Mexicano, ya que las entidades federativas tienen el derecho de darse su propia Constitución, dentro de la que se insertará la forma de organización y funcionamiento de los poderes públicos en general y será ante la población de ese mismo Estado, que deba responder el funcionario por la satisfacción de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho dentro del espacio territorial que pertenece a la entidad estatal.”⁹⁰

“En este sentido, el Congreso de la Unión valorará si la gravedad de los actos u omisiones cometidos por los funcionarios pueden configurarse como delito penal, en cuyo caso, al funcionario responsable deberá sujetársele, ante la Cámara de Diputados, a un procedimiento nuevo y distinto, como lo es el *Procedimiento para la Declaración de*

⁸⁸ OROZCO, op cit., P 117

⁸⁹ ORTIZ, op cit., p 24

⁹⁰ Idem, 100 y 101

Procedencia, que se debe considerar como un requisito imprescindible para que se dé la procesabilidad penal del inculpaado."⁹¹

Además nuestra Constitución política hace alusión al tema en estudio, en opinión del Maestro Luis H. Delgadillo; y nos dice que "en términos de la fracción I del artículo 109 Constitucional: *"se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas."*

"La disposición transcrita, aparte de facultar al Congreso de la Unión y a los Locales a legislar en esta materia, delimita a grandes rasgos la responsabilidad política (fracc. I).

La diferencia entre la responsabilidad política y administrativa no parece clara en el texto Constitucional; además, tanto una como otra podrían implicar la comisión de delitos. Más adelante, la propia Constitución va a ser más concreta en éstas cuestiones.

Como reglamentaria de este precepto está vigente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."⁹²

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad."⁹³

La responsabilidad política implica directamente las actividades que en esta materia se lleven a cabo, ya que sólo algunos servidores públicos realizan este tipo de funciones, aquí la responsabilidad se determinará cuando la conducta del funcionario viole intereses públicos

⁹¹ Idem, p 120

⁹² Martínez (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), op cit., p 142.

⁹³ DELGADILLO, op cit., p 33

fundamentales o leyes federales y las que de ella emanen, así mismo, por manejo indebido de fondos o recursos federales, en cuyo caso el Congreso de la Unión se encargará de valorar los actos u omisiones cometidos por los funcionarios.

2.2.4 RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad penal de los servidores públicos tiene lugar en delitos en que la acción es imputable principalmente a los que tienen esa calidad, independientemente de que puedan cometer ilícitos de otra naturaleza como particulares, esto es, pueden cometer delitos comunes y especiales. Las reglas jurídicas de responsabilidad, regulan también y hay que distinguir, la conducta de los servidores públicos dentro de la administración, como Derecho disciplinario, que sanciona las faltas administrativas, por incumplimiento de las obligaciones rectoras de la conducta en el servicio público.

La Constitución Federal en su artículo 109, prevé la expedición, por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad.”⁹⁴

Es así que el artículo 109 a la letra dice:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones...”

⁹⁴ OLIVERA, op cit., p 358

El penúltimo párrafo de este artículo 109, de manera excepcional en una Constitución, delinea el delito de enriquecimiento ilícito; al prever parte de las sanciones para él; habla de decomiso y de la privación de propiedad de los bienes, lo que viene a ser lo mismo, ya que el decomiso consiste en privar de bienes a alguien que ha cometido un ilícito, como sanción penal o administrativa por éste.”⁹⁵

Fracción II del artículo 109 Constitucional *“la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”*, por lo que en el Título décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que *“se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perturbación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.”*

“Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicos, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

Continúa el citado autor señalando que: “en materia penal existe la protección constitucional. Es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada *Declaración de Procedencia.*”

Si la declaración de la Cámara es negatoria, no impedirá que, una vez concluido el desempeño del cargo, se proceda contra el servidor público.

⁹⁵ MARTÍNEZ, (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), op cit., 142

Al citar a René González de la Vega, quien menciona en la *Revista Praxis*, núm. 60 del Instituto Nacional de la Administración Pública, "Responsabilidad Penal" que: "la regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto Constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los *ilícitos oficiales* y *los delitos comunes* que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que "actualmente, con claridad que no admite desvíos, se distingue entre tres tipos de infracciones: la falta de política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal."⁹⁶

"Asimismo, se establece la inmunidad procesal por delitos federales a los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores locales -estos últimos no contemplados anteriormente-, con otra innovación: "la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como correspondan", reservando así las legislaturas locales la decisión última sobre la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad en contra de un funcionario estatal por un presunto delito federal."⁹⁷

TIPIFICACION.

Los títulos a que nos venimos refiriendo, específicamente tipifican como delitos los siguientes:

1. Ejercicio indebido de servicio público.
2. Abuso de autoridad.
3. Coalición de servidores públicos.

⁹⁶ DELGADILLO, op cit., p 24, 25

⁹⁷ OROZCO, op cit., p 123

4. **Uso indebido de atribuciones y facultades.**
5. **Concusión.**
6. **Intimidación.**
7. **Ejercicio abusivo de funciones.**
8. **Tráfico de influencia.**
9. **Cohecho.**
10. **Peculado.**
11. **Enriquecimiento ilícito.**

La responsabilidad penal va a ser determinada por las acciones u omisiones que causen los servidores públicos y que se encuentran previamente reguladas dentro del ordenamiento penal, en el que se determinarán las penas y sanciones a que se harán acreedores dependiendo de la conducta o conductas que se hayan llevado a cabo, es decir, los delitos en que incurran los funcionarios públicos; teniendo la limitante para los servidores públicos de alta jerarquía, ante los que no se podrán proceder penalmente sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada, *Declaración de Procedencia.*”

2.2.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

“El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar

siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos.”⁹⁸

En cuanto a la responsabilidad administrativa El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela nos menciona que: “se deriva de la obligación que tienen de “*guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen*” antes de tomar posesión de su cargo (artículo 128 Constitucional) y generalmente se hace efectiva mediante *sanciones pecuniarias* establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personifican o encarnan, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen.

La *responsabilidad administrativa* se origina, comúnmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal, siendo tan prolifas las hipótesis en que esta situación se registra, que su mero señalamiento rebasaría la temática de esta obra, por lo que nos remitimos a las múltiples leyes y a los variadísimos reglamentos que prevén dicha responsabilidad.”⁹⁹

Por su parte el Doctor Olivera Toro nos indica que “la responsabilidad administrativa opera con motivo de las faltas cometidas en el desempeño de la función pública; pudiendo coexistir con la responsabilidad civil y penal.

Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹⁰⁰

⁹⁸ *Ibídem.*, p 124

⁹⁹ BURGOA, (Diccionario de Derecho Constitucional), op cit., p 390

¹⁰⁰ ORTIZ, op cit., p 124

La Constitución Federal sentó las bases legislativas sobre las que debieron plantearse las responsabilidades legales de los servidores públicos y dispuso que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados precisaran el carácter de servidores públicos de quienes se encontraran desempeñando un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, en los términos de su artículo 108; asimismo, dispuso la expedición de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurriesen en responsabilidad.

Es por ello que, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el ordenamiento que rige, en materia de responsabilidad administrativa, a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo Federal, en el Poder Ejecutivo Federal y en los órganos de gobierno del Distrito Federal. Su objetivo es reglamentar en materia federal.

De lo anterior se desprende la competencia de la Federación y de las Entidades Federativas, en materia de responsabilidades, para conocer, instrumentar y sancionar las conductas ilícitas o irregulares de los servidores públicos que estén adscritos a la Federación o a los Estados y Municipios de la República; por lo que la Ley Federal de Responsabilidades sólo debe aplicarse a los funcionarios, empleados y trabajadores federales, y por excepción a los Gobernadores de los Estados que componen el Pacto Federal, a los Diputados de las Legislaturas Locales, a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, a los miembros del Consejo de las Judicaturas Locales, por lo que se refiere exclusivamente a la obligación que tienen de guardar la Constitución Federal y las leyes que de ella emanan, así como por el manejo de fondos y valores de carácter federal.”¹⁰¹

“En los términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional: *“se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño*

¹⁰¹ Ibidem., p 126

de sus empleos, cargos o comisiones", los cuales se encuentran enunciados en veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El paso fundamental para su desarrollo, afirma el maestro Delgadillo, fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, de acuerdo con el artículo 108 Constitucional y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública." ¹⁰²

Es así que tenemos que la responsabilidad administrativa se va a determinar cuando el servidor público no cumple con las obligaciones previamente estipuladas por las leyes en el ejercicio de sus funciones o cometa faltas. Siendo fundamental en este sentido que los actos u omisiones realizados, afecten directamente la legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia que determina la LFRSP en su artículo 47, así como la fracción III del artículo 109 Constitucional. En este sentido la afectación y el daño directo es causado a la administración

¹⁰² DELGADILLO, op cit., p 36 a 38

pública principalmente a los valores que rige la función pública, y que deben ser respetados por sus funcionarios.

Podemos concluir, de todas las responsabilidades estudiadas en este capítulo, que nos encontraremos ante la responsabilidad civil cuando el actuar del servidor público, dentro de sus funciones públicas produzcan un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares de cuyo acto, nacerá la obligación de reparar el daño, o resarcir el perjuicio causado; cuando el funcionario público ejecuta actividades de dirección y de gobierno, y cuyas actividades afecten intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos darán lugar a la responsabilidad política; en el caso de que los empleados públicos lleven a cabo una conducta que lesione valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrirán será penal y por lo tanto, deberán ser aplicadas las disposiciones y los procedimientos de esta naturaleza; cuando, incumplan con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el ejercicio de la función pública, en el desempeño de sus empleo, cargo o comisión, la naturaleza de la responsabilidad será de carácter administrativo. Y es importante precisar que en ocasiones podemos encontrarnos ante dos o mas responsabilidades en una conducta, como revela el estudio de cada una de las responsabilidades de los servidores públicos, en un momento determinado se unen en cuanto a la responsabilidad del Estado se refiere, la responsabilidad administrativa y la responsabilidad civil.

2.3. ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A través de la historia de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de derecho, ha sido una constante preocupación la de establecer un adecuado régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Es preciso hacer conciencia en cuanto a las actividades que llevan a cabo, así como a la función pública que desempeñan los servidores públicos y la importancia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, además de el respeto a los derechos e intereses de los administrados.

En atención al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer a nivel Constitucional la responsabilidad de todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Es así que tenemos la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual se deriva del fundamento Constitucional, en su artículo 109, que a la letra dice:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

- I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho.*
- II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y,*
- III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran automáticamente. No podrán imponerse dos veces, por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí, o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el mismo decomiso y con la misma privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que corresponda.

Cualquier ciudadano, bajo su mas estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a que se refiere el presente artículo."

La disposición transcrita, aparte de facultar al Congreso de la Unión y a los Locales a legislar en esta materia, delimita a grandes rasgos la responsabilidad política (fracc. I) la penal (fracc. II) y la administrativa.

Como reglamentaria de este precepto está la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo análisis desarrollaré en el siguiente tema.

En nuestro país, a lo largo de su historia jurídica, han surgido pocas leyes que regulen la conducta de los servidores públicos en cuanto a responsabilidad se refiere, en donde se contemplen todos los delitos, faltas u omisiones en que incurren estos servidores.

También se concede acción pública para denunciar ante la Cámara Federal de Diputados, hechos que impliquen responsabilidad política, penal o administrativa.

Esta ley fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 31 de diciembre de 1982; modificada por última vez por decreto publicado el día 10 de enero de 1994 y se fundamenta en el título Cuarto (artículo 108 a 114 de nuestra Constitución), cuyas reformas y adiciones de diversos preceptos Constitucionales, modificada por última vez, son publicados mediante el decreto de fecha 10 de enero de 1994.

Esta ley da una orientación al sistema de responsabilidades de los servidores públicos y ayuda a determinar las responsabilidades en que pueden incurrir éstos servidores públicos. En esta ley se establecen los principios que regulan las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, que como se mencionó con anterioridad, pueden ser políticas en donde se determina el juicio político y el juicio de declaración de procedencia; la responsabilidades administrativas, como el registro y bases de la situación patrimonial y los fundamentos de actuación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Quien también como autoridad disciplinaria, va a tratar de consolidar los valores Constitucionales que orientan el ejercicio de la función pública y también se encargará de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y en caso de que incumplan con éstas, aplicar las sanciones administrativas en que incurran.

También establece las bases en las que incurren los servidores públicos por actos u omisiones que afectan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, a efecto de garantizar el buen desempeño de sus funciones dentro del servicio público. Así mismo da a conocer obligaciones y sanciones administrativas, regulando los procedimientos para su aplicación.

Para iniciar con el análisis en forma de la ley en comento a continuación transcribiré un fragmento de la exposición de motivos de la misma, en la cual nos explica en términos precisos la naturaleza de la responsabilidad en la función pública.

El ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ello se deposita, hacen de la función pública un

medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo con su claro sentido de la observación señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atenten contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse lo bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia.

La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de decadencia, o bien, produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que le hace ver al Gobierno como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico concupiscente que sólo lo oprime y explota.

El funcionario empleado público, es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña...”

Esta ley contiene: 93 artículos, que son divididos por los capítulos en los que consta:

- Disposiciones Generales
- Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.
- Responsabilidades Administrativas
- Registro Patrimonial de los Servidores Públicos
- De las disposiciones a los servidores públicos del órgano ejecutivo del Distrito Federal

En el Título Primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su capítulo único, encontramos las disposiciones generales, cuyo contenido señalaré primeramente:

ARTÍCULO 1

Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II.- Las obligaciones en el servicio público;

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Respecto a la fracción I, ya se ha mencionado que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad de tipo civil, penal, política y administrativa.

En cuanto a la fracción II, las obligaciones en el servicio público se enumeran en el artículo 47 de esta ley, y en caso de incumplimiento se tendrá a lo dispuesto en el artículo 53 de la misma, artículos que serán analizados con posterioridad.

En cuanto a la fracción III, nos remitiremos para su estudio al artículo 46 y 47 de esta ley; a saber de la fracción IV, se mencionan en el artículo 3° que se transcribe con posterioridad, así como los artículos 53 y 54; así, las demás fracciones serán materia de estudio posterior, respecto a los artículos y disposiciones que lo regulan.

ARTÍCULO 2

Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Estos servidores públicos a que se refiere dicho artículo son:

- I. Los representantes de elección popular;
- II. Los miembros de los Poderes Judiciales Federal y Judicial del Distrito Federal;
- III. Funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, y
- IV. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

Así mismo, de conformidad con la parte final del artículo en comento, también serán sujetos de la misma quienes manejen o apliquen recursos económicos Federales.

Las autoridades competentes para la aplicación de la ley que se analiza, se encuentran numeradas en su artículo 3° y son:

- I. *Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;*
- I bis. La Asamblea Legislativa del Distrito federal;*
- II. *La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;*
- III. *Las Dependencias del Ejecutivo Federal;*
- IV. *El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;*
- V. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación;*
- VI. *El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;*
- VII. *El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;*
- VIII. *Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la Legislación, y*
- LX. *Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.*

Es importante la numeración anterior, menciona Juan Francisco Arroyo Herrera, sobretodo para la interposición de juicio de amparo, ya que basta con que la ley de ese carácter para que se les considere autoridades.

Es oportuno señalar que, las entidades citadas serán autoridades en sus respectivos ámbitos de competencia, en algunos casos, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia tendrá

el carácter de autoridad sólo en el Distrito Federal y respecto a sus trabajadores; lo mismo sucede con las dependencias del Ejecutivo Federal; así la Secretaría de la Reforma Agraria será autoridad respecto de sus trabajadores, más no con relación a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En cambio, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen el carácter de autoridad respecto a todas las dependencias de la Administración Pública Federal".¹⁰³

ARTÍCULO 4

Quando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previsto en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según la naturaleza y la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Podemos apreciar que se establecen quienes están sujetos a responsabilidades por el desempeño de su cargo, pero también se incluyen a trabajadores y funcionarios públicos. En este artículo nos va a determinar a la autoridad competente para llevar a cabo la aplicación de ésta ley.

Si el servidor público incurre en un acto sancionado por las leyes, se iniciará en su contra un proceso que puede ser de tipo penal, político civil, administrativo e incluso laboral, los cuales deberán llevarse a cabo por separado, en el caso de que fueran dos o más procedimientos a la vez, ya que cada uno de estos procedimientos tiene características específicas y existe una autonomía entre ellos.

¹⁰³ ARROYO, Herrera Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, 3ª ed. Porrúa, México, 2000, p 16

La única limitación que determina la parte final del artículo en comento, es que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

En cuanto a las diversas responsabilidades en que incurre un servidor público, en el Título Tercero se alude a las responsabilidades administrativas:

ARTÍCULO 46

Incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2° de esta ley. Artículo al que hice referencia con anterioridad.

Este artículo nos remite al 108 Constitucional en el cual se contempla a todas las personas que desarrollen un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública.

ARTÍCULO 47

En este artículo la ley va a determinar cuales son las obligaciones de los servidores públicos y cuales son las omisiones en las que incurran para acreditar una responsabilidad administrativa, cabe mencionar que el estudio y análisis de éste artículo, se expone en el capítulo cuarto de esta investigación.

ARTÍCULO 48

Para los efectos de esta ley, se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Para los mismos efectos, se entenderá al superior jerárquico al titular y, en el caso de las Entidades al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia.

Como señala el citado artículo, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo será la encargada de aplicar las sanciones a través del superior jerárquico, a través de la contraloría interna de su dependencia.

En el capítulo 2° de este mismo título nos menciona que se determinarán las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, en su artículo 49 que a la letra dice:

En las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

ARTÍCULO 50

La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incurrir en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas o denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta y omita una justa y debida, que lesione los intereses de quienes la formulen o presenten.

En este sentido, se tiene una obligación de respetar y hacer respetar el derecho que tiene la persona afectada en su esfera jurídica a elaborar sus quejas y denuncias sin que sea intimidado o amenazado para no llevar a cabo su denuncia o queja.

SANCIÓNES

En el artículo 53 de la Ley en estudio, nos menciona las sanciones a que son acreedores los servidores públicos por falta administrativa que a la letra dice:

- I. Apercibimiento privado o público*
- II. Amonestación privada o pública*
- III. Suspensión*
- IV. Destitución del puesto*
- V. Sanción económica*
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público*

Las sanciones mencionadas en este artículo serán objeto de estudio en el capítulo cuarto.

ARTÍCULO 54

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;*
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;*
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;*
- V. La antigüedad del servicio;*
- VI. La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones, y*
- VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.*

Debemos tomar en cuenta que para la aplicación de las sanciones deberá llevarse a cabo con anterioridad un procedimiento de investigación que se inicia con la queja recibida por el Presidente del Tribunal Superior, quien turnará en su oportunidad a la Contraloría Interna a efecto de que se lleve a cabo una investigación al respecto, una vez concluida, se devolverá la investigación al Presidente a quien le formulará una opinión relevante para la procedencia de la queja, y por último el Presidente someterá la queja a la consideración del Tribunal Superior.

Los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos van a establecer el procedimiento para la aplicación de sanciones previstas en el artículo 53, mismo que deberá seguir la Secretaría de la Contraloría y desarrollo administrativo, así como las contralorías internas de las dependencias, sin remitirse a otras leyes.

En cuanto a la fracción V del artículo 1º de la ley en estudio, estará regulado por los artículos 25 al 29, y de la fracción VI del 79 al 90, los cuales únicamente se mencionan, por no ser objeto de estudio de esta investigación.

Agustín Herrera Pérez, en el libro "Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos" nos menciona acertadamente que:

"La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia.

El régimen vigente de responsabilidad de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

Existe una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.”¹⁰⁴

Lo que podemos destacar y para resumir, en este capítulo entramos en materia subrayando lo que deberemos tomar en cuenta para determinar una responsabilidad, es el deber jurídico y la obligación que van de la mano en su definición y que se sustenta como: la obligación que tiene una persona de responder por una conducta ya sea de acción u omisión, para lo cual se requiere que existan dos personas: una, la que lleva a cabo la conducta y la otra, quien será la afectada a quien deberán responder por el daño causado. Entonces tenemos que el deber jurídico va a ser la norma preescrita, cuyo acatamiento será de forma voluntaria o coactiva en obediencia a la disposición establecida para su cumplimiento lo que podemos entender como la obligación jurídica cuyo deber es acatarse y cumplirse.

De tal forma que la responsabilidad nos remite a la palabra obligación, como ya se ha sustentado en este tema, es importante rescatar que desde la época de los romanos existe esta palabra que es constreñir a otro, darnos, hacernos o prestarnos algo, existiendo un vínculo entre dos personas, la que lleva a cabo la acción de dar, hacer prestar y la que lo recibe y, dicho por los tratadistas, generalmente es una relación jurídica entre estas personas una de las cuales será en la que recae y la otra a la que le dará el derecho de exigir sea cumplida.

Una vez entendido lo que es responsabilidad, tenemos que nuestro ordenamiento legal clasifica en cuatro tipos la responsabilidad a saber: responsabilidad administrativa, responsabilidad penal, responsabilidad civil y responsabilidad política, estableciendo su naturaleza, es decir, las características de cada una de éstas, los sujetos de responsabilidades y desde luego, los procedimientos que deberán seguirse, las autoridades competentes, así como las sanciones que se determinan para cada una de ellas.

¹⁰⁴ HERRERA, Pérez Agustín, Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas, de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1998, p 27, 28

Al desarrollar y definir cada una de ellas se observa que al tratar de determinar una conducta en alguna responsabilidad específica, en ocasiones nos podemos encontrar con más de una responsabilidad, de conformidad con lo que determina nuestra ley, y puede llegar a ocurrir; obviamente cada responsabilidad tendrá sus propias sanciones a aplicar, por lo que es importante determinar cuál es la responsabilidad en que incurre determinado servidor público y cuál es o cuáles serán las sanciones que deberán aplicarse, es lógico que si incurre en más de una responsabilidad, también las sanciones serán de varios tipos, para las cuales existen ordenamientos jurídicos específicos que las aplican y definen.

También se analizó de forma general la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que esta ley es la que surge conforme el artículo 109 Constitucional respecto a las responsabilidades de los servidores públicos de la misma forma que nos remite el artículo 30 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios la cual, debe aplicarse cuando un servidor público de los Tribunales Agrarios incurre en responsabilidad que va a resultar generalmente administrativa. Este ordenamiento legal nos establece quienes son sujetos de responsabilidad, a quienes deberá aplicarse esta ley, sus obligaciones, las sanciones que deberán aplicarse conforme a la responsabilidad, procedimientos y autoridades competentes a saber. Es conveniente comentar que algunos artículos son explicados con mayor precisión en capítulos posteriores, ya que tienen que ver directamente con el tema que se desarrolla. También es esta ley la que nos señala a la Secretaría encargada de establecer normas y procedimientos y que vigilará y aplicará sanciones a través de la Contraloría Interna de cada Dependencia.

CAPITULO 3.- ESTRUCTURA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El ilustre Doctor Sergio García Ramírez, en su libro "Elementos del Derecho Procesal Agrario" nos ilustra acerca de los primeros antecedentes que existieron en nuestro país en cuanto a Tribunales se refiere:

"Merece referencia el antiguo "Tribunal de los Acequeros de la Vega de Valencia." Este Tribunal de las Aguas existía ya cuando Jaime I, en 1239, hizo donación de las acequias de la Vega de Valencia. No se trata de un órgano público en sentido estricto, integrado con funcionarios, sino de un órgano social, investido de jurisdicción.

Los servidores públicos de la justicia agraria, en la antigüedad prehispánica fue experiencia cotidiana en la asamblea del Calpulli y en los tribunales aztecas, la oralidad y la inmediatez y un seguimiento riguroso, con disciplina militar y religiosa pudiera decirse, de las tradiciones jurídicas y de justicia, de aquellos nobles pueblos que con esta infraestructura social pudieron constituir sociedades que llegaron a manifestarse por su economía y su cultura en las grandes realizaciones que todavía tratamos de entender y que apenas iniciamos a conocer científicamente."¹⁰⁵

ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES EN EL REINO DE MÉXICO

"En México, el rey nombraba a un magistrado supremo que además de tener atribuciones administrativas, tenía la facultad de fallar en definitiva las apelaciones en los casos criminales. En las ciudades muy pobladas lejanas a México y sujetas a él, había un magistrado de esta categoría con idénticas atribuciones. Estos magistrados nombraban en sus respectivos territorios a los tribunales inferiores que eran colegiados, compuestos de tres o cuatro jueces, tribunales que conocían en asuntos civiles y penales. En estos últimos sus fallos

¹⁰⁵ VAZQUEZ, Alfaro Guillermo, *Lecciones de Derecho Agrario*, PAC, México, 1997, p 337

eran apelables ante el magistrado supremo de la Ciudad de México; pero en los negocios civiles, su sentencia no admitía recurso alguno.

En cada uno de los barrios de México, el pueblo se reunía anualmente para nombrar a un juez de competencia judicial limitada, pues sólo conocía en los asuntos civiles y penales de poca importancia que se suscitaban entre los vecinos de su Distrito. Este juez tenía obligación de dar noticia diaria al Tribunal Colegiado de la ciudad, sobre los negocios en que intervenía.

Como auxiliares de la administración de justicia había en cada barrio un individuo encargado de vigilar a algunas familias y de dar cuenta de lo que en ellas se observase; estos empleados eran electos por el pueblo del propio modo que los jueces inferiores; pero no podían conocer ni fallar en asunto alguno; por último, cierto número de policías se encargaba de emplazar a las partes y a los testigos en asuntos civiles y penales y de aprehender a los delincuentes.

En resumen, el mecanismo judicial de los mexicanos era el siguiente en orden de jurisdicción: si en un barrio se suscitaba un asunto leve, civil o penal conocía el juez del mismo barrio; si el asunto era grave, este juez podía practicar las primeras diligencias, pero el encargado de sentenciar era el Tribunal Colegiado; en asuntos civiles de cuantía o de importancia, era competente este mismo Tribunal, y su sentencia, inapelable. Sobre todos los jueces, estaba el magistrado supremo cuya palabra en asuntos criminales era definitiva.

ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES EN EL REINO DE TEXCOCO

En el reino de Texcoco, el rey era el magistrado supremo; él nombraba a los jueces y tenía en su palacio salas diversas destinadas especialmente al ejercicio de la judicatura; una para los jueces que conocían en asuntos civiles, otra para los que conocían en asuntos penales, otra para los que conocían en asuntos de carácter militar. En los mercados había un Tribunal dedicado exclusivamente a resolver las cuestiones que surgiesen entre vendedores y compradores. En lugares alejados del centro (Texcoco), jueces de competencia limitada fallaban en asuntos de escaso interés.

Los jueces de las diferentes salas que hemos enumerado, eran un número de doce en conjunto y tenían bajo sus órdenes escribanos y ejecutores.

Los fallos de estos jueces eran apelables ante el rey, quien asistido de otros dos jueces, según Motolinía, o de "trece nobles muy calificados", como afirma Bernardino de Sahagún, sentenciaba en definitiva.

Cada doce días el rey celebraba una junta con los jueces de la capital para resolver los casos graves, y de ochenta en ochenta días. Los jueces de las provincias se reunían para acordar las sentencias en los asuntos que por su cuantía o delicadeza no estaban bajo su jurisdicción. Estas juntas generales duraban veinte días.

TRIBUNALES ESPECIALES

Los militares y la nobleza eran juzgados por Tribunales especiales, en los reinos de la triple alianza.

Una sala del palacio real, escribe Sahagún estaba destinada para que en ella se juntaran los capitanes en consejo de guerra.

En otra sala se reunían, "los soldados nobles y hombres de guerra para juzgar de los delitos de que fuesen acusados."

VARIANTES

En Tlaxcala, conocía de los pleitos y los decidía, un consejo de ancianos. En Matlazinco, el primer rey conocía de los asuntos graves y los otros dos de los de poca importancia.

En Michoacán había un Tribunal Supremo para asuntos penales; pero en los casos graves conocía el rey.

ELECCIÓN DE LOS JUECES

Ya tenemos dicho que en el Reino de Acolhuacán (Texcoco), el rey nombraba a los jueces y en el de México, solamente el magistrado supremo era electo por el rey; los demás jueces, unos eran nombrados por el magistrado y otros por el pueblo.

Se tenía cuidado al escoger a los jueces, de que fuesen ricos, educados en el *Calmecac*,¹⁰⁶ de buenas costumbres, prudentes y sabios y que no fuesen afectos a embriagarse ni amigos de aceptar dádivas. Para que sostuviesen su cargo con lucimiento, en los reinos de México y Alcolhuacán se les asignaban tierras y esclavos para que las cultivasen.

También los señores, dice Sahagún, tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas, y ejercitadas en los trabajos de las conquistas, personas de buenas costumbres que fueron creadas en los monasterios de Calmecac, prudentes y sabios, y también creadas en el Palacio.

A estos tales escogía el señor para que fuesen jueces de la República: mirábase mucho en que estos tales no fuesen borrachos ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas; encargábales mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a sus manos viniese.

RESPONSABILIDAD DE LOS JUECES

Los jueces castigaban severamente a los jueces que no cumplían con su deber. "Los jueces, dice Mendieta, ninguna cosa recibían ni tomaban presente alguno, ni aceptaban persona, ni hacían diferencia del chico al grande en cosa de pleito, como lo deberían hacer los jueces cristianos; porque en verdad los dones y dádivas ciegan los ojos de los sabios y mudan las palabras y sentencias de los justos como lo dice Dios, y es una gran verdad. Si se hallaba que algún juez por respeto de alguna persona iba contra la verdad y rectitud de la justicia, o recibía alguna cosa de los pleitantes, o si sabían que se embeodaba, si la culpa era leve, una y dos veces los otros jueces lo reprendían asperamente, y si no se enmendaba, a la tercera vez lo

¹⁰⁶ Calmecac: era un colegio donde sólo asistía la nobleza.

trasquilaban (entre ellos era cosa de gran ignominia), y lo privaban con gran confusión, del oficio. En Texcoco acaeció, poco antes de que los españoles viniesen, mandar el señor ahorcar un juez porque por favorecer un principal contra un plebeyo dió injusta sentencia, y había informado siniestramente el mismo señor sobre el caso, y después sabida la verdad mandó ejecutar en él la pena de muerte.

También eran responsables de los retardos en los pleitos, de tal modo, que el negocio que más duraba se resolvía en la consulta de los ochenta días de que ya hemos hablado.”¹⁰⁷

Hubo Tribunales especializados para la sustanciación de algunas controversias del campo en la época colonial, como el Juzgado del Beneficio y Composición de Tierras, o Juzgado de Tierras, instituido en 1692 para afrontar conflictos derivados del sistema de composiciones.”¹⁰⁸

“Los antecedentes de los tribunales especiales para los campesinos se remontan a la época de la colonia. Las leyes de indias protegían los bienes de la comunidad de indios, las cajas de censos y fondos, en los que se custodiaban éstas y los títulos de propiedad; la administración y la custodia de las cajas estaba al cuidado de los oficiales reales, que la ejercían por medio de los visitadores de tierras; el destino de estas cajas era satisfacer las necesidades de las comunidades, pero fue frecuente que se cometieran abusos y los fondos fueran a parar al peculio de los oficiales, a pesar de que Felipe IX expidió una ley condenando a muerte a los corregidores que tomaran el dinero de las cajas de las comunidades; se constituyó un tribunal privativo de indios, compuesto por un oidor nombrado por el virrey, un procurador de indios, que debería estar presente en todas las audiencias en las que trataran asuntos de indígenas y un escribano y un alguacil. El tribunal de indios conocía las causas contra las cajas de la comunidad, pero también conocieron de asuntos civiles y criminales, cuyas sentencias podían ser reclamadas ante la Audiencia.”

¹⁰⁷ MENDIETA, y Nuñez Lucio, *El Derecho Precolonial*, 5ª. ed., Porrúa, México, 1985, p 49 a 51

¹⁰⁸ GARCÍA, Ramírez Sergio, *Justicia Agraria*, 3ª ed., TSA, México, 1997, p 65

“Durante el siglo antepasado, los principios jurídicos derivados del derecho civil francés, se fueron imponiendo en México sobre las instituciones españolas. El derecho civil napoleónico, brazo jurídico del sistema de propiedad liberal, se aplicó en México como un derecho de avanzada, que anunciaba una era de progreso. Los tribunales civiles conocieron y resolvieron los conflictos sobre tierras y todos sabemos como concluyó esta etapa de la historia del liberalismo en relación a la de los campesinos y los indígenas, especialmente. En materia agraria, el liberalismo no previó el impacto de las leyes de desamortización de los bienes eclesiásticos sobre las comunidades indígenas. Los tribunales civiles protectores de los derechos de propiedad estilo romano, consumaron los despojos de la tierra que aún conservaban los pueblos indígenas.”¹⁰⁹

“Los órganos encargados de otorgar justicia, durante la reforma, la lucha contra el Imperio y el porfiriato, fundados en la legislación civil, propiciaron la fundamentación legal de los despojos. Por ello no es extraño que casi todos los planes de los grupos revolucionarios planteasen la restitución de las tierras despojadas a los pueblos y a las comunidades indígenas, la nulidad de las enajenaciones hechas por la Secretaría de Fomento al amparo de las leyes de colonización y de terrenos baldíos y el establecimiento de tribunales especiales para resolver los conflictos de tierras.

El movimiento popular iniciado en 1910 y planteado desde 1906, encontró entre sus motivaciones principales la necesidad de resolver en justicia, los antiguos conflictos relacionados con tierras, bosques y aguas de las comunidades indígenas y de los pequeños productores. Es bien sabido que en la Revolución Agraria del Sur, Emiliano Zapata plantó la necesidad de órganos jurisdiccionales especializados en la materia.”¹¹⁰

“No le correspondía resolver cuestiones entre campesinos, sino entre el monarca y los poseedores de tierras sin título bastante.

¹⁰⁹ VELOZ BAÑUELOS, Rodolfo, “El Tribunal Superior Agrario”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, Tribunal Superior Agrario, México, Año III, núm.8, enero-abril de 1995, p 162

¹¹⁰ VÁZQUEZ, op cit., p 337

De tiempo atrás se solicitó el establecimiento de Tribunales Agrarios para conocer de los litigios en este ámbito, como medio de fincar la seguridad jurídica en la tenencia y el aprovechamiento de la tierra, y de poner las cuestiones del agro al abrigo de resoluciones más orientadas por la consideración política que por la disposición jurídica. Esta petición proviene del propio Plan de Ayala, el gran texto zapatista de la revolución agraria. Efectivamente, el sexto punto de este Plan hizo constar “que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos y caciques a la sombra de la tiranía y la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.”¹¹¹

“El Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911 dispuso que los pueblos entrarían en posesión inmediata de las tierras usurpadas y que los particulares que pretendieran derechos sobre de ellas, serían quienes tendrían que ir ante los Tribunales “especiales” a deducir sus derechos; esta proclama del pueblo iletrado estaba planteando los principios procesales de un nuevo derecho social, la oficiosidad, la inmediatez y la reinversión en la carga de la prueba. Desde aquí se planteó la verdadera revolución, la del cambio de un sistema jurídico, por otro gratificante para los intereses del campesinado; por otro que reconociera su propiedad colectiva y social; por otro al que tuvieran acceso a una justicia acorde; por otro que creara tribunales especializados que los atendieran.”¹¹²

“En el artículo 4º se creó la *Comisión Nacional Agraria*; las *Comisiones Locales Agrarias*; y los comités ejecutivos de los campesinos. Convenientemente adoptó las ideas de Emiliano Zapata en todas sus dimensiones. Y aun cuando se crearon y establecieron, no se

¹¹¹ GARCÍA, Ramírez Sergio, *Elementos del Derecho Procesal Agrario*, 2ª ed., Porrúa, México, 1997, p 144

¹¹² CHÁVEZ PADRÓN, Martha, “Breve Historia de los Tribunales Agrarios en México, al través del artículo 27 de la Constitución Federal” *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, México, Tomo XLII, núms. 183,184, mayo-agosto, 1992, p 48

habló entonces de la palabra "tribunales" por no ser adecuada, ni conveniente al momento histórico que se vivía." ¹¹³

Venustiano Carranza aún antes de la Constitución de 1917, en el Decreto de 1915 implantó un sistema administrativo para la redistribución de la tierra y en forma sustancial para conocer y resolver de los procedimientos de restitución de bienes inmuebles agrarios." ¹¹⁴

El triunfo de la Revolución Mexicana, se aplica con rango Constitucional la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, expedida por Venustiano Carranza en Veracruz. Desde ese año hasta 1992, los procedimientos agrarios fueron sustanciados en dos instancias, en las que la primera culminaba con un Mandamiento del Gobernador del Estado o del Jefe de Departamento del Distrito Federal y la segunda por una Resolución del Presidente de la República. Para sustanciar los procedimientos, en diversas épocas participaron las Comisiones Nacionales Agrarias, las Comisiones Locales Agrarias, el Departamento Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y la Secretaría de la Reforma Agraria.

La intervención del Estado en la vida interna de los núcleos agrarios y en la sustanciación de los diversos procedimientos fue tan excesiva que se instituyó un tutelaje que constreñía la capacidad de autogestión de los núcleos agrarios y sus integrantes.

Estos procedimientos agrarios duraban décadas en su tramitación porque no existían términos para la sustanciación de las instancias y los que existían nunca se respetaban; las diversas etapas procesales se repetían de manera arbitraria; el sistema de notificaciones nunca se precisó en la ley y sólo la jurisprudencia hizo posible que se estableciera un orden en esta materia; las deficiencias en los trabajos técnicos provocaron errores de localización, sobre posiciones, dotaciones sobre superficies inexistentes y ejecuciones indebidas, que generaron un clima de inseguridad jurídica en perjuicio de los propios ejidatarios y comuneros y de los pequeños propietarios." ¹¹⁵

¹¹³ Idem, p 49

¹¹⁴ VÁZQUEZ, op cit., p 337

¹¹⁵ VELOZ, op cit., p 164

“El 25 de octubre de 1915, suscrito por varios secretarios de Estado integrantes del Gobierno surgido de la Convención de Aguascalientes, entre los cuales destaca Pastor Rouaix, se expide, sin que haya tenido vigencia alguna, un cuerpo normativo bajo la denominación de “Ley Agraria”, el cual en su artículo noveno, creaba los **Tribunales Especiales de Tierras** para impartir la justicia agraria.”¹¹⁶

Durante muchos años prevaleció la categoría del Presidente de la República, como primera autoridad agraria de la nación. A partir de 1934, el sistema se complementó con una dependencia directa del Ejecutivo Federal y un cuerpo consultivo agrario, pero ya desde 1931 se había situado fuera del control jurisdiccional del juicio de amparo, a la cuestión agraria. Si bien esto permitió una intensa acción redistributiva y restitutoria, es evidente que en la época, el procedimiento administrativo no mantuvo las reglas esenciales que los especialistas señalan en el proceso clásico. Fue aquella una etapa casi discrecional de la administración que desarrollaba la actividad agraria presidencial; a pesar del no reducido número de injusticias verificadas en esta etapa, los perfiles feudales de la economía agraria nacional fueron quebrantados con la intensa acción agraria efectuada en el sexenio 1934 - 1940; sin embargo, la carencia de una auténtica jurisdicción empezaba a destacarse y se hacía más precisa a medida que los derechos colectivos o individuales de pueblos y campesinos iban siendo definidos por las resoluciones presidenciales agrarias y de ahí surgían nuevos conflictos entre los mismos pueblos o entre sus integrantes.

Las controversias entre núcleos de población especialmente comunidades indígenas, trataron de solucionarse en la reforma constitucional de 1937, sin éxito, toda vez que casi nunca se aceptaba la intervención arbitral del Ejecutivo Federal y los conflictos pasaban al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del llamado *Juicio de Inconformidad*, tradicional en sus 20 ó 30 años de desarrollo, para concluir con una sentencia casi siempre inejecutable.

¹¹⁶ DÍAZ, de León Marco Antonio, *Las Acciones de Controversia de Límites y de Restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario*, Porrúa, México, 2000, p XVI

El sistema de jurisdicción centralista se extendió diversos lustros y para no alargar esta exposición, se recoge un intento de corrección en la atribución a las llamadas Comisiones Agrarias Mixtas para conocer y resolver en procedimiento administrativo, más discrecional que administrativo, acerca de conflictos individuales y colectivos, derivados de los derechos agrarios ejidales y comunales creados por resoluciones presidenciales.”¹¹⁷

“En el sentido de crear Tribunales Agrarios se pronunciaron diversos especialistas y congresos agrarios, jurídicos o de otro carácter. La misma pretensión de establecer tribunales especializados en materia agraria se expresó en la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública.

Para esa Consulta se integró una Comisión de Justicia Agraria que contó con un coordinador y representantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Unión, además de un secretario.”¹¹⁸

Al citar a Fix-Zamudio, consideró que “la Reforma agraria...requiere de una reforma procesal, que aprovechando el indudable progreso de nuestra legislación instrumental agraria, efectúe una verdadera estructuración procesal, creando Tribunales Agrarios organizados judicialmente...” Raúl Cervantes Ahumada sugirió la creación de “tribunales ejidales”, mediante reforma constitucional que fuese reglamentada por una “ley de justicia ejidal”, esos órganos tendrían “categoría federal” y “conocerían todas las cuestiones que se suscitaran entre ejidatarios en relación con la tenencia de las tierras ejidales, de las reclamaciones que los ejidatarios presentasen en contra de las decisiones administrativas, y de todo conflicto que se suscitase sobre tierras ejidales.”

“Para dirimir toda clase de controversias en materia agraria, salvo el caso de conflictos por razón de tierras entre dos o más poblados, deben implantarse los Tribunales Agrarios con todas las características y elementos de un auténtico Tribunal, principalmente el que concierne

¹¹⁷ VÁZQUEZ, op cit., p 338 y 339

¹¹⁸ GARCÍA, (Elementos del Derecho Procesal Agrario), op cit., p 147

a la autonomía” y que sólo mediante el funcionamiento de Tribunales Agrarios se puede realizar la Justicia Agraria.”¹¹⁹

“La inquietud por la creación de Tribunales Agrarios se observó en algunos cultores de la ciencia jurídica. Así Raúl Cervantes Ahumada, distinguido jurista mexicano y maestro emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en un interesante trabajo monográfico que publicó en el año de 1964, en la Revista **Estudios Agrarios**, bajo el rubro de “Los Tribunales Agrarios (Necesidad de su Creación)”, precisa la urgencia de organizar un sistema de justicia ejidal. Los tribunales ejidales, nos dice Cervantes Ahumada, conocerían de todas las cuestiones que se suscitaran entre ejidatarios en relación con la tenencia de tierras ejidales; de reclamaciones que los ejidatarios presentasen en contra de decisiones administrativas, y de todo conflicto sobre tierras ejidales. Respecto de la organización de los tribunales, refiere que sería conveniente establecer tribunales regionales, que comprendiesen grupos de ejidos afines geográficamente; y propone que se modifique la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para agregarle la Sala de Asuntos Agrarios que funcionaría en forma similar a las otras Salas. Sugiere asimismo, la instauración de un procedimiento oral, ajeno a los formalismos que en la administración de justicia en las áreas civil y mercantil constituyen una verdadera barrera para cumplir con el imperativo contenido en el artículo 17 Constitucional, de impartir una justicia pronta y expedita.”

El tema fue tratado con amplitud por eminentes procesalistas mexicanos y extranjeros en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, que nuestra organización académica -Instituto Mexicano de Derecho Procesal-, celebró en la ciudad de Xalapa, capital del Estado de Veracruz, los días 12 al 16 de noviembre de 1979. El temario comprendía las bases generales para un Código Procesal Agrario y específicamente las perspectivas para la creación de Tribunales Agrarios.

Las conclusiones a que llegó el Congreso, en lo que atañe al tema objeto del presente estudio, fueron las siguientes:

¹¹⁹ Ibidem, p 149

1. La relativa novedad y complejidad, no menos que la extraordinaria significación de los problemas a resolver, reclaman la implantación de Tribunales Agrarios independientes y dotados de autoridad eficaz que ejerzan la jurisdicción, para resolver los problemas planteados en los casos concretos de Derecho Agrario, conforme al orden jurídico vigente.
2. Sin perjuicio de que las partes, en los casos de que no se trate de derechos indisponibles, puedan acudir a la eficaz vía del arbitraje, el Tribunal Oficial debe estar integrado exclusivamente por juristas.
3. Debe procurarse que en lo sucesivo los jueces que se designen tengan adecuado conocimiento del derecho agrario y, en cuanto sea posible, de la realidad a la cual deben aplicarlo.
4. La justicia debe ir a los justiciables, sea por vía de suficiente desconcentración, sea por vía de la itinerancia.
5. Presupuesto y Tribunales. Siendo el proceso agrario una pieza esencial para la aplicación de la leyes agrarias, deberá requerirse al Estado, la designación de un número suficiente de Jueces, eliminando la burocratización de las Oficinas (mas Jueces y menos funcionarios).
6. Debe establecerse con precisión la competencia de estos Tribunales que habrán de abarcar toda materia de Derecho Agrario.”¹²⁰

A raíz de estas propuestas se reformó la Ley Federal de la Reforma Agraria el 30 de diciembre de 1983 (D.O.F., 17-I-84), para descentralizar la justicia agraria. Las Comisiones Agrarias Mixtas comenzaron entonces a dar trámite a los juicios de privaciones y nuevas adjudicaciones y el Cuerpo Consultivo Agrario a las inconformidades contra sus resoluciones.

Se crearon las resoluciones secretariales para inafectabilidades; para privaciones y nuevas adjudicaciones de colonias agropecuarias; y titulaciones sobre terrenos nacionales. Se crearon las comunicaciones definitivas agrarias de los gobernadores para negación de acciones dotatorias en primera instancia. Las resoluciones definitivas agrarias de las Comisiones

¹²⁰ ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M., "Competencia en Materia Agraria", Revista de los Tribunales Agrarios, México, vol. III, núm. 8, enero-abril 1995, p 15, 16

Agrarias Mixtas para las privaciones de derechos ejidales aceptadas en primera instancia. Y los dictámenes definitivos agrarios en sentido negativo dictados por el Cuerpo Consultivo Agrario, en materia de acciones dotatorias; y sus resoluciones definitivas en materia de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos ejidales. Es decir, el Presidente de la República dejó de ser el único juzgador que decía la última palabra en resoluciones agrarias.”¹²¹

Años después, destacados juristas del foro mexicano participaron en la elaboración de diversos anteproyectos que bajo la denominación de “Ley Federal de Justicia Agraria” o bien “Ley del Tribunal Federal Agrario”, antecedieron a la reforma constitucional que entró en vigor el 7 de enero de 1992.

De esta manera, se crean los Tribunales Agrarios en México, como depositarios de la administración de justicia agraria, de aquí surge la certeza y legalidad respecto a la garantizar la tenencia de la tierra rural con la implantación de los Tribunales Agrarios, surgiendo con otra visión y enfoque de la justicia agraria, como órganos de legalidad, con sentido de justicia social y vinculado a la ley rigurosamente.

“Por supuesto, en esta situación también influyó la voluntad inquebrantable de grupos campesinos tendiente a que se le hiciese justicia, a que las instituciones y las autoridades tutelaran adecuadamente la integridad de los bienes propiedad de los núcleos de población, procurando su delimitación y restitución mediante las garantías del debido proceso y sentencias de los Tribunales Agrarios que adquieran la calidad de cosa juzgada.

En tal sentido la reforma busca desterrar la ilegalidad, la inseguridad jurídica y la violencia en el agro; se pretende corregir así, por parte del Estado y de sus Tribunales Agrarios, primero, la injusticia y corrupción propiciantes de que se despojara casi impunemente de sus tierras, ejidos y comunidades, además, que se les restituyan las mismas en aquellos casos donde, procesalmente y mediante juicio del Tribunal Agrario, ello sea conforme a derecho procedente. Y se estima que la impartición de justicia a través de los

¹²¹ CHAVEZ, op cit., p 53

Tribunales Agrarios generará mayor confianza en las inversiones e incrementará las oportunidades productivas en el campo.”¹²²

Es así que “en el mes de abril de 1992 fueron designados como magistrados del Tribunal Superior Agrario seis prominentes especialistas en derecho. En cuanto a la designación del presidente del Tribunal Superior Agrario, es de decirse que ésta recayó en el Dr. Sergio García Ramírez, habiéndose llevado a cabo el acto correspondiente el día primero de ese mes, atento al acuerdo relativo aprobado el primero de julio de dicho año, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día tres del mes de julio que se indica, del propio año.”¹²³

Los Tribunales Agrarios están dotados de autonomía y tienen plena jurisdicción para dictar sus fallos en los conflictos, que de acuerdo con su competencia, le sean sometidos y que desde luego, están sujetos al juicio de amparo.

Una de las reformas más importantes y trascendentes jurídica y socialmente hablando fue el 6 de enero de 1992 cuando el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, convocó al sector agropecuario y ante sus dirigentes propuso una transformación integral del campo, dando lugar a la reforma del artículo 27 Constitucional.

La fracción XIX en sus adiciones de 1992, señaló que “para estos efectos y, en general, para la administración de la justicia agraria, la Ley instituirá *Tribunales* dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.”

Se conservó la ya tradicional forma constitucional de delegar facultades judiciales en los órganos impartidores de justicia agraria.”¹²⁴

¹²² DÍAZ, op cit., p XVI

¹²³ DELGADO, Moya Rubén, *Manual y guía de derecho procesal agrario*, 2ª. ed., Sista, México, 1991, p 69 y 71

¹²⁴ Idem, p 54, 55

“Con esta reforma, se suprimió el reparto agrario, encargados de otorgar seguridad jurídica a la propiedad de los núcleos ejidales y comunales, así como a la pequeña propiedad. Se expidieron la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Se creó un Tribunal Superior y Tribunales Unitarios de primera instancia.

A los Tribunales Agrarios se les dotó de una doble competencia: Una transitoria, para culminar con los procedimientos administrativos que se encontraban en trámite ante la Secretaría de la Reforma Agraria y una permanente para resolver las controversias derivadas del ejercicio de los derechos contenidos en la Ley Agraria.

Los asuntos de la competencia transitoria casi han concluido. No quedan más de 100 que están en trámite con cumplimiento de sentencias ejecutorias de juicios de amparo.”¹²⁵

La *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios* (LOTA) salió publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) del 26-II-1992, consta de 30 artículos que norman la pauta estructural y funcional de estos órganos judiciales.”¹²⁶

“Los textos de las exposiciones de motivos de la *Ley Agraria* (LA) y la LOTA que aluden a los Tribunales Agrarios como instrumentos para la seguridad jurídica en el campo, que a su vez constituye un presupuesto para el desarrollo rural. Con esos tribunales cesa el procedimiento judicial-administrativo y se inicia uno puramente jurisdiccional. Los Tribunales Agrarios constituyen un sistema autónomo en lo jurisdiccional y en lo administrativo.

En la exposición de motivos de Ley Agraria se expresó la necesidad de “instrumentar un aparato de justicia de gran alcance para resolver los conflictos en el campo mexicano, que generan enfrentamiento y violencia entre poblados y familias. Se promueve la instauración de Tribunales Agrarios en todo el país. Llevar la justicia agraria al más lejano rincón de nuestro territorio es objetivo primordial de esta iniciativa de ley.”

¹²⁵ *Comisión de Divulgación y Editorial*, TSA, México, 2001, p 16 a 18

¹²⁶ CHÁVEZ, op cit., p 57

El sistema de los Tribunales Agrarios abarca dos componentes a saber: el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios de Distrito, relacionados entre sí en función del grado jurisdiccional y de la jerarquía administrativa.”¹²⁷

Como se puede observar la aportación estructural y jurisdiccional que se dio a partir de 1992 vino a generar un gran cambio pero sobre todo un gran avance en cuanto a impartición de justicia en materia agraria se refiere asentando después de tanto tiempo y tantos intentos un verdadero orden judicial y apoyo a la clase agraria haciendo llegar a éstos los medios para defender sus derechos y de este modo procurar el orden social y el progreso económico.

En opinión de Sergio García Ramírez, “la importancia de una institución del Estado -como los órganos de la justicia agraria- se puede analizar en varias vertientes, que acaban por reunirse o consolidarse en una sola acción y un solo destino: el servicio a determinado proyecto de Nación; el proyecto constitucional; el modelo que postula la ley suprema del país, en el que convergen las decisiones políticas fundamentales: política, social, económica, jurídica, moral.”

Los Tribunales Agrarios despiertan expectativas. La primera tiene que ver con la seguridad jurídica, presupuesto de la justicia, aunque también es cierto -si las cosas se observan desde otro ángulo aconsejable- que la justicia es presupuesto de la seguridad.

La expectativa que infunden los Tribunales Agrarios se resume en una expresión concisa: acceso a la justicia.

Los Tribunales Agrarios aparecieron en México en plena crisis del Estado intervencionista y del concepto de tutela fundado en los apoyos del Estado y en la restricción de los derechos de los particulares, ambas cosas en aras de la equidad. Nacieron en lo que se describió como una época de “optimismo social.” Pero no duró mucho ese optimismo.

¹²⁷ GARCÍA, (Elementos del Derecho Procesal Agrario), op cit., p 159, 160

“Al tropezar el propósito político distribuidor de la tierra con la realidad demográfica, agrícola y económica -otro caso de encuentro entre la realidad y los códigos-, cesó la posibilidad de mantener en manos del Ejecutivo con éxito la solución final de las peticiones dotatorias de tierras. Este no podía ni debía ser, con peligro para el sistema político mexicano, y sin beneficio para nadie, el legado de tierras, tras haber sido el distribuidor de millones de hectáreas era preciso que se aceptara la nueva circunstancia y con ella la nueva solución razonable: desaparición del Ejecutivo como “suprema autoridad agraria” y aparición, en su lugar de verdaderos tribunales. Así concluía un periodo de solución política, y se abría otro de solución jurídica, por fuerza cimentada en la ley. La organización agraria adquiere hoy, y más en el futuro, los objetivos inherentes a la etapa y a las ideas supervenientes: económicos.”¹²⁸

“Hoy nuestra Constitución Política, el Derecho Social y los Tribunales Agrarios han puesto orden en el agro mexicano, otorgando justicia al campesino, motivando la economía nacional y la paz social. Como señala Porte Petit: “En el campo, la norma fundamental ha orientado la atención a los reclamos de justicia, de redistribución y defensa de la tierra que conformaron la memoria y la experiencia campesina, hoy, abre opciones e instancias de pacífica gestión, como son los Tribunales Agrarios, que se conducen bajo el espíritu del moderno Derecho Social Agrario.”¹²⁹

3.1. EL ARTÍCULO 27 FRACCIÓN XIX DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

“Surge formalmente con fecha 7 de enero de 1992, en que comenzó su vigencia el decreto correspondiente que fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 6 de enero de dicho año, mediante el cual se adiciona, en lo que aquí nos interesa, el párrafo segundo de la fracción XIX del párrafo noveno del artículo 27 y en el que específicamente se trata de la

¹²⁸ GARCÍA, (Justicia agraria), op cit., p 68, 69

¹²⁹ MUÑOZ LOPEZ, Aldo Saúl, “Retos de la Justicia Agraria”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, año VII, septiembre-diciembre, núm. 25, p 70

creación de los "tribunales", cuando en lo conducente se expresa que: "...para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente." (Diario Oficial de la Federación, México D.F., Lunes 6 de enero de 1992, Tomo CDLX, No. 3, p.4)."¹³⁰

El doctor Guillermo Gabino Vázquez Alfaro en su obra intitulada "Lecciones de Derecho Agrario" nos menciona: "El origen constitucional del actual sistema jurisdiccional agrario se encuentra en la fracción XIX del párrafo noveno del artículo 27 de la ley fundamental. La parte declarativa en el primer párrafo de la propia fracción proviene de una reforma anterior y se mantuvo en la transformación de 1992, agregando en su párrafo segundo, parte final, la institución de tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de justicia agraria; estipulándose además, su integración por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente."¹³¹

"A partir de la trascendental reforma del artículo 27 de nuestra Carta fundamental, aquella justicia retenida por el Poder Ejecutivo se atribuye a órganos jurisdiccionales dotados de plena jurisdicción, independientes y autónomos. Se instituyen los Tribunales Agrarios.

La fracción XIX del precepto constitucional antes referido es ampliamente ilustrativa. Son de jurisdicción federal ---señala--- todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra, de los ejidos y comunidades.

A partir de la promulgación de esta reforma constitucional se expiden la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y el Reglamento Interior de los Tribunales

¹³⁰ DELGADO, Moya Rubén, (*Manual y guía de derecho procesal agrario*, 2ª. ed., Sista, México, 1991, p 69

¹³¹ VÁZQUEZ, op cit., p 341

Agrarios. Los dos primeros ordenamientos jurídicos se publican el 23 de febrero del mismo año de 1992 y el Reglamento Interior se aprueba por el Pleno del Tribunal Superior Agrario el 12 de julio de 1993.

En esta preceptiva jurídica encontramos todas las normas que establecen y regulan la competencia de los Tribunales Agrarios como órganos jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción en el ámbito federal, para impartir la justicia agraria en todo el territorio nacional. Así lo concretiza el artículo 1º. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.¹³²

“Ella constituye el origen fundamental del sistema que integran el Tribunal Superior y Agrario y los Tribunales Unitarios de la materia.

El último párrafo del mencionado artículo transitorio dispuso que además de los asuntos de tierras de referencia, los “demás” de carácter agrario se turnaran a los Tribunales Agrarios conforme a la competencia que a estos les asignó la legislación de la materia.”¹³³

3.2. ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL FRACCIÓN XIX

“Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los

¹³² ARMIENTA, op cit., p 17

¹³³ Ibidem, p 342

ejidos y comunidades, para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de esta, por la Comisión permanente.

La ley establecerá un Órgano para la procuración de justicia agraria."

Podemos destacar que en la parte final de la fracción XIX existe el término constitucional en el cual se establecen los Tribunales Agrarios así como la Procuraduría Agraria.

Este artículo viene siendo la base del derecho agrario mexicano al desarrollarse los principios contenidos en el mandamiento constitucional citado, así como todas sus normas jurídicas, todas sus leyes especiales y complementarias. Se establecen lineamientos generales para la justicia agraria a cargo de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria.

"He aquí, finalmente, los órganos jurisdiccionales especializados tanto tiempo requeridos, de cuya buena marcha -confiada a los funcionarios que en ellos laboran- depende el éxito de este sector de las tareas nacionales y la satisfacción de una idea vieja esperanza de justicia."¹³⁴

Nos dice Antonio Luna Arroyo: si el derecho Constitucional, como su nombre lo indica, es el estudio sistemático de la ley fundamental, del Estado que determina las libertades y los derechos de los individuos frente a la organización gubernamental (parte dogmática que establece el sistema de limitaciones a la acción del poder público frente a las garantías de igualdad y libertad) y a la organización de los poderes públicos con sus respectivas competencias; la idea de soberanía y la forma de gobierno y un capítulo en el que se indica cuales son las partes integrantes de la federación y un capítulo más de las responsabilidades de los funcionarios públicos (parte orgánica) y el derecho agrario se implante en forma clara y

¹³⁴ GARCIA, (Elementos del Derecho Procesal Agrario), op cit., p 158

concreta en uno de sus preceptos fundamentales, tiene que haber una estrechísima relación entre ellos...¹³⁵

3.3. ESTRUCTURA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Partiendo de que Tribunal es un órgano jurisdiccional y entendemos por éste, todos aquellos órganos públicos especial y técnicamente calificados para desempeñar la función jurisdiccional. Los tribunales, como todos los órganos públicos son construcciones conceptuales jurídicas ideadas para explicar la fusión de dos elementos:

Primeramente, *oficio*.- que es el conjunto de cometidos concretos que corresponde realizar al órgano dentro del ámbito general de su función y segundo, *funcionario*.- que es la persona que constituye el sustrato humano la cual tiene el oficio a su cargo.

Si tomamos el artículo 1º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios podemos identificar el concepto de los Tribunales Agrarios, que a la letra dice:

"Los Tribunales Agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XLIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional."

Y en la definición de Sergio García Ranúrez, menciona: "son antiguos el concepto y la práctica de los Tribunales Agrarios, entendidos como órganos depositarios de jurisdicción y por ello dispuestos para resolver las controversias que surgen en el agro. Entendemos por éstas en amplio sentido, como los litigios derivados de la tenencia de la tierra y aprovechamiento de bienes del campo: tierras, aguas, bosques. En el origen de estas cuestiones se hallan temas

¹³⁵ LUNA, op cit., p 104, 105

vitales, estrictamente: la subsistencia de quienes viven y trabajan en el medio rural -el hondo tema de la tierra, génesis de paz y guerra-, y la de quienes -que somos todos- de ahí derivan materias primas para el progreso y alimentos para la supervivencia.”¹³⁶

“La autonomía para dictar sus fallos” se refiere a la independencia y plenitud de protestar de esos órganos jurisdiccionales con respecto a cualesquiera otros órganos del Estado.

Es así que tenemos que el Tribunal Agrario, es el organismo judicial al cual se le encomienda el conocimiento y la solución de todos los conflictos que surjan en el agro; entendiendo por este en el sentido amplio los litigios derivados de la tenencia y aprovechamiento de bienes del campo, tierras, aguas y bosques. En el origen de estas cuestiones se hayan temas vitales estrictamente: la subsistencia de quienes viven en el campo, ya que de ahí derivan materias primas para alimentos que son la base para la supervivencia y el progreso económico; así mismo, sustanciando y resolviendo las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria.

Sergio García Ramírez, en su libro intitulado “Justicia Agraria” nos menciona: “puesto que se habla de jurisdicción plena, vale señalar que los Tribunales Agrarios cuentan con las diversas potestades que integran, genéricamente, la atribución jurisdiccional perfecta: conocen de las controversias, llaman ante sí a los contendientes, se valen de la fuerza del Estado para hacer cumplir sus determinaciones, resuelven el litigio con la autoridad del Estado mismo y ejecutan sus sentencias.

El tribunal es la figura clave del proceso. Ciertamente no hay proceso si no existen demandante o actor y demandado o reo, pero no son estos, sino el tribunal, quienes en nombre del Estado solucionarán el conflicto y dirán la verdad legal que selle la controversia. El tribunal ha de pronunciar la palabra que resuelva a quién corresponde el derecho, esto es, ha de decir el derecho en el caso concreto, según es la etimología de la voz “*jurisdicción*”. Para ello, el tribunal -órgano del Estado- se encuentra subordinado única y exclusivamente a la ley.

¹³⁶ GARCÍA, (Justicia Agraria), op cit., p 143

Por ende, posee superlativa importancia la persona del juzgador, el ser humano que asume delicada y alta encomienda. Ese juzgador debe ser un modelo de probidad, sabiduría, serenidad, entereza. Juzgara a los particulares, pero también decidirá sobre los actos del poder público.

Se ha discutido largamente la mejor forma de designar a los funcionarios judiciales. Al respecto hay numerosos y encontrados pareceres.”¹³⁷

“Siempre ha preocupado la integración y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. Se requiere con razón sobrada, asegurar que la designación de los juzgadores, en todos los niveles de la magistratura, recaigan personas idóneas para el desempeño de esta elevada misión.”¹³⁸

“Los Tribunales Agrarios están estructurados por un Tribunal Superior integrado por cinco magistrados numerarios y un supernumerario y por treinta y cuatro magistrados de Tribunales Unitarios que cuentan con cinco magistrados supernumerarios para suplir sus audiencias. Su designación está sujeta a un procedimiento en el que participen el Presidente de la República, quien propone su designación a la Cámara de Senadores y en sus recesos a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que los elige.”¹³⁹

En la Revista “Comisión de divulgación y editorial”, el Licenciado Rodolfo Veloz Bañuelos nos menciona: “Respecto a la competencia ordinaria de los Tribunales Agrarios ésta tiene una doble naturaleza. Son órganos de jurisdicción contenciosa-administrativa, cuando conocen sobre nulidades de actos de las autoridades agrarias. Estos actos administrativos que se nulifican mediante sentencias de los Tribunales Unitarios Agrarios y el Tribunal Superior Agrario en revisión, pueden comprender desde decretos expropiatorios expedidos por el Presidente de la República sobre superficies ejidales o comunales, hasta inscripciones en el Registro Agrario Nacional. Cuando los actos corresponden a los Ejecutivos Locales o a los Presidentes Municipales y afectan los derechos colectivos de los núcleos agrarios, existe

¹³⁷ *Ibidem*, p 69 y 79

¹³⁸ GARCIA, (Elementos del Derecho Procesal Agrario), op cit., p 153

¹³⁹ VELOZ, op cit., p165

competencia de los Tribunales Unitarios para anular el acto y restituir el derecho violado al sujeto ejidal o comunal. Existe también competencia para anular títulos de terrenos nacionales expedidos por la Secretaría de la Reforma Agraria. En este contexto, los Tribunales Agrarios son auténticos tribunales de lo contencioso-administrativo.

Sin embargo, también tienen competencia de jurisdicción ordinaria, cuando resuelven controversias de ejidatarios entre sí, o entre estos y el Comisariado Ejidal o la Asamblea.

La justicia agraria debe ampliar su competencia para conocer, como un órgano de plena jurisdicción administrativa, los conflictos derivados de la aplicación de las normas ecológicas.

La jurisdicción agraria depositada en tribunales administrativos, con plena autonomía del Ejecutivo y del Poder Judicial, será más eficiente, a condición de que sus magistrados profundicen en su especialización, se mantengan actuando con honestidad y con una actitud abierta a la realidad social que les ha tocado conocer y penetrar mediante sus sentencias.”¹⁴⁰

En opinión del magistrado Aldo Saúl Muñoz López, en la “Revista de los Tribunales Agrarios” comenta que: “A más de ocho años de su existencia los Tribunales Agrarios han justificado plenamente su establecimiento, ya que en la medida de lo posible han dado satisfacción a la necesidad de justicia; hoy por hoy, damos cuenta que miles de campesinos acuden convencidos de que sus demandas son atendidas y cumplidas. En razón de ello, los Tribunales Agrarios brindan tutela jurídica efectiva a los sectores más vulnerables del medio rural mexicano, y se consagran como una clara expresión del Estado de Derecho.

Quienes formamos parte de los Tribunales Agrarios, tenemos una alta responsabilidad, no nada mas con nosotros mismos y la institución que noblemente nos permite el sustento en el decoro, sino con los campesinos e indígenas de México, que son la esencia y razón de ser de los órganos encargados de procurar e impartir justicia en materia agraria.”¹⁴¹

¹⁴⁰ Comisión de Divulgación y Editorial, op cit., p 22 a 24

¹⁴¹ MUÑOZ, op cit., p 73

Conforme al artículo 2° de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios nos señala que los Tribunales Agrarios se componen de:

- I. El Tribunal Superior Agrario, y
- II. Los Tribunales Unitarios Agrarios.

3.3.1. ATRIBUCIONES JURÍDICAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

Son atribuciones de los Tribunales Agrarios en general según lo dispone la Ley Agraria:

Conocer de los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, para lo cual los Tribunales Agrarios deberán sujetarse a las disposiciones que rigen el procedimiento previsto en la Ley Agraria, fundamentando sus actos en dicho ordenamiento sustantivo, sustentado en el artículo 164.

El artículo 165 de la ley en comento dispone que: *“Los Tribunales Agrarios, además conocerán en la vía de jurisdicción voluntaria de los asuntos no litigiosos que le sean planteados, que requieran la intervención judicial, y proveerán lo necesario para proteger los intereses de los solicitantes.”*

Asimismo, el artículo 166 de la misma ley menciona: *“Los Tribunales Agrarios proveerán las diligencias precautorias necesarias para proteger a los interesados. Asimismo, podrán acordar la suspensión del acto de autoridad en materia agraria que pudiere afectarlos en tanto se resuelve la definitiva.”* Con la limitante de que deberán *“considerar las condiciones socioeconómicas de los interesados para el establecimiento de la garantía inherente a la reparación del daño, indemnización que pudiere causarse con la suspensión si la sentencia no fuere favorable para el quejoso.”*

El Tribunal Superior Agrario tiene dos ámbitos de competencia: uno transitorio para culminar con los procedimientos agrarios de dotación, ampliación de tierras, bosques y aguas y nuevos centros de población, instaurados al amparo de la Ley Federal de la Reforma Agraria y que culminan con una sentencia definitiva. Su ámbito permanente está delimitado para conocer en revisión las sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios sobre conflictos de límites de tierras entre dos o más núcleos de población o entre éstos pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; sobre restitución de tierras de los ejidos y comunidades, y sobre nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias; para el establecimiento de jurisprudencia, que es obligatoria para los Tribunales Unitarios; para conocer de impedimentos y excusas de los magistrados y resolver sobre las excitativas de justicia cuando los magistrados del Tribunal Superior o los de los Tribunales Unitarios no resuelvan dentro de los plazos establecidos.”¹⁴²

El Tribunal Superior Agrario se ocupa en resolver “el rezago agrario”, a este cometido se dirige sólo el 7% que se refiere a sentencias sobre recursos de revisión y otros asuntos después del 30 de junio de 1994, ya que a partir del 21 de julio de 1992 fecha en que se llevó a cabo la primera sesión jurisdiccional, se dirigía el 95% de las resoluciones definitivas adoptadas por éste órgano jurisdiccional.

El artículo 7° de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, nos señala: “*El Tribunal Superior Agrario tomará sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos. Para que sesione válidamente, se requerirá la presencia de por lo menos dos magistrados, entre los cuales deberá estar el Presidente. Este tendrá voto de calidad en caso de empate.*”

A su vez, el artículo 8° de la ley en comento establece que son atribuciones del Tribunal Superior Agrario las siguientes:

1.- Fijar el número y límite territorial de los Distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de esta ley;

¹⁴² VELOZ, op cit., p 166

II.- Establecer el número y sede de los Tribunales Unitarios que existirán en cada uno de los Distritos. Las determinaciones de esta naturaleza se publicaran en el Diario Oficial de la Federación.

Además, cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los Tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca;

III.- Resolver sobre las renunciaciones de los magistrados y concederles licencias hasta por un mes con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal, y hasta por tres meses sin goce de sueldo en casos excepcionales, el Tribunal Superior podrá otorgar licencias sin goce de sueldo por plazos mayores;

IV.- Determinar cuando el supernumerario del Tribunal Superior deba suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que toca a los Tribunales Unitarios, cual de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente; en los casos en que la ausencia no exceda de 15 días, el Tribunal Superior podrá autorizar para que lo supla el secretario de acuerdos adscrito al Tribunal Unitario de que se trate;

V.- Elegir al presidente del Tribunal Superior de entre los magistrados que lo forman, y determinar las responsabilidades en que incurra en el desempeño de su cargo;

VI.- Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los Tribunales Unitarios;

VII.- Nombrar los secretarios, actuarios y peritos de los Tribunales Agrarios, cesarlos, suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos; así como concederles licencias en los términos de las disposiciones legales aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que se encuentren adscritos;

VIII.- Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;

IX.- Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los Tribunales Agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad;

X.- Aprobar el reglamento interior de los Tribunales Agrarios, así como los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento, y

IX.- Las demás atribuciones que le confieran esta y otras leyes.

Como se ve, comenta Marcos Nazar Sevilla: “el texto transitorio Constitucional transfiere el conocimiento de tales procesos a los Tribunales Agrarios, pero deja pendiente el señalamiento de la competencia específica para resolver en esos casos. El primer párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley Agraria dispone, en congruencia con el texto Constitucional, que la LFRA se seguirá aplicando respecto de los asuntos señalados: el “rezago agrario.”

El precepto Constitucional al que se remite la ley reglamentaria sólo considera los casos en trámite, es decir, inconclusos, no resueltos todavía, y no habla de aquellos otros “cuyo trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo de archive del expediente como asunto concluido o dictamen negativo...”, que es a lo que se refiere la parte últimamente transcrita de la LA En esta virtud, es posible y debido entender que el Tribunal Agrario sólo se ocupará, como ordena la Constitución, de resolver asuntos en trámite, único caso en que se halla pendiente la decisión final. El artículo cuarto transitorio de la LOTA fija la competencia específica de los órganos de la justicia agraria a propósito de los asuntos previstos en la norma transitoria Constitucional.¹⁴³

En cuanto a la competencia, el artículo 9º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios menciona:

¹⁴³ NAZAR, op cit., p 164

El Tribunal Superior Agrario será competente para conocer:

- I. *Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de poblaciones ejidales o comunales, o con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;*

El recurso de revisión que reglamenta la Ley Agraria sin definirlo, tiene por objeto que el Tribunal Superior Agrario conozca en segunda instancia de las sentencias que dicten los Tribunales Unitarios Agrarios, teniendo facultades para modificarlas, revocarlas o confirmarlas, cuando se trate de los casos que establece el artículo 198 del citado ordenamiento, siendo los siguientes:

Cuando se resuelva sobre cuestiones relacionadas con los límites de tierras suscitadas entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

Cuando se resuelva sobre la tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales.

Cuando se resuelva sobre la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.”¹⁴⁴

- II. *Del recurso de revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal;*
- III. *Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;*

¹⁴⁴ VELOZ, op cit., p 166

En cuanto al recurso de revisión podemos remitirnos al artículo 198 de la Ley Agraria que alude a este recurso de revisión interpuesto en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios en juicios que se refieran a:

- a) Conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- b) Restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal; y,
- c) Nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.”¹⁴⁵

IV. De conflictos de competencia entre los Tribunales Unitarios;

“De acuerdo a esta fracción, el Tribunal Superior también es competente para conocer de los conflictos de competencia surgidos ente los Tribunales Unitarios.

Sobre el particular, la competencia territorial de que gozan los Tribunales Unitarios les fue fijada por el Tribunal Superior, que en ocasiones ha entrado en conflicto entre dos a más Tribunales Unitarios, situación que provoca dilación y confusión en la implantación de justicia agraria; por lo que para efecto de dilucidar la competencia territorial entre uno u otro tribunal, el mismo Tribunal Superior ha sentado un precedente en el sentido de que será competente para conocer del juicio agrario, planteado, el Tribunal Unitario en donde se ubiquen los terrenos que lo motivaron.”¹⁴⁶

V. Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.

¹⁴⁵ DIAZ DE LEON, Marco Antonio, “El Proceso ante los Modernos Tribunales Agrarios”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, año VIII, septiembre-diciembre, núm. 25, p 154

¹⁴⁶ VELOZ, op cit., p 169

Para interrumpir la jurisprudencia se requerirá el voto favorable de cuatro magistrados y expresar las razones en que se apoye la interrupción.

Asimismo, el Tribunal Superior resolverá qué tesis debe observarse, cuando diversos Tribunales Unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, la que también constituirá jurisprudencia, sin que la resolución que se dicte afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatoria para los Tribunales Unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario;

Con las reformas realizadas a la Ley Agraria en 1993, se introdujo la figura de la facultad del Tribunal Superior Agrario de establecer jurisprudencia mediante la expedición de cinco sentencias en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.

Según esta disposición, la jurisprudencia puede interrumpirse mediante el voto favorable de cuatro magistrados y la expresión de las razones en que se apoya.

Otra forma de integrar jurisprudencia por parte del Tribunal Superior es en el momento de resolver qué tesis debe observarse cuando diversos Tribunales Unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias. En este caso, la resolución del Tribunal Superior no afecta el sentido de las sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios.

La jurisprudencia que establece el Tribunal Superior será obligatoria para los Tribunales Unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario.

El propósito de esta disposición es el darle congruencia a las sentencias de los Tribunales Unitarios en la aplicación de la Ley Agraria, que por su novedad suscita dudas y provoca diversos criterios de interpretación de la ley.”¹⁴⁷

VI. De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los Tribunales Unitarios;

La fracción VI, señala la competencia del Tribunal Superior, para conocer de los impedimentos y excusas tanto de los magistrados del propio tribunal, así como de los Tribunales Unitarios, a que se refiere el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los artículos 27, 28 y 29 de la LOTA.

VII. Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los Tribunales Unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos; y,

En los términos de esta fracción, el Tribunal Superior será competente para conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los Tribunales Unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos. En el presente caso la excitativa de justicia tiene por objeto que el Tribunal Superior ordene que los magistrados cumplan con las obligaciones procesales en los plazos y términos que marca la ley, ya sea para dictar sentencias o formular el proyecto de la misma, o para que sustancie el procedimiento del juicio agrario.

La excitativa de justicia puede promoverse ante el propio Tribunal Unitario que la originó, o directamente ante el Tribunal Superior, en su escrito la parte que promueve deberá señalar el nombre del magistrado y la actuación omitida, así como los razonamientos que la funden.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Ibidem, p 169

¹⁴⁸ Ibidem

VIII. De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran.

Corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterla a la aprobación del Tribunal Superior.

3.3.2. ATRIBUCIONES JURÍDICAS DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS

Los Tribunales Unitarios fueron instituidos a partir del acuerdo de competencia territorial expedido el 8 de mayo de 1992, en septiembre de este mismo año iniciaron su funcionamiento 34 Tribunales Unitarios, podemos apreciar que estos tribunales son la primera instancia para llevar a cabo la justicia agraria, para los campesinos, indígenas, y en general, personas que intervienen en el agro.

“Respecto de los Tribunales Unitarios Agrarios el artículo 5° de la LOTA, indica su competencia por territorio señalando que esté en la República, se dividirá en Distritos, cuyos límites territoriales establecerá el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo. También se faculta al Tribunal Superior Agrario, para determinar el número de Tribunales Unitarios que deberán impartir la justicia agraria en única y primera instancia en el territorio nacional. Por resolución del Pleno de fecha 8 de mayo de 1992, se formaron treinta y cuatro Distritos de justicia agraria. Estos, normalmente, comprenden el territorio de una sola entidad federativa, aunque también existen algunos que abarcan sólo parte de un Estado y sólo excepcionalmente hay otros que tienen competencia en varias entidades federativas.

En la actualidad existen cuarenta y nueve Distritos, dándose respuesta así al compromiso de acercar la competencia territorial y existencia física de éstos tribunales a los

lugares donde surjan los litigios correspondientes; ello, entre otros fines, para facilitar a los campesinos el acceso a la justicia agraria.”¹⁴⁹

Para el estudio de las atribuciones jurídicas de los Tribunales Unitarios Agrarios nos remitimos al artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios:

Los Tribunales Unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción conforme a la competencia que les confiere este artículo.

Los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer:

- I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;*
- II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativa o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;*
- III. Del reconocimiento del régimen comunal;*
- IV. De los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen la existencia de una resolución;*
- V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;*
- VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados entres sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;*

¹⁴⁹ DÍAZ DE LEÓN, op cit., p 155

- VII. De las controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;*
- VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;*
- IX. De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados o jornaleros agrícolas, a fin de promover lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;*
- X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;*
- XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;*
- XII. De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;*
- XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables, y,*
- XIV. De los demás asuntos que determinen las leyes.*

“La exposición de motivos de la LOTA advirtió que “la propuesta del Ejecutivo permitirían que, cuidando la pulcritud técnica que debe regir en la administración de justicia, los Tribunales Agrarios estén posibilitados para tomar en cuenta la realidad del medio rural, siempre bajo los principios seguridad jurídica y definitividad.

“Se requiere que los tribunales sean “sensibles” a la realidad del agro, concededores de los problemas que propone la realidad estricta, capaces de advertir, tras las normas y los procedimientos formales, las cuestiones de fondo -sociales, económicas, políticas- que se agitan en el agro. Se exige, por otra parte, que esos tribunales actúen con apego al derecho que sean verdaderos agentes de la seguridad jurídica, que la norma - y no la “razón política” - conduzca y sustente sus determinaciones. No es fácil alcanzar la conciliación entre ambas legítimas preocupaciones, pero tampoco es imposible.”¹⁵⁰

En relación con la competencia de los Tribunales Agrarios surge una importante jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se puede consultar en la página 177 del Tomo VI, noviembre de 1977, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que, a la letra dice:

JUICIO AGRARIO. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO CUANDO SE IMPUGNAN ACTOS DE AUTORIDADES DENTRO DE LA EJECUCIÓN O REEJECUCIÓN DE UNA RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL DOTATORIA DE TIERRAS EJIDALES Y COMUNALES, AUNQUE SE HAYAN REALIZADO CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, SIEMPRE QUE LA IMPUGNACIÓN DE DICHS ACTOS SE HAYA EFECTUADO CON POSTERIORIDAD A LA INSTAURACIÓN DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS.- La fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo recoge un aspecto del principio de definitividad del proceso constitucional, en virtud del cual, los actos que se combaten por este medio deben ser inatacables de conformidad con las disposiciones legales ordinarias. Lo anterior obliga, en el caso en el que se combatan actos de autoridades agrarias dentro de la ejecución o reejecución de resoluciones presidenciales dotatorias de tierras, a agotar el juicio agrario antes de acudir al amparo, dado que por la entrada en vigor de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos y los artículos 1º y 163 de la

¹⁵⁰ GARCIA, (Elementos del Derecho Procesal Agrario), op cit., p 159

Ley Agraria y 1º y 18, fracciones IV y V, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, corresponde a los Tribunales Unitarios Agrarios conocer de la impugnación de los actos de las autoridades que afecten, modifiquen o extingan derechos y de los conflictos sobre la tenencia de la tierra ejidal y comunal, dentro de las cuales pueden comprenderse las actuaciones realizadas dentro de la ejecución o reejecución de resoluciones presidenciales dotatorias de tierras, aun de las efectuadas con anterioridad a la entrada en vigor de la última ley citada anteriormente, siempre que la impugnación se realice con posterioridad a su instauración, en virtud de que ahora corresponde a dichos órganos jurisdiccionales conocer, a través del juicio agrario, de dichas cuestiones.¹⁵¹

Este capítulo nos muestra cómo a través de la historia se trataba de tener una institución que regulara en materia agraria y que protegiera a la gente del agro, se dieron diversos movimientos, pero no se lograba nada concreto, sin embargo, había avances y aunque a pasos muy lentos se lograban acuerdos y convenios que fueron los que generaron una Ley Federal de la Reforma Agraria y posteriormente, una Ley Agraria ya con los Tribunales establecidos.

Se sabe que durante la conquista de los españoles se despojó a los indígenas de sus tierras y uno de los principales personajes que iniciaron un movimiento que trataría de recuperar las tierras perdidas y quien planteó la necesidad de crear órganos jurisdiccionales especializados en materia agraria fue Emiliano Zapata, ya que después de tanto despojo y confusión en materia agraria se necesitaba un medio para crear una seguridad jurídica respecto al aprovechamiento y a la tenencia de la tierra, otorgando títulos de propiedad.

El Plan de Ayala planteó un verdadero cambio jurídico, un gran avance en esta materia, reconociendo la propiedad y tener acceso a la justicia, creando tribunales especiales para atender específicamente estos asuntos.

Las ideas de Emiliano Zapata fueron todas adoptadas en gran medida. Es importante destacar que Venustiano Carranza, en 1915 implantó un sistema administrativo para la

¹⁵¹ Idem

redistribución de la tierra. Siempre existió la propuesta de crear Tribunales especiales y/o Tribunales Agrarios, destacando que en 1964 el ilustre maestro emérito Raúl Cervantes Ahumada, quien hace una de las más fundamentadas propuestas de Tribunal Agrario.

Y aunque hubo importantes cambios, el Estado intervenía en la vida interna de los núcleos agrarios y su intervención fue llevada al extremo tutelando a núcleos agrarios e integrantes constriñendo la capacidad de autogestión.

Por otro lado los procesos duraban décadas, no existía una estructura en el proceso ni términos, generando una absoluta inseguridad jurídica para la gente del agro, agregando que durante muchos años la autoridad agraria era el Presidente, de lo cual se derivaban diversos conflictos entre los pueblos y su gente, originando un gran desorden e incertidumbre jurídica.

En un tiempo existían, como ya se ha asentado en este capítulo, Comisiones Agrarias Mixtas que conocían y resolvían en procedimiento administrativo conflictos individuales y colectivos, respecto a los derechos ejidales y comunales, específicamente creados por resoluciones presidenciales.

Y no es sino hasta el histórico año de 1992, bajo el mandato del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, quien da una transformación integral en el campo, haciendo la reforma al artículo 27 Constitucional en su fracción XIX, fundamentando la creación de los Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción. Se suprime el reparto agrario, dando seguridad jurídica en los núcleos ejidales y comunales de pequeña propiedad a su propiedad. Desaparece como suprema autoridad agraria el Presidente y en su lugar verdaderos Tribunales Agrarios.

Continuando con los cambios se expide la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios creándose el Tribunal Superior y Tribunales Unitarios Agrarios en todo el país, para hacer llegar a toda la gente el acceso a la justicia agraria, tanto reclamada y exigida. Tomando en cuenta la persistencia de grupos campesinos de crear Instituciones que vigilaran y tutelaran sus bienes, su delimitación y restitución, basándose en un campo jurídico

y un proceso debidamente estructurado y justo, con términos específicos y reales eliminando corrupción y despojos injustificados, creando mayor confianza para invertir e incrementar la producción en el campo. En estos días podemos tener la certeza de que existe un orden jurídico agrario y justicia para la gente del agro que fomenta nuestra paz social.

Como a todo Tribunal, y el Agrario no podía ser la excepción; se encarga de conocer y solucionar los conflictos que llegan a su encargo. Tratándose de materia agraria, es lógico que los asuntos a solucionar serán en cuanto a conflictos derivados de la tenencia de la tierra, aprovechamiento de bosques, aguas y tierras aplicando las disposiciones de la Ley de la materia. Los Tribunales Agrarios se componen como lo fundamenta el artículo 2 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios de Tribunal Superior Agrario y Tribunal Unitario Agrario.

La estructura de los Tribunales Agrarios, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 27 de la fracción XIX, son Órganos Federales dotados de plena jurisdicción y autonomía

En cuanto a las atribuciones Tribunal Superior Agrario debe tomarse en cuenta como ya se analizó en este capítulo, todas y cada una de ellas, ya que determinaran incluso si el servidor público incurre en responsabilidad al ser caso omiso de llevar a cabo el cumplimiento de las atribuciones que le competen, por lo que para no ser repetitivos no las mencionaremos en este resumen.

En este capítulo se fundamenta la estructura de los Tribunales Agrarios el Tribunal Superior Agrario destacando sus competencias, así como sus funciones y sabemos que controversias tienen por resolver cada uno de ellos, lo cual nos da un parámetro de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos de cada Tribunal; es importante saber su competencia ya que deben de llevar a cabo el trabajo que especifica la ley de forma clara y expedita, y cumplir cada uno en su ámbito, de aquí que surjan acciones u omisiones contrarias a lo que la ley determina, en donde seguramente nos encontraríamos en que tal servidor público no cumplió con su función de lo que se derivará la sanción

correspondiente conforme a lo que ya establece la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO 4.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Después de dar un panorama general y diversas definiciones para el entendimiento del tema de investigación, a continuación mencionaré en este capítulo al personal que labora en los Tribunales Agrarios y que por tal motivo y en el desempeño de sus funciones, pueden llegar a ser sujetos de responsabilidad. Este personal se encuentra sustentado en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios en donde nos especifica quienes pertenecen al Tribunal Superior Agrario y quienes a los Tribunales Unitarios Agrarios. Una vez que tenemos a los sujetos que integran ambos Tribunales podemos entonces ubicar las responsabilidades en las que pueden incurrir éstos, motivo por el cual, en ocasiones serán acreedores a diversas sanciones y para darle precisión a estos temas también complementaré con diversas definiciones y conceptos que serán base para determinar una responsabilidad, así como para saber a que se refieren específicamente las sanciones de las que nos habla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.1. PERSONAL QUE INTEGRA EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO (ART. 1° AL 4° Y 6° DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS)

Las nuevas reformas estipuladas en materia agraria que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, y para los fines del procedimiento agrario, el Tribunal Superior Agrario expidió el Reglamento Interior el 8 de mayo de 1992 y fue publicado posteriormente en el Diario Oficial de la Federación el 13 del mismo mes; más adelante hubo reformas importantes en dicho Reglamento, mismas que fueron aprobadas el 12 de julio de 1993, (Acuerdo 93-81/81) y su publicación se realizó el día 20 en el Diario Oficial de la Federación, cuya vigencia dio inicio el 2 de agosto de 1993.

Cabe destacar que en el Reglamento se estipulan únicamente disposiciones de carácter interno cuya obligatoriedad es para los órganos que la expiden y consecuentemente los que están sujetos a ellos, por lo tanto, generan derechos para los particulares y constituyen un punto de referencia para la actividad de estos, en la medida en que detallan estructuras o funciones que la Ley establece en forma general.

Primeramente, en el Capítulo I, nos menciona del personal que integra los Tribunales Agrarios, en el artículo 1º nos habla del objeto de este Reglamento el cual, transcribo a continuación:

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º.- El presente Reglamento tienen por objeto definir la estructura orgánica de los Tribunales Agrarios, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento de los mismos.

Para los efectos del presente Reglamento, se entiende por Ley a la Ley Agraria, por Ley Orgánica a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y por Tribunal Superior al Tribunal Superior Agrario.

Artículo. 2º.- El Tribunal Superior está integrado por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá y un supernumerario que suplirá las ausencias de los titulares; contará, además, con los siguientes órganos:

- I. *Secretaría General de Acuerdos*
- II. *Oficialía Mayor*
- III. *Contraloría Interna*
- IV. *Dirección General de Asuntos Jurídicos*

- V. *Centros y Unidades de Informática, de Publicaciones, de Justicia Agraria y Capacitación y otros que autorice el Tribunal Superior conforme el presupuesto aprobado.*

Artículo 3°.- *Cada magistratura del Tribunal Superior contará con los secretarios de estudio y cuenta que fije el propio Tribunal, atendiendo a las previsiones presupuestales.*

Artículo 4°.- *Para suplir las faltas temporales de los magistrados de los Tribunales Unitarios, habrá cuando menos cinco magistrados supernumerarios, que realizarán las funciones que les asigne el Tribunal Superior. Cada magistrado supernumerario contará con los secretarios de estudio y cuenta que permitan las previsiones presupuestales.*

Los magistrados supernumerarios practicarán visitas a los Tribunales Unitarios, por acuerdo del Presidente y en coordinación con los magistrados numerarios, cuando estos lleven a cabo las funciones de inspección a que se refiere el capítulo XI de este Reglamento.

Artículo 6°.- *Asimismo, el Tribunal Superior contará con los subsecretarios de acuerdos y los Tribunales Agrarios, con los directores generales, directores de área, subdirectores, secretarios, jefes de departamento, jefes de oficina, asesores, actuarios, peritos y demás servidores técnicos y administrativos que acuerde el Tribunal Superior, teniendo en cuenta las previsiones presupuestales. Los secretarios de los Tribunales Agrarios serán: de acuerdo y de estudio y cuenta, quienes darán fe de los actos en que intervengan.*

El Tribunal Superior podrá habilitar, por un lapso determinado y si satisfacen los requisitos legales para tales efectos, a los siguientes servidores públicos:

- I. *Como secretarios de acuerdos a los secretarios de estudio y cuenta, actuarios y jefes de la Unidad Jurídica y de la Unidad de Control y Procesos;*
- II. *Como secretarios de estudio y cuenta a los secretarios de acuerdos, actuarios y jefes de la Unidad Jurídica y de la Unidad de Control de Procesos, y*

III. Como actuarios, a los secretarios de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta y jefes de Unidad Jurídica y de la Unidad de Control de Procesos.

Conforme al artículo que se expone, es importante destacar la intervención de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios, estos serán secretarios de acuerdo, de estudio y cuenta quienes darán fe de los actos en que intervengan.

El citado Tribunal determinará los requisitos legales que deben de reunir los servidores públicos; se sujetarán conforme a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en su artículo 23 que a la letra dice:

Los actuarios deberán tener título de licenciado en derecho legalmente expedido por autoridad competente.

Y el artículo 12 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios nos dará los requisitos que se deben reunir para ser magistrado, mismos que se considerarán para ser secretario de acuerdos como lo señala el artículo 19 de la misma ley, y que son:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, así como tener por lo menos treinta años el día de su designación;*
- II. Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación;*
- III. Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años, y*
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.*

Es importante destacar respecto a la fracción I, que deberá tener 30 años cumplidos el día de la elección y no más de 75, pues esta es la edad del retiro forzoso.

En cuanto a la fracción III se pide práctica profesional mínima de cinco años, para lo cual, el legislador no ha exigido de los magistrados experiencia especializada en materia agraria, o bien en general, en cuestiones jurisdiccionales y/o cierto desempeño en el servicio público.

En el Derecho vigente, los titulares de la jurisdicción agraria son magistrados, no jueces. Quizá se ha querido destacar de este modo la importancia de la nueva justicia agraria, sobre todo tomando en cuenta que la legislación anterior, atribuyó facultades jurisdiccionales al Presidente de la República y a otros elevados órganos de la Administración. Parecía conveniente elevar también el rango de los nuevos juzgadores. No recuerdo otro caso en nuestro Derecho en el que las dos instancias procesales se hallen encomendadas a tribunales y a magistrados.”¹⁵²

4.1. PERSONAL QUE INTEGRA LOS TRIBUNALES UNITARIOS (ART. 5º DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS)

Conforme a las reformas efectuadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en relación al personal que integran los Tribunales Agrarios, el Reglamento de dicho Tribunal, nos fundamenta en su artículo 5º lo siguiente:

Cada Tribunal Unitario estará a cargo de un magistrado numerario y contará con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos:

- 1. Uno o varios secretarios de acuerdos, cuando así lo estime el Tribunal Superior, y en caso de que el Tribunal Unitario tenga varias sedes, se podrá designar a uno o más*

¹⁵² GARCIA RAMIREZ, Sergio, "Fundamentos y Características del Proceso Agrario", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, año III núm. 8, enero-abril, 1995, p 74

secretarios de acuerdos para cada uno de ellos, también por determinación del Tribunal Superior;

II. Secretarios de estudio y cuenta que acuerde el Tribunal Superior;

III. Actuarios y peritos;

IV. Unidad Jurídica;

V. Unidad de Control de Procesos, y

VI. Personal técnico y administrativo que disponga el Tribunal Superior.

4.3. LA RESPONSABILIDAD EN QUE INCURREN LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.¹⁵³

¹⁵³ DELGADILLO, op cit., p 22

El Doctor Burgoa Orihuela, en su "Diccionario de Derecho Constitucional" nos proporciona la definición de responsabilidad en relación a los servidores públicos y afirma al respecto:

"Ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna. Por ende, si el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público."

"Independientemente de los medios jurídicos de que los gobernadores disponen para hacer respetar el régimen de constitucionalidad y de legalidad por parte de los gobernantes, existen otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad a las *personas físicas* que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito y notoriamente antijurídico."¹⁵⁴

Los servidores públicos se hallan sujetos a múltiples responsabilidades con motivo de la conducta ilícita en que incurran en el desempeño de su función. Si dejan de cumplir o violan los deberes del cargo incurrir en responsabilidad y afrontan las consecuencias jurídicas que de aquí provienen.

El artículo 212 del Código Penal indica textualmente: "*Para los efectos de este título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.*"

¹⁵⁴ BURGOA, (Diccionario de Derecho Constitucional), op cit., p 389, 390

Es el caso que los funcionarios de diferentes tribunales -entre ellos los agrarios- no están abarcados por las hipótesis de servidores públicos que ahí se identifican, salvo que se trate de individuos que “manejen recursos económicos federales”, supuesto que ha de entenderse referido, lógicamente, a conductas irregulares, a propósito de esos fondos públicos, y no a comportamientos absolutamente ajenos a ellos. Es ésta, pues, la estrecha puerta de acceso a la tipicidad penal.

Por razones de manejo institucional -que no libera de la obligación de denuncia, pero organiza el acceso al Ministerio Público-, el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios ha encomendado a la Dirección General Jurídica “formular las denuncias de hechos delictuosos cometidos por servidores públicos de los Tribunales Agrarios, que se produzcan con motivo del desempeño de sus funciones o, en su caso, cometidos en contra de ellos o los bienes a su cuidado, informando a la Contraloría Interna para efectos de su competencia en los aspectos administrativos”.

En cuanto a las responsabilidades de carácter administrativo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece un sistema orgánico y funcional para la exigencia de responsabilidades administrativas. Este sistema se desarrolla a partir de unidades específicas para presentar quejas y denuncias o contralorías internas, “en las dependencias y entidades de la Administración Pública (art. 49), que se hallan facultadas para aplicar diversas sanciones (art. 60). También es fundamental para este régimen jurídico la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Los tribunales no son dependencias o entidades de la Administración Pública y por ello quedan fuera de la prevención legal.

La legislación agraria ha procurado asimilar su régimen de responsabilidades administrativas al que prevalece en la generalidad del Estado mexicano. Por ello hace una remisión categórica: “los magistrados y demás servidores de los Tribunales Agrarios son responsables por las faltas que cometan, y se les sanciona conforme a la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, según el procedimiento que se establece en el reglamento expedido por el Tribunal Superior”, (art. 30, primer párrafo, LOTA).

“El servidor público debe adecuar su conducta dentro de la competencia legalmente concedida, sin que pretenda anteponer sus intereses particulares a los de la colectividad; sin embargo, el servidor público no siempre se conduce dentro del marco legal por lo que se hace necesario recurrir a los ordenamientos que regulan y sancionan las conductas infractoras. El tipo de conducta determina el procedimiento y las leyes aplicables; sin perjuicio de que una misma conducta puede ser, a la vez, violatoria de distintos ordenamientos jurídicos.”¹⁵⁵

Es en el Capítulo XVIII del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, el que dispone “de la responsabilidad de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios” señalando para tal efecto sus artículos 69 al 85, que transcribo a continuación:

Artículo 69.- Son sujetos de responsabilidad los magistrados y los demás servidores públicos de los Tribunales Agrarios.

Artículo 70.- Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios, así como las sanciones correspondientes, se identificarán, investigarán y determinarán conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y lo dispuesto por el presente reglamento.

Artículo 71.- Los servidores públicos de los Tribunales Agrarios tienen la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar a las sanciones que correspondan y que se encuentren previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable de acuerdo con el artículo 30 de la Ley Orgánica.

¹⁵⁵ ORTIZ, op cit., p 73

Artículo 72.- *La Contraloría Interna recibirá las quejas y denuncias contra los servidores públicos de los Tribunales Agrarios, dando cuenta al Presidente quien resolverá si hay elementos suficientes para iniciar el procedimiento.*

Artículo 73.- *Corresponde a la Contraloría Interna la identificación e investigación de las responsabilidades administrativas y emitir opinión al Presidente sobre su determinación y la posible sanción aplicable. En caso de que proceda la sanción, el presidente la someterá a la consideración del Tribunal Superior, para que éste resuelva lo conducente respecto a los magistrados y demás servidores de confianza de los Tribunales Agrarios.*

Artículo 74.- *El Tribunal Superior hará la determinación de la responsabilidad administrativa y fijará las sanciones a los magistrados y a los servidores de confianza y de base de los Tribunales Agrarios, pudiendo solicitar previamente la opinión a la Contraloría Interna.*

La aplicación de las sanciones a los magistrados de los Tribunales Agrarios y a los demás servidores del Tribunal Superior, corresponde al propio Tribunal Superior.

La aplicación de las sanciones a los servidores de los Tribunales Unitarios corresponde a los magistrados de los propios Tribunales.

Artículo 75.- *Los magistrados y demás servidores de los Tribunales Agrarios incurrirán en responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las sanciones aplicables serán las que establece el artículo 53 de dicho ordenamiento.*

Artículo 76.- *Cuando se trate de conductas atribuibles a servidores públicos dependientes de poderes u organismos distintos de los Tribunales Agrarios, que actúen en auxilio de la justicia agraria, será competente para investigar a dichos funcionarios la Contraloría Interna. La intervención de ésta se limitará a efectuar la investigación y a comunicar su resultado a la autoridad de la que dependa el servidor público.*

En este mismo capítulo se establece un procedimiento especial, al cual tiene acceso cualquier persona que vea afectados sus intereses por las faltas en que incurran los funcionarios de los Tribunales Agrarios en el desempeño de sus funciones inherentes a la procuración de la justicia agraria.

Artículo 77.- *La queja administrativa deberá presentarse en la Oficialía de Partes del Tribunal Superior o del Tribunal Unitario al que corresponda el servidor contra quien se haga valer.*

Artículo 78.- *En el caso del artículo 76, la queja administrativa deberá presentarse en la Oficialía de Partes del órgano en cuyo auxilio se actúe.*

Artículo 79.- *La queja administrativa podrá presentarse de manera verbal cuando se trate de miembros de comunidades indígenas, ejidatarios, comuneros o avecinados. En todo caso deberá levantarse un acta de la diligencia, dándose al quejoso copia debidamente certificada.*

Artículo 80.- *En las investigaciones que realice la Contraloría Interna, tratándose de magistrados o secretarios de los Tribunales Unitarios, deberá participar el magistrado inspector directamente o a través de un representante.*

Artículo 81.- *Si el Tribunal Superior y la Contraloría Interna estiman que no se acreditó la responsabilidad administrativa del investigado, ordenarán archivar el expediente; si resuelven que se comprobó la responsabilidad, impondrán las sanciones administrativas que procedan. La sanción se notificará al interesado y se dará aviso a los órganos correspondientes.*

Si del estudio del caso, el Tribunal Superior resuelve que existe la presunción de responsabilidad penal, se formulará la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

Artículo 82.- *La Contraloría Interna se valdrá de los medios que estime pertinentes para hacer la investigación, pero en todo caso respetará la garantía de audiencia del afectado. El procedimiento comprenderá una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:*

I.- *Se citará al presunto responsable a la audiencia, para hacerle saber la responsabilidad que se le imputa, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio del representante que al efecto designe.*

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince;

II.- *Al concluir los alegatos o dentro de los tres días siguientes, la Contraloría Interna deberá emitir su opinión en los términos del artículo 73 del presente Reglamento.*

En todo caso, se notificará la resolución, cualquiera que esta sea, al interesado y al quejoso, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha de la resolución definitiva.

III.- *La audiencia podrá diferirse a petición del imputado, con causa justificada, a juicio del responsable de la investigación. Igualmente, si éste considera que no existen datos suficientes para resolver, o advierte que existen nuevos elementos de los que pudieren derivarse otras responsabilidades, podrá comunicar a las partes la postergación de la audiencia o la celebración de otro u otras adicionales.*

Artículo 83.- *Tratándose de servidores públicos que no sean magistrados de los Tribunales Agrarios, si la Contraloría Interna, al inicio de la investigación, encuentra necesario suspender en su función, empleo, cargo o comisión al presunto responsable, lo comunicará al presidente para que éste ordene la suspensión provisionalmente. Esta suspensión será meramente procesal y no prejuzgará sobre la responsabilidad del afectado, situación que se le hará saber en el oficio en que se le comunique tal determinación. El sueldo que reciba el*

suspendido, mientras se encuentre en tal estado, será del cincuenta por ciento de su percepción normal.

Esta medida suspenderá también los efectos del acto que dio origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea decretada, debiendo comunicarse al interesado y a las oficinas administrativas. La medida suspensiva podrá ser levantada cuando se estime pertinente, pero no podrá prologarse más allá de la conclusión del procedimiento de responsabilidad administrativa.

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

Artículo 84.- *Tratándose de faltas administrativas que sólo ameriten apercibimiento o amonestación, el procedimiento será oral y podrán reducirse los plazos señalados en el artículo 82, dándose al efecto la oportunidad de ser oído.*

Artículo 85.- *Las disposiciones de este capítulo se observarán sin perjuicio de lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la Ley Orgánica y en otros ordenamientos aplicables.*

En resumen, podemos destacar de este capítulo, entre los puntos más importantes respecto al principio de responsabilidad de los magistrados y otros servidores públicos de los tribunales, dispone que las responsabilidades administrativas y las sanciones correspondientes "se identificarán, investigarán y determinarán" conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y al propio RTA (art. 70 y 71), afirmandose que: "los servidores públicos de los Tribunales Agrarios tienen la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar a las sanciones que correspondan y que se encuentran previstas en la LFRSP, aplicable de acuerdo con el artículo 20 de la LOTA (art. 71).

Según las reformas incorporadas en 1993, el artículo 74 del RTA, ha establecido claramente que el Tribunal Superior Agrario "hará la determinación de la responsabilidad administrativa y fijará las sanciones a los magistrados y a los servidores de confianza y de base de los Tribunales Agrarios, pudiendo solicitar previamente la opinión a la Contraloría Interna". Queda estipulado que la única autoridad sancionadora es el TSA. La aplicación de sanciones compete al propio TSA cuando se trate de sancionar a magistrados en general y a otros colaboradores del TSA (art. 74, segundo párrafo), y a los titulares de los TUA cuando se tenga que sancionar a los servidores de los Tribunales Unitarios.

"Es preciso que el juzgador sea independiente de las partes en todos los sentidos y cuente con la personalidad, la preparación y la probidad necesarias para sortear sus propias limitaciones y evitar que su tarea se contamine y corrompa por ignorancia, perjuicio o pasión."¹⁵⁶

"El servidor público debe adecuar su conducta dentro de la competencia legalmente concedida, sin que pretenda anteponer sus intereses particulares a los de la colectividad; sin embargo, el servidor público no siempre se conduce dentro del marco legal por lo que se hace necesario recurrir a los ordenamientos que regulan y sancionan las conductas infractoras. El tipo de conducta determina el procedimiento y las leyes aplicables; sin perjuicio de que una misma conducta puede ser, a la vez, violatoria de distintos ordenamientos jurídicos."¹⁵⁷

"La importancia de la labor que realiza el servidor público demanda que ella se desempeñe con estricto apego a las normas morales, con un acendrado espíritu del deber, con eficiencia y con un claro sentido de la dignidad y la nobleza que su función implica."¹⁵⁸

¹⁵⁶ GARCIA, (Elementos del Derecho Procesal Agrario), op cit., p 153

¹⁵⁷ ORTIZ, op cit., p 73

¹⁵⁸ LUGO, op cit., p 225

4.4. ANÁLISIS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como ya se ha estudiado con anterioridad, los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones pueden realizar actos u omisiones de los que derive una responsabilidad, en materia agraria, la responsabilidad en la que pueden incurrir los funcionarios puede ser administrativa básicamente, de ahí que se estudie a continuación, las legislaciones correspondientes, para determinar cuando pueden incurrir en responsabilidad y porqué.

En opinión del jurista Antonio Luna Arroyo: "la revocación directa de los actos administrativos es un recurso extraordinario propio del derecho administrativo explicable por cuanto a que la misión de la actividad administrativa no consiste en dar la certidumbre de la cosa juzgada, misión propia del acto jurisdiccional, sino en conseguir un resultado material, útil para el Estado, dentro de los límites legales.

La única manera de colocar la gestión agraria de los órganos de la Administración Pública Federal y de los Estados en el campo de la justicia, (ahora aplicable a los Tribunales Agrarios), es la de promover una ley ante el H. Congreso de la Unión que cree precisamente esos órganos que la fiscalicen."¹⁵⁹

Las disposiciones jurídicas que se sustentaron con la reforma del artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, y la Ley Reglamentaria de fecha 27 de febrero de 1992, no establecen ningún apartado y por consiguiente ningún título donde se lleve a cabo la responsabilidad que se les confiere a los funcionarios o empleados del sector agrario.

Únicamente aparece un apartado en cuanto al fundamento jurídico de las responsabilidades en que incurrir los funcionarios de los Tribunales Agrarios, la LOTA, en el capítulo octavo intitulado "De las Responsabilidades", en su artículo 30 nos menciona lo

¹⁵⁹ LUNA, op cit., p 403, 410

referente a este tema, limitándose a este artículo exclusivamente su explicación; no prevé siquiera sanciones aplicables a sus funcionarios para el caso de que incurran en responsabilidad, remitiéndonos dicho artículo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que encontramos en su Título Tercero, intitulado: "Responsabilidades administrativas", en su capítulo "sujetos y obligaciones del servidor público", el artículo 47 que es el que se deberá tomar en cuenta cuando un empleado de los Tribunales Agrarios realice una falta, por lo que a continuación transcribo dichos artículos:

ARTÍCULO 30 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

"Los magistrados de los Tribunales Agrarios y demás servidores públicos de estos, son responsables de las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos y quedan por ello, sujetos a las sanciones que determine la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conforme al procedimiento que se establezca en el reglamento que expida el Tribunal Superior.

Las sanciones por las faltas en que incurran los magistrados de los Tribunales Agrarios y los servidores públicos del Tribunal Superior serán aplicadas por el propio Tribunal Superior.

Las sanciones por las faltas en que incurran los servidores públicos de los Tribunales Unitarios serán aplicadas por los magistrados de los propios tribunales."

"En el artículo 30 de la LOTA, se previene que los magistrados de los Tribunales Agrarios y demás servidores públicos de éstos, son responsables por las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos y quedan por ello sujetos a las sanciones que determine la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En los artículos 42, 69, 70, 71 y demás aplicables del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, se prevé el procedimiento para substanciar y resolver aquellos casos donde se imputen responsabilidades a los servidores públicos de los Tribunales Agrarios.

En esta tarea, la Contraloría Interna y la Oficialía Mayor del Tribunal Superior Agrario, cumplen una función muy importante.

Se estima necesario tocar este punto porque así como los servidores públicos de los Tribunales Agrarios tienen la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo cargo o comisión; también es cierto que antes de que se les aplique alguna sanción, tienen derecho a la defensa y a la garantía de audiencia para que de esa manera se les brinde la oportunidad de desvirtuar la acusación o queja impuesta en su contra, considerando que los Tribunales Agrarios son tribunales de derecho y que sería una incongruencia que si su misión es impartir justicia agraria, los servidores públicos que lo integran no tengan derecho a las mas elementales garantías de defensa." ¹⁶⁰

Al respecto, podemos destacar que la materia agraria es de naturaleza esencialmente administrativa, aunque desde luego la aplicación de la justicia agraria es netamente jurisdiccional.

De lo anterior, es importante destacar que es necesaria la creación de un consejo que supervise la labor de los funcionarios públicos que laboren en los citados Tribunales al momento de impartir su justicia y al cual someter los casos de quejas iniciadas en contra de los funcionarios de los Tribunales Agrarios, ya que como dispone el artículo 30 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios el propio Tribunal Superior, así como los Tribunales Unitarios aplicarán las sanciones por las faltas en que incurran los magistrados.

ARTÍCULO 47

"Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al

¹⁶⁰ MUÑOZ LOPEZ, Aldo Saúl, "El Secretario de Estudio y Cuenta", Revista de los Tribunales Agrarios, México, año V, enero- abril, núm 14, 1997, p 108

procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas."

Para saber que se entiende por legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, me remito al Diccionario, que nos proporciona diversas definiciones para ampliar estos conceptos:

LEGAL.- 1 Que se relaciona con la ley o está determinado por ella. 2 Que se relaciona con el derecho o la justicia. 3 Que cumple con las normas, las reglas o las leyes establecidas. 4 Que es recto, justo, íntegro o cabal.

"El respeto al derecho y al principio de legalidad es fundamental en la actuación de los servidores públicos, porque en el derecho se encuentran las síntesis de la moral social. Todo acto del servidor público debe estar fundado."¹⁶¹

LEGALIDAD.- Calidad legal de un acto, contrato o situación jurídica."¹⁶²

LEALTAD.- 1 Cualidad de una persona que actúa sincera y honradamente, con respeto y reconocimiento de sus principios morales y de sus compromisos, y que no engaña ni traiciona. 2 Sentimiento de fidelidad, devoción o apego."¹⁶³

IMPARCIAL.- Que no es parcial, que es justo y objetivo, que no toma partido o no tiene predilecciones infundadas, que es equitativo: *juicio imparcial, observadores imparciales.*¹⁶⁴

"En cuanto a la descripción de estos valores, José Trinidad Lanz Cárdenas señala: Legalidad, es decir, lo contrario a la arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad, la

¹⁶¹ LUGO, op cit., p 228

¹⁶² "Diccionario del Español Usual en México" op cit., p 548

¹⁶³ Ibidem, p 547

¹⁶⁴ Ibidem, p 499

seriedad y la ética, acompañadas del brazo y por la calle; lealtad, lealtad al Estado, a las instituciones, no a las personas ni a los partidos; los deberes de esos otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la imparcialidad se introduce en nuestro derecho administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano, exceptuando en la legislación del Poder Judicial, las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía desde las leyes de indias...”¹⁶⁵

En otro orden de ideas, en la “Revista de los Tribunales Agrarios”, el Lic. Aldo Saúl Muñoz López, secretario de estudio y cuenta del Tribunal Superior Agrario, nos transcribe los principios rectores para el servidor público que corresponden a un texto promulgado en Panamá, por Endera Galimany, el 24 de enero de 1991, citados en una obra del jurista Bernardo Pérez Fernández del Castillo y que nos sirven mas que como ejemplo, como parámetro en cuanto a principios fundamentales de los servidores públicos en cualquier parte del mundo, así como las características del servidor público como ya se ha estudiado, y nos menciona de la siguiente manera:

NORMAS PARA EL SERVIDOR PÚBLICO.

Declaro mi convicción de conducirme en todo tiempo conforme a los más elevados principios de honestidad moral, intelectual y material en el ejercicio de mi responsabilidad pública de acuerdo con los siguientes postulados básicos:

LEALTAD

Afirmo que todos mis actos se guían e inspiran por el amor a la patria, sus símbolos e instituciones; por el respeto a la Constitución y a las leyes que de ella emanan; y por la más firme creencia en la dignidad de la persona humana.

VOCACIÓN DE SERVICIO

Entiendo y acepto que para trabajar como servidor público, constituye al mismo tiempo el privilegio y el compromiso de servir a la sociedad, porque los ciudadanos contribuyen a pagar mi salario.

¹⁶⁵ Revista INAP-PRAXIS, No. 65, 1984 p 57

PROBIDAD

Declaro que todos los recursos y fondos, documentos, bienes y cualquier otro material confiado a mi manejo o custodia, deben ser tratados con absoluta probidad para conseguir el beneficio colectivo.

HONRADEZ

Declaro asimismo que he de actuar sin privilegiar ni discriminar a nadie a través de la dispensa de favores o servicios especiales en el desempeño de mi cargo, ni recibir beneficios ni remuneraciones adicionales a los que legalmente tenga derecho por el cumplimiento de mis deberes.

RESPONSABILIDAD

Acepto estar preparado para responder de todos mis actos de manera que el público en general, y la gente con que trato en particular, aumenten permanentemente su confianza en mí, en el Estado y en nuestra capacidad de servirlo.

COMPETENCIA

Reconozco mi deber de ser competente, es decir, tener y demostrar los conocimientos y aptitudes requeridos para el ejercicio eficiente de las funciones que desempeño, y actualizarlos permanentemente para aplicarlos al máximo de mi inteligencia y de mi esfuerzo.

EFFECTIVIDAD Y EFICACIA

Comprometo la aplicación de mis conocimientos y experiencias de la mejor manera posible, para lograr que los fines y propósitos del Estado se cumplan con óptima calidad y en forma oportuna.

VALOR CIVIL

Reconozco mi compromiso de ser solidario con mis compañeros y conciudadanos; pero admito mi deber de denunciar y no hacerme cómplice de todo aquél que contenga a los principios éticos y morales contenidos en este instrumento.

TRANSPARENCIA

Acepto en todo tiempo y con claridad suficiente que mis acciones como servidor público se realizan con estricto y permanente apego a las normas y principios jurídicos y sociales.¹⁶⁶

Es aquí que tenemos sólo una muestra de lo que debería incluir un código de conducta y ética para el servidor público es claro que agrega la vocación de servicio, probidad, competencia, valor civil y transparencia a los aspectos que específicamente exige nuestra Constitución. Sería importante agregar a éstas, otras definiciones y deberes que implica el cabal cumplimiento de la función pública a través de sus servidores.

Continuando con el artículo 47 de la LFRSP, nos menciona:

FRACCIÓN I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

El requisito de cumplir con la máxima diligencia, se fundamenta desde nuestra Carta Magna, y es en esta fracción en la que se reitera, pues no se puede alcanzar la eficiencia si no se cumplen cabalmente las actividades que les son encomendadas.

“Si en el ejercicio del servicio no se cumple con diligencia, y el acto u omisión implica abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión no solamente se infringe una disposición administrativa sino que se incurre en el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal.

Esta exigencia coincide con la impuesta al trabajador por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 44 fracción I.- “desempeñar sus labores con

¹⁶⁶ MUÑOZ, op cit., p 123

la intensidad, cuidado y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamento respectivo.”¹⁶⁷

FRACCIÓN II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

Esta fracción nos indica que en todo momento deberá apegarse a la ley, el servidor público, conducirse conforme a Derecho, en cuanto a cuestiones económicas se refiere, es claro, y es obligación del funcionario, ya que los recursos pertenecen al Estado, y al hacer libre uso de estos podría incurrir en alguna conducta delictiva.

“De esta función se deriva el ejercicio presupuestal. Toda actividad, no sólo en el sector público, sino en el privado, se desarrolla previa planeación, programación y presupuestación. Si no se realiza, indiscutiblemente que desemboca en un mal manejo de fondos y valores.”¹⁶⁸

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

“Esta fracción contiene tres aspectos, y por tanto impone las mismas obligaciones:

- a) Utilizar los recursos que se tengan asignados para el desempeño del empleo, cargo o comisión;
- b) Utilizar las facultades atribuidas, y

¹⁶⁷ ARROYO, op cit., p 21

¹⁶⁸ ARROYO, op cit., p 22

c) Utilizar la información a que tenga acceso exclusivamente para los fines afectos.

En éste, como en la totalidad de las labores del servicio público, juegan un papel importante los manuales de procedimientos elaborados por las dependencias del sector público, con el apoyo generalmente de las Unidades de Organización y Métodos. En tales documentos se detallan clara y minuciosamente las funciones de cada departamento, oficina, etc.; por tanto para verificar si se cumple o no con el empleo, cargo o comisión conferido, basta con revisar los manuales y demás documentos complementarios.

En cuanto a la información, existe la obligación de proporcionarla a las demás dependencias conforme al artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El uso indebido de la información puede ser causa para solicitar la terminación de los efectos del nombramiento conforme al artículo 46, fracción V, inciso E de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.”¹⁶⁹

Ya que hay cuestiones que por seguridad nacional y política deben mantenerse en absoluta confidencialidad, éstas deben determinarse y prevenir a los funcionarios quienes serán responsables en caso de conducta contraria.

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

Sobre cualquier comentario, para destacar la importancia que reviste la documentación oficial y la información en ella contenida, tanto más cuanto que forma parte del patrimonio nacional y constituye una fuente a que se puede recurrir para efectos estadísticos, jurídicos, etc. El incumplimiento a este apartado, puede ser además de infracción administrativa, causa para demandar la terminación los efectos del nombramiento, conforme al artículo 46, fracción

¹⁶⁹ Ibidem, p 23

V, inciso E de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: *“por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.”*

Tratándose de la actividad judicial se requiere de documentación en la mayoría de los casos original, por lo que hace la actividad mas delicada y de mayor responsabilidad para los servidores públicos pues éstos deberán hacerse responsables de que se conserve en buen estado y no se extravíe; de igual forma tienen el conocimiento de asuntos que por su importancia y relevancia deberán mantenerse en total discreción para evitar problemas mayores entre las partes en controversia y demás interesados.

FRACCIÓN V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

Aunque en muchas ocasiones la realidad no es así, siempre se está procurando que se cumpla con lo que dispone esta fracción, que contiene principios fundamentales de la Administración Pública; también se encuentra contenida, aunque en términos diferentes, en esencia coinciden, en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fracción II que menciona: *“observar buenas costumbres dentro del servicio. De no cumplir también con éstas se podrá incurrir en el delito de abuso de autoridad.”*

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

En este sentido, es claro que el superior jerárquico es un ejemplo para sus subordinados, por lo cual debe conducirse de manera que pueda exigirles la misma conducta, porque el daño y el mal ejemplo, suele extenderse e implicar a otros servidores públicos, que al ser subordinados pueden ceder por debilidad o temor a las represalias, formando un marco de ilegalidad en su actuar.

Para poder mantener el debido orden y respeto, entre los colaboradores de la función pública, se menciona esta fracción, y nos remite a la fracción segunda del artículo 215 del Código Penal Federal para entender que el servidor público incurre en abuso de autoridad *“cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare.”*

Como el precepto no determina que sea necesariamente servidor público, o contra qué persona y siempre que actúe con motivo de sus funciones; se entiende que si es fuera de servicio se estará a lo que disponga la legislación común.

FRACCIÓN VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

De conformidad con el artículo 46, fracción V, inciso G, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: que señala: *“por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores”* es así que la inobservancia de esta disposición es motivo para demandar los efectos del nombramiento.

A diferencia de la fracción anterior, que menciona a quienes ocupan un puesto jerárquicamente superior, esta fracción, hace referencia a los subordinados jerárquicamente.

FRACCIÓN VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba;

“Este apartado supone la honradez del trabajador y la posibilidad, de que enterado del incumplimiento a las disposiciones legales, él mismo lo haga del conocimiento del titular; o bien las dudas fundadas que le suscribe la procedencia de las órdenes que recibe. Nótese que

el precepto admite que el subordinado plantee las dudas que tuviere para el cumplimiento de sus actividades siempre y cuando, sean fundadas.”¹⁷⁰

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

“Hacer lo contrario a lo que indica esta fracción, configura el delito de ejercicio indebido de servicio público previsto en el artículo 214 del Código Penal.

En realidad, quien infrinja esta disposición, no está sujeto a ninguna sanción administrativa, es lógico que si se ejercen funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el periodo para el que se designó o de haber cesado, ya no es servidor público y por tanto, no le alcanza la sanción administrativa; en todo caso sería un usurpador y su conducta la sanciona el Código Penal.”¹⁷¹

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

“El análisis de este apartado provoca algunas confusiones. El servidor público deberá abstenerse de autorizar a un subordinado el no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año.

Interpretado a *contrario sensu* en la disposición, concluimos que menos de quince días continuos o menos de treinta discontinuos pueden autorizarse; y no se determina cuales serían esas causas justificadas en las que si se pueden autorizar las inasistencias.

¹⁷⁰ Ibidem, p 25

¹⁷¹ Ibidem

La confusión surge en virtud de que se cree que el titular tiene la obligación de autorizar los lapsos a que se refiere el artículo cual si se tratara de permiso o licencia. La autorización que implícitamente concede la disposición, será en casos excepcionales y siempre que haya causa justificada. Así se establece, tanto más cuanto que los reglamentos de las condiciones generales de trabajo detallan con más profundidad las licencias que se deberán conceder a los trabajadores.”¹⁷²

FRACCIÓN XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

El artículo 125 Constitucional establece que “ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado, que sean también de elección; pero el nombrado también puede elegir, entre ambos, el que quiera desempeñar.

“Uno de los principios del sistema republicano es que el poder lo ejerzan varios individuos; esto es, la dilución del mando entre diversos ciudadanos. En contra de ello iría el hecho de que una misma persona acumulara cargos de elección popular, de ahí la prohibición contenida en este precepto constitucional, aún cuando uno sea de carácter federal y otro en un Estado.”¹⁷³

FRACCIÓN XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

“De infringirse esta fracción, simultáneamente se puede incurrir en el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal, en su fracción XI, aunque esta disposición es aplicable cuando el servidor público lo hace a sabiendas de la inhabilitación. Si

¹⁷² Ibidem, p 26

¹⁷³ MARTÍNEZ, (Constitución Política Comentada), op cit., p 198

el servidor público demuestra que desconocía esa circunstancia, no se le podrá imputar el ilícito.”¹⁷⁴

Es claro que si el servidor público no tiene conocimiento de que determinada autoridad se encuentra inhabilitada y que existe una resolución firme no existe dolo no mala fe en su actuar por lo que no se le puede imputar un ilícito que materialmente no está cometiendo.

Por lo que el Código Penal determina para este tipo de delitos pena de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa, además de la inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo cargo o comisión públicos.

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

“La disposición, tiende a impedir la parcialidad del servidor público o bien que con su intervención se pudiera derivar beneficios de tipo económico para él. Entonces siempre que obra alguna de las circunstancias asentadas en el precepto, deberá excusarse. Ahora, bien, para que conste la acusación deberá hacerlo por escrito, exponiendo las razones que juzgue pertinentes, ante sus superior jerárquico, para que éste a su vez disponga quien lo supla en el trámite relativo.”¹⁷⁵

FRACCIÓN XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, tramite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito

¹⁷⁴ ARROYO, op cit., p 26

¹⁷⁵ Ibidem, p 28

sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

Es conveniente, antes de entrar al comentario de este precepto, hacer la siguiente distinción: el inmediato superior, es el funcionario de quien se depende directamente; en tanto que el superior jerárquico, es el titular de la dependencia, conforme la definición que del mismo hace, artículo 48 segundo párrafo de la LFRSP.

Cabe la posibilidad, de que por circunstancias especiales, no obstante los impedimentos de que hable la fracción anterior, el servidor público no pueda abstenerse de intervenir. En este caso hará del jefe inmediato superior o del superior las causas por las que no puede excusarse a fin de que se instruya sobre el procedimiento especial que para ese caso concreto deberá seguir, procedimiento que evidentemente tenderá a dejar en claro, que a pesar de los lazos de amistad, negocios, etc., no se obró con parcialidad.”¹⁷⁶

FRACCIÓN XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Los actos que se señalan en esta fracción pueden dar lugar a delitos, que pueden ser: abuso de autoridad, como lo dispone el artículo 215, cohecho, en su artículo 222, del ordenamiento penal en vigor.

¹⁷⁶ Ibidem, p 28

FRACCIÓN XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

“Nótese que el precepto sanciona el hecho de desempeñar el empleo, cargo o comisión, sin obtener, o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorgue.

De manera que laboralmente la persona que estuviera en estas condiciones no podrá hacer reclamación alguna, por no considerarse trabajador y en cambio se expone al incurrir en el delito de ejercicio indebido de servidor público, previsto en el artículo 214 del Código Penal.

No encontramos otra explicación a la primera parte del precepto, esto es, el caso de que hubiera un trabajador, que no reúna los requisitos del transcrito artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sin embargo reciba las contraprestaciones del Estado.

Ahora, que si es trabajador y pretende obtener beneficios adicionales, se expondría a la terminación de los efectos de su nombramiento conforme al multicitado artículo 46, fracción V inciso a) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: “cuando el trabajador incurre en falta de probidad u honradez.”¹⁷⁷

FRACCIÓN XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor publico, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

¹⁷⁷ Ibidem, p 30

En parte, esta disposición contempla lo que fuera el delito de nepotismo, que no aparece ahora en el título décimo del Código Penal, que contempla los delitos cometidos por servidores públicos, y en consecuencia representa ahora solamente una falta de tipo administrativo.

Son válidas también aquí las observaciones hechas al comentar la fracción XIII, de este mismo precepto. El hecho de que no exista un organismo independiente que sancione y juzgue a los servidores públicos pone en riesgo el hecho de que al ser juzgados por el Presidente del Tribunal incurran en este error a contrario *sensu* pueden intervenir y participar para proteger a determinado servidor público.

FRACCIÓN XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

“La obligación del servidor público, de presentar su declaración patrimonial, períodos en que debe hacerlo y hasta qué niveles se debe cumplir con éste requisito, está contenida en el artículo 79, 80 y siguientes de esta ley.

Reiteramos la importancia de cumplir con esta obligación, por ser prueba preconstituida a favor o en contra del servidor público.”¹⁷⁸

FRACCIÓN XLX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

Es conveniente tener presente, que para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta ley, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme al artículo 77, puede aplicar los siguientes medios de apremio:

- I. Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y

¹⁷⁸ Ibidem, p 30

II. Auxilio de la Fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad se estará a lo que prevenga la legislación penal.

Por lo que toca a las resoluciones que dicte la Secretaría, atento al artículo 73, se podrá hacer uso del recurso de revocación, o se impugnarán directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”¹⁷⁹

FRACCIÓN XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

Conforme a esta fracción, el artículo 57 de la ley en comento establece que: “*todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su Dependencia o Entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.*” Aunque en el Tribunal Agrario se tiene la opción de ser verbal por tratarse de gente del agro.

Se tienen dos opciones: informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de sus subordinados, o bien, hacerlo del conocimiento de la contraloría interna.

La situación se complica si leemos el segundo párrafo de la fracción XXII: “*cuando el planteamiento que formula el servidor público a su superior jerárquico debe ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el superior jerárquico procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la*

¹⁷⁹ Ibidem, p 31

SECODAM , el subalterno podrá practicarla inmediatamente informando a su superior acerca de este acto."

El procedimiento congruente nos lo da este último párrafo: informar primero al superior jerárquico, y puesto que el subordinado sería responsable solidariamente, de no hacerlo del conocimiento de la contraloría el superior jerárquico, entonces el subordinado procederá a hacerlo directamente para liberarse de cualquier responsabilidad.

Es importante la prevención que contiene el segundo párrafo, en el sentido de que el superior jerárquico, pondrá en conocimiento del subalterno interesado (del infractor) el trámite que se sigue en su contra, ya que de esta manera se respeta la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional." ¹⁸⁰

FRACCIÓN XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

El servidor público tiene la obligación de contribuir y coadyuvar con otras autoridades, al cumplimiento de sus funciones, proporcionando lo que se le solicite, sin obstaculizar, ni retrasar el buen desarrollo y aplicación de los derechos humanos.

FRACCIÓN XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

En esta fracción se encuadra cualquier disposición que le hubiere faltado al legislador y de igual forma entraría aquí cualquier incumplimiento a lo ya previsto.

"Aparentemente esta prevención sobra, pues es obvio que la infracción a otras disposiciones también será sancionable por éstas; sin embargo, la enumeración que hace el

¹⁸⁰ Ibidem, p 32

artículo 47, pudiera considerarse limitativa y en caso concreto se alegaría, que una sanción aunque la prevea otra disposición, no es aplicable por el hecho de no aparecer en el artículo 47.”¹⁸¹

FRACCIÓN XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

Toda vez que se trata de decisiones importantes en donde pueden intervenir recursos económicos de la administración pública, debe consultarse con el personal correspondiente, quienes tendrán la obligación de estudiar estas propuestas, debiendo en todo momento observar el principio de legalidad e imparcialidad. Y no podrá celebrarse ningún pedido o contrato como se indica en esta fracción, con una persona que no se encuentra capacitada para realizarlo, y es totalmente lógico, ya que no se puede llevar a cabo ninguna transacción ni autorización con personas que no se encuentran facultadas para hacerlo.

FRACCIÓN XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Podemos observar que además de estas obligaciones subsistirán las contenidas en otras leyes y reglamentos, como en el caso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los reglamentos de las condiciones generales de trabajo, los reglamentos internos de las direcciones generales, unidades, etc., de cada una de las Secretarías de Estado, y en materia

¹⁸¹ Ibidem

agraria se observará lo que dispone la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y su Reglamento.

En el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios en su capítulo VI, nos menciona las funciones de la Contraloría Interna, quien tiene la función de recibir las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores de los Tribunales Agrarios. Es así que en su artículo 33 menciona:

“Corresponde a la Contraloría Interna las siguientes atribuciones, que atenderá cumpliendo los lineamientos que dicten el Tribunal Superior y el Presidente:

- I. Recibir del Presidente las quejas y denuncias que se presenten contra los servidores de los Tribunales Agrarios, identificarlas e investigarlas, haciendo las indagaciones necesarias y formular opinión ante el Presidente para que éste la someta a la consideración del Tribunal Superior;*
- II. Establecer el sistema de control y vigilancia del ejercicio presupuestal y recibir las justificaciones sobre sus desviaciones;*
- III. Practicar las auditorias, revisiones específicas y otras diligencias que disponga el Tribunal Superior y el Presidente.*
- IV. Intervenir en la entrega y recepción de las oficinas de los Tribunales Agrarios, de acuerdo a las disposiciones que se expidan con este motivo;*
- V. Apoyar a los servidores públicos de los Tribunales Agrarios en el cumplimiento de su obligación de presentar la declaración de situación patrimonial, y*
- VI. Las demás inherentes a su cargo que acuerden el Tribunal Superior y el Presidente.*

Como podemos observar, la Contraloría Interna tiene una función muy importante en cuanto a la vigilancia y el control del buen comportamiento y desarrollo y cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las disposiciones que la ley les obliga.

Aunque la función primordial de la Contraloría Interna en cuanto a servidores públicos se refiere, es el de darle seguimiento a las quejas y denuncias que se presenten en contra de los funcionarios, en mi opinión, las funciones y responsabilidades de la Contraloría deben ser más amplias y específicas, ya que va conjuntamente con que se cumpla o no el hecho de que se les determine responsabilidad a los funcionarios para que realmente cumpla con su función y el objetivo para el que fue creada.

Los órganos jurisdiccionales deben ser administrados por personas con una sólida formación moral, y desde luego, ética personal, con una definida idea de compromiso social y vocación de servicio, además de experiencia laboral en materia agraria, no sólo conocimientos profesionales.

Cuando no se observan estos principios, como ya se vio con antelación, pueden ser diversas las causas en que estos servidores públicos incurran en alguna irresponsabilidad y por ello, es importante delimitar las conductas de los funcionarios y empleados, las acciones y comisiones que pueden afectar a las personas que acuden a los órganos jurisdiccionales en busca de justicia; por ello, la función de la Contraloría Interna resulta por demás importante, ya que es la encargada de darle seguimiento a la queja que de los servidores públicos se haga, por lo que sus funciones también deben verse ampliadas y determinadas, para que la misma Contraloría no incurra en alguna responsabilidad.

Comenta el Doctor Gabino Fraga: "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal."¹⁸²

¹⁸² GABINO, op cit., p 169

4.5. LAS SANCIONES QUE DEBEN APLICARSE A LOS FUNCIONARIOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Como ya se ha comentado en el desarrollo de este trabajo, cuando un servidor incurre en responsabilidad se le deberá aplicar una sanción, por lo que en este tema abordaré lo respectivo a sanciones.

“Las sanciones solo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligará al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.

Según la naturaleza del órgano competente para su aplicación, la disciplinaria es una sanción administrativa puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.”¹⁸³

A continuación analizaré con detenimiento los artículos que sustentan este tema relativo a las responsabilidades que se contemplaban en la Ley Federal de la Reforma Agraria (LFRA).

La anterior Ley en materia Agraria establecía un apartado especial en materia de responsabilidad generada por la inobservancia o transgresión en la aplicación de la LFRA y leyes afines, por autoridades agrarias, empleados de la administración pública federal y local, y por las autoridades ejidales y comunales: en su Libro Séptimo: “Responsabilidad en Materia Agraria”, que se reducía a un solo capítulo (Delitos, Faltas y Sanciones). En estos como en

¹⁸³ DELGADILLO, op cit., p 106

otros apartados se orientaba en el Código Agrario de 1942 (Libro Quinto), en algunos casos tipificando los delitos incluyendo la penalidad, en tanto que para otros pasa por alto la penalidad. Y en otros delitos nos remitía a la legislación penal específica para estos funcionarios y empleados. “Las disposiciones de este capítulo no restringen, ni modifican el alcance de las leyes penales aplicables a cualquier hecho u omisión de los funcionarios y empleados agrarios sancionados por ellas” (Art. 474).

En materia de competencia era de carácter mixto, ya que los delitos se encuadraban en la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados; lo mismo que en las Leyes de Responsabilidad de los Estados; además de las sanciones administrativas (Art. 458).

1) Responsabilidades de los integrantes de la magistratura agraria.

a) *Gobernadores*, en los que no se establece la penalidad respectiva.

- Retraso en el nombramiento de sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas (Art.459- II).
- Por no turnar a las Comisiones Agrarias Mixtas, con oportunidad las solicitudes de los núcleos de población (Art. 459-II).
- Por no resolver los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y no regresar los expedientes a las Comisiones con la debida oportunidad (Art. 459- III).
- “Por afectar ilegalmente las propiedades inafectables en los mandamientos de posesión que dicten” (Art. 459-IV).

b) *Secretario de la Reforma Agraria*, se divide en dos apartados su responsabilidad: *b.1)* para los delitos que son sancionados con pena de seis meses a dos años de prisión, y *b.2)* para los delitos que no se establece penalidad. Resultaba curioso que para el mismo funcionario se establecían dos niveles de responsabilidad, no obstante que su desempeño y por consecuencia su responsabilidad se localizaba en el ámbito de la administración pública federal centralizada -sector agrario-.

b.1.) Para los delitos que eran sancionados con pena de seis meses a dos años de prisión:

- “Por informar falsamente al Presidente de la República al someterle los proyectos de resolución...” (Art. 406-I).
- Resolución negativa a un núcleo de población de las tierras o aguas a que tenga derecho (Art. 460-II).
- Cuando en una resolución presidencial, proponga se afecten propiedades inafectables (Art. 460-III).

b.2) Para los delitos que no se establecía penalidad.

- Por no informar al Presidente de la República cuando proceda sancionar a los funcionarios o empleados agrarios (Art.461-I).
- Por no consignar a la autoridad competente a los funcionarios o empleados del sector agrario (Art. 461-II).

c) *Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos*, la penalidad a que se hacía acreedor, era igual a la del Secretario de la Reforma Agraria.

- Por emitir resolución extemporánea y obrar con falsedad, causando perjuicios a los ejidatarios y comuneros (Art. 462-I).
- Por no consignar a funcionarios o empleados de su dependencia, que violen la Ley Agraria, causando perjuicios a ejidos o comunidades, o a ejidatarios y comuneros (Art.462-II).

d) *Cuerpo Consultivo Agrario*, establecía la ley la misma penalidad que para los Secretarios de Estado.

- Por actuar dolosamente en su integración (Art. 464-I).
- “Por proponer se afecten las propiedades inafectables.”
- Por emitir dictámenes dolosos, o extemporáneos (Art. 464-III.IV).

e) *Comisiones Agrarias Mixtas*, sus miembros incurrieran en la misma penalidad de los Secretarios de Estado.

- Por no formular sus propuestas ante las Comisiones, con apego a su reglamento (Art. 465-I).
- Por información dolosa de la Comisión en sus propuestas de dictamen (Art. 465-II).
- "Por proponer la afectación de propiedades inafectables" (Art. 465-III).
- "No deslindar las superficies otorgadas en posesión provisional a los ejidos en el término legal" (Art. 465-IV).

f) *Los Delegados y Subdelegados Agrarios*, se encuadraban en este apartado, en razón de la delegación de funciones que recibían del Secretario de la Reforma Agraria. No obstante la penalidad se multiplicaba de uno a seis años. Surge la interrogante ¿No era mayor la responsabilidad del Secretario, que de los delegados o subdelegados? De ahí que no se justifique para los últimos anotados una mayor penalidad.

En cuanto a la responsabilidad penal ésta se ubicaba en los siguientes cuestionamientos:

- Que en sus dictámenes o estudios niegue a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que tenga derecho (Art. 466-I).
- Por proponer se afecten las propiedades inafectables, (Art. 466-II).
- Por tramitar extemporáneamente los expedientes agrarios (Art. 466-III).
- Por información extemporánea de la Secretaría, de las irregularidades que cometan las Comisiones (Art. 466-IV).
- Por informar dolosamente a la Secretaría sobre los expedientes en que intervengan, en forma que origine o pueda originar resoluciones contrarias a esta Ley, (Art. 466-V).
- Por conceder a los propietarios afectados, plazos mayores para el levantamiento de cosechas, desalojo de ganado o extracción de productos forestales (Art. 466-VI).
- Por sugerir o dictar medidas perjudiciales para los ejidatarios, con el fin de beneficiar a terceras personas o de obtener un lucro personal (Art. 466-VII).
- Por intervenir directa o indirectamente para su beneficio personal o por interpósita persona en negocios relacionados con los artículos que producen los ejidos, (Art. 466-VIII).
- Por dar información indebida a una de las partes interesadas lo cual perjudique a la otra (Art. 466-IX).

Estas causales eran aplicables al personal administrativo y técnico federal, y de las Comisiones Agrarias Mixtas, de acuerdo con las funciones que desarrollaba (Art. 468). Se señalaba en caso específico la responsabilidad para estos empleados o funcionarios, que era el envío al Ministerio Público del acta de malversación de fondos de los Comisariados, y su comunicación a la Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 469).

2) Responsabilidad de las autoridades internas de los ejidos y comunidades. Los integrantes de los Comités Particulares Ejecutivos y de los Comisariados y Consejos de Vigilancia, se hacían acreedores a las sanciones administrativas, pérdida de los derechos ejidales o comunales, y penales en función de la intensidad del delito. Con base en este criterio se establecían los siguientes apartados de responsabilidades.

- a) Conductas que se castigarían con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, además de las que correspondían cuando los hechos u omisiones constitúan un delito.
- Por abandono de las funciones que les correspondía desempeñar (Art. 469-I).
 - “Por originar o fomentar conflictos entre los ejidatarios, o conflictos inter- ejidales” (Art. 469-II).
 - “Por no cumplir las obligaciones que se les impone para la tributación del ejido” (Art. 479-I).
 - Por provocar o producir el cambio ilegal de los ejidatarios a superficies o unidades de dotación distintas a las que les hayan correspondido en el reparto provisional de las tierras de labor (Art. 470-II).
- b) Conductas que se castigaban con destitución del cargo o con prisión de seis meses a dos años.
- “Por invadir tierras” (Art. 469-III).
 - “Por malversar fondos” (Art. 469-IV).

c) Conductas que se castigaban con la pérdida de los derechos ejidales, sobre la unidad de dotación que le correspondía, incluyendo su participación en los bienes de uso común; además de prisión de tres meses a dos años, según la gravedad del caso.

- “Por fomentar, realizar, permitir, tolerar o autorizar ventas de terrenos ejidales o comunales, o su arrendamiento, aparcería u ocupación ilegal en cualquier otra forma, ya se trate de unidades individuales de dotación o de bienes de uso común, a favor de miembros del propio ejido o comunidad o de terceros, ...” (Art. 470-III), excepto de los casos aceptados por la legislación.

d) Conductas que se castigaban con destitución de su puesto en el Comisariado Ejidal o Comunal, al igual, su inhabilitación para volver a desempeñar dichos cargos, más prisión de tres meses a tres años, según la gravedad del caso.

- En este caso se ubicaban los miembros del Comisariado “...que ordenen la privación temporal o definitiva, parcial o total de los derechos de un ejidatario o comunero y los que con su conducta pasiva la toleren o autoricen, sin que exista una resolución legal en que fundarla...” (Art. 470 último párrafo).

3) Responsabilidad de los jefes de oficina rentísticas o catastrales, del Registro Público de la Propiedad o de cualquier otra oficina registral; que deban proporcionar a las autoridades agrarias, datos o documentos necesarios para la tramitación de los expedientes, en un plazo de quince días. Su incumplimiento se sancionaba, con multa de diez a quinientos pesos (Art.472).

4) Faltas. Se consideraban los actos u omisiones no encuadrados en los tres apartados anteriores, con violación a la Ley Agraria y sus reglamentos, que cometían los funcionarios y empleados que intervenían en su aplicación.

Su sanción era de carácter administrativo, del acuerdo: “El Presidente de la República expedirá los reglamentos que fueren necesarios para definir los actos u omisiones que deban castigarse... y establecerá las sanciones correspondientes” (Art. 473).

Conforme a lo anterior, el jurista Medina comenta al respecto: “exprofeso hemos reservado para el final de este apartado, un artículo (471) fuera de lo que debe ser la tipificación de los delitos agrarios. Su contenido es el siguiente: “Serán sancionados con destitución del cargo que desempeñen, quienes promuevan la privación de derechos agrarios de un ejidatario o comunero en forma dolosa o notoriamente infundada”. Su sanción era mediante multa de quinientos a cinco mil pesos.

Queda pendiente de dilucidar a qué funcionarios o empleados se refiere. Descartamos a los empleados y funcionarios del sector agrario, porque existe una tipificación en que pueden incurrir en el desempeño de sus funciones. Por exclusión están los empleados y funcionarios del sector federal -centralizado y paraestatal- que directa o indirectamente tengan relación con el sector agrario. Inclusive los empleados de la administración pública de las entidades federativas.

De ahí que quede latente la pregunta de dichos empleados o funcionarios que promuevan la privación de los derechos agrarios aludidos.”¹⁸⁴

La LFRA, era muy clara, al especificar diversas responsabilidades, así como las sanciones que se les imponía a los funcionarios, además contaba con una organización y clasificación de servidores públicos, de las personas que laboraban en todas las áreas y dependencias agrarias, en su aspecto administrativo, claro está, debemos considerar que los trámites en su mayoría eran de carácter administrativo y los procedimientos que se seguían, atendían a una naturaleza igualmente administrativa. Con el cambio y la administración de la LA y la creación de un Reglamento cambió en su totalidad el orden administrativo por un orden jurisdiccional ya que se crean los Tribunales Agrarios el órgano de procuración, y se establece un nuevo marco normativo de aplicación para la justicia agraria.

Al abrogarse la LFRA y al surgir el nuevo ordenamiento se creó la actual Ley Agraria, y el Reglamento de los Tribunales Agrarios donde se establece hoy día lo siguiente: el procedimiento a seguir para la imposición de sanciones, que implica investigación de la

¹⁸⁴ MEDINA, Cervantes José Ramón, *Derecho Agrario*, Harla, México, 1987, p 476

supuesta falta, audiencia y defensa de la persona señalada como infractor, opinión de la Contraloría Interna y decisión por parte del órgano al que la ley atribuye esta facultad.

Sobre este particular es preciso tomar en cuenta diversas normas de la LOTA. La fracción IX del artículo 8 encomienda al Tribunal Superior “conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los Tribunales Agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad”. Por su parte, el segundo párrafo del artículo 30, precepto en el que se resume la regulación de las responsabilidades, estipula que “las sanciones por las faltas en que incurran los magistrados de los Tribunales Agrarios y los servidores públicos del Tribunal Superior serán aplicadas por el propio Tribunal Superior”; y el tercer párrafo determina que “las sanciones por las faltas en que incurran los servidores públicos de los Tribunales Unitarios serán aplicadas por los magistrados de los propios tribunales”.

Para el régimen de responsabilidades administrativas juega un papel destacado la Contraloría Interna. El RTA en la fracción I del artículo 33 señala que compete a esa Contraloría “recibir del presidente (del TSA) las quejas y denuncias que se presenten contra los servidores de los Tribunales Agrarios, identificarlas e investigarlas, haciendo las indagaciones necesarias y formular opinión ante el presidente para que éste la someta a la consideración del Tribunal Superior”.

Conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 53, menciona las sanciones a que son acreedores los servidores públicos por falta administrativa que a la letra dice:

- I. Apercibimiento privado o público
- II. Amonestación privada o pública
- III. Suspensión
- IV. Destitución del puesto
- V. Sanción económica

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

Para entender mejor el contexto de este capítulo a continuación, mencionaré diversas definiciones, empezando con una explicación de que se debe entender como sanción:

Fue Protágoras de Abdera el que logró una concepción del castigo y la sanción que hasta la fecha no ha sido superada, dice: "nadie castiga al delincuente en atención y por razón de lo que ha hecho -pues lo ocurrido no puede deshacerse- sino en razón del futuro, para que ni el propio autor vuelva a cometer desafueros, ni otro que sea testigo de su castigo... y quien así piensa castiga para intimidación". La intimidación es la del castigo.

En el derecho moderno la imposición de las sanciones así como su ejecución, la llevan a cabo los órganos del Estado en tanto se les conciba como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física de sus órganos. Las finalidades de las sanciones son de tres tipos: retributivas, intimidatorias, compensatorias del daño producido por el acto ilícito."¹⁸⁵

Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la Ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico-administrativo.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

Mueve fundamentalmente al Estado el propósito de castigar o penar al infractor de la ley administrativa, que no la obedece, no la cumple, que cualquiera otra motivación.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, op cit., p 2871

¹⁸⁶ Idem, p 2872

APERCIBIMIENTO

La voz apercibimiento posee en el lenguaje forense dos acepciones que se distinguen claramente. Significa, en primer lugar, la advertencia o conminación que la autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias desfavorables que podrá acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones; en un segundo sentido, es una sanción que los magistrados y los jueces pueden imponer a sus subordinados y también a quienes perturben o contraríen el normal desarrollo de las audiencias y demás actividades judiciales o falten de palabra o por escrito, al respecto y consideración debidos a la administración de justicia.¹⁸⁷

La definición que nos proporciona el Diccionario Jurídico, que debemos tomar en cuenta para este sentido "es la advertencia que la autoridad hace a determinada persona, ya que sus acciones u omisiones podrán tener como consecuencia una falta o sanción."

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no define el concepto ni el contenido del apercibimiento, y los de Códigos de Procedimientos, Federal y del Distrito Federal (artículo 55 y 62, respectivamente), sólo la mencionan como corrección disciplinaria, sin referencia a su contenido, por lo que es necesario recurrir al Código Penal Federal que en su artículo 43 dispone:

"La conminación que se hace a alguna persona, cuando se teme con fundamento que está en disposición de cometer un delito ya sea por su actitud o por amenazas de que en caso de cometer el delito que se propone, u otro semejante, será considerado como reincidente".

Como se ve el apercibimiento esencialmente es preventivo, se aplica cuando el acto u omisión está en vías de hecho podrá ser privado o público.

"El apercibimiento es una llamada de atención, a quien ha incurrido en falta, para que no la vuelva a cometer. Generalmente es una sanción adicional a otra que le fue impuesta por su conducta ilícita, ya que el apercibimiento solamente se considera una "llamada de

¹⁸⁷ Ibidem, p 180

atención", aunque puede darse el caso de que se imponga como una sanción única cuando por la levedad de la infracción y las circunstancias del caso , no amerite otra." ¹⁸⁸

El autor Ortiz Soltero, en su obra intitulada "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos" nos define al apercibimiento de la siguiente manera: "se considera como la prevención que dirige el órgano competente al servidor público para que se abstenga de cometer con sus actos u omisiones una conducta irregular, so pena de incurrir en responsabilidad y hacerse acreedor a una sanción mayor." ¹⁸⁹

Por otro lado, la Enciclopedia Jurídica OMEBA nos dice que: "el apercibimiento es una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida, es una medida preventiva que tiene por finalidad corregir al servidor público en su mala conducta o ilicitud y aún la inmoralidad de la misma en la esfera del derecho.

Se acostumbra considerar el apercibimiento como la segunda de las sanciones de ese carácter después de la amonestación y conjuntamente con la prevención, sin embargo, ésta es más leve en su aplicación general." ¹⁹⁰

AMONESTACIÓN

"Del latín *moneo, admonero*, amonestar, advertir, recordar algo a una persona; el vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento Procesal Mexicano con varios significados ya que desde el primer punto de vista se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia (y en este sentido se confunde con el apercibimiento para que se guarde el debido orden y compostura en las actuaciones judiciales), o bien como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también en una segunda perspectiva se emplea como una exhortación para que no se

¹⁸⁸ DELGADILLO, op cit., p 116

¹⁸⁹ MONSERRIT, op cit., p 165

¹⁹⁰ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo I, op cit., p 152

repita una conducta delictuosa, y en esta dirección se utiliza al comunicarle al inculpado una sentencia penal condenatoria.”¹⁹¹

Como podemos observar, la amonestación no se ocupa única y exclusivamente dentro del procedimiento, ya que también se emplea como una corrección disciplinaria y en este caso directamente al servidor público.

La amonestación, nos menciona la enciclopedia Jurídica OMEBA, “data del derecho canónico, donde se le identifica como una corrección penal con fines preventivos para quien se hallara próximo a cometer un delito o era inminente que lo fuera a cometer.

En sentido estricto la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que cometió o puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.”

Nuestra legislación procesal tampoco define esta figura; sólo la menciona el Código Penal del Distrito Federal en su artículo 42 y consiste en: “*la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.*”

“En cuanto a la amonestación, la define Ortiz como “una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad en tanto que ésta se considere como leve.”¹⁹²

¹⁹¹ Diccionario Jurídico Mexicano, op cit., p 152

¹⁹² MONSERRIT, op cit., p 165

SUSPENSIÓN

En opinión de Ortiz Soltero "la suspensión es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña." ¹⁹³

Es la cesación temporal de los efectos legales de un contrato individual de trabajo, por causas ajenas a la voluntad del trabajador o del patrón, sean personales o naturales durante cuya subsistencia no desaparece la relación jurídica existente entre las partes, pues se reanuda una vez que las causales que la originaron permiten la normalización de los derechos y obligaciones contraídas por ellas. ¹⁹⁴

En este sentido, podemos destacar que se conserva la relación de trabajo, cuando existe alguna circunstancia que impide que el servidor público siga prestando sus servicios y en cuanto se define esta circunstancia que originó la suspensión, la relación laboral no se concluye y además puede el empleado regresar a su puesto, cargo o comisión una vez concluida.

La suspensión se contempla a efecto de preservar al trabajador, de circunstancias que no le sean propias, o cuando así lo sean pueda subsanarlas en un tiempo determinado, y si el servidor público no incurrió en responsabilidad o falta en este hecho específico, podrá regresar a su trabajo conservando su puesto.

También el Diccionario Jurídico Mexicano, menciona que:

- 1) Toda suspensión debe estar autorizada por la ley, porque de no ocurrir, podría llegarse a la comisión de un acto arbitrario.

¹⁹³ Idem, p 165

¹⁹⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., p 3037

- 2) Los motivos que lleven a la suspensión o causales de la misma se encontrarán asimismo especificados y únicamente procederá cuando se encuentren debidamente determinadas las condiciones en que la interrupción de las labores será permitida. Cualquier otro pretexto o motivo no señalado en la ley implicará la existencia de una actitud ilegal y contraria al orden establecido.
- 3) Toda suspensión deberá ser temporal, pues de no suceder así implicaría el cierre de la negociación o daría motivo a otro tipo de rompimiento de la relación laboral. Desaparecidas las causas que le hayan dado origen se reanudarán las actividades del trabajador.
- 4) La suspensión constituye una regla elástica del derecho mexicano, que permite al servidor público faltar al trabajo en determinadas circunstancias que lo ameriten.¹⁹⁵

La suspensión no es una sanción disciplinaria sino simplemente una medida administrativa destinada a evitar las consecuencias molestas del mantenimiento en funciones de un funcionario sobre el cual pesa una sospecha.

Por lo que se refiere a la suspensión debemos tener en cuenta las siguientes circunstancias prescritas en la LFRSP en su artículo 56:

“La suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días, ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico, esto es por el titular de la dependencia”.

La suspensión no podrá ser menor de tres días ni mayor de tres meses. Desde luego durante este período el infractor no disfrutará de los emolumentos, y si se le liquidaran, quien lo permita será responsable del pago que a todas luces es indebido.

¹⁹⁵ Ibidem, p 3038

“No debe confundirse este tipo de suspensión con las contempladas por el artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que proceden: *cuando el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y la prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad jurídica o administrativa.*”¹⁹⁶

“Entonces tenemos que la imposición de la sanción de suspensión en el empleo, cargo o comisión del servidor público podría quedar sujeta a disposiciones diferentes, según la calidad del empleo, de tal manera que cuando se trate de un empleado de confianza la sanción la aplicará un superior jerárquico, y cuando se trate de un empleado de base, deberá sujetarse a lo previsto en la ley laboral que corresponda al régimen jurídico del trabajador de que se trate.”¹⁹⁷

DESTITUCIÓN DEL PUESTO

Del latín *destitutionis* acción y efecto de destituir. Es la separación de una persona del cargo que desempeña como corrección o castigo. Esta figura tiene aplicación generalmente entre las clases trabajadoras al servicio del Estado y demás entes públicos.

Más en particular y por lo que se refiere a la destitución se ha luchado porque el trabajador (empleado o funcionario público) tenga derecho al cargo o plaza que ocupa de manera permanente y definitiva y sólo pueda ser separado del mismo como consecuencia de haber incurrido como alguna de las causas de responsabilidad contempladas por la ley y previo el trámite o juicio que corresponda.¹⁹⁸

“De las seis sanciones disciplinarias que prevé el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad

¹⁹⁶ ARROYO, op cit., p 35

¹⁹⁷ DELGADILLO, op cit., p 122

¹⁹⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, op cit., p 1120

administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, y que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.”¹⁹⁹

“La destitución es una sanción también considerada administrativa, que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado.”²⁰⁰

“La destitución del puesto no es tan fácil como la plantea la disposición, tratándose de trabajadores de base debemos distinguir:

Si el trabajador es de confianza, el superior jerárquico, podrá proceder a la destitución, cuando así lo amerite la falta en que incurrió. A ello lo faculta la fracción III de la ley en estudio.

Si el trabajador es de base, la fracción segunda del citado artículo 56, marca el procedimiento a que se sujetará conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.”²⁰¹

SANCIÓN ECONÓMICA

La Ley en estudio, en su artículo 55 nos menciona: *“en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.*

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes el día de su pago...”

¹⁹⁹ DELGADILLO, op cit., p 123

²⁰⁰ MONSERRIT, op cit., p 166

²⁰¹ ARROYO, op cit., p 36

Conforme al artículo 113 de nuestra Carta Magna, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos menciona:

"...deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados"

El comentario de Monserrit es que: "la sanción económica, consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos.

La sanción económica esta íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como producto de su conducta infractora, está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos."²⁰²

En otra opinión, afirma Arroyo Herrera, que la sanción económica impuesta al trabajador se traduce en una deducción o descuento al salario y en los términos del artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, están prohibidas las retenciones, descuentos o deducciones al salario, salvo en los seis casos que expresamente señala, por tanto deberá respetarse esa medida protectora al salario."²⁰³

INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO

La destitución y la inhabilitación se conminan copulativamente por la ley, sin excepción alguna, en los delitos de los servidores públicos, y parece lógico que así sea, pues

²⁰² MONSERRIT, op cit., p 169

²⁰³ ARROYO op cit., p 36

no sería protección suficiente de los intereses públicos el privar definitivamente a un funcionario del empleo desde el cual ha perjudicado la causa pública, dejando simultáneamente abierta la puerta para que este pueda seguir haciéndolo desde otra posición análoga. Y este acierto no queda privado de validez por hacer ilusoria una pena privativa de la libertad. Bien puede ocurrir que a causa del indulto parcial u otros institutos jurídicos no llegue el reo a cumplir toda la pena privativa de libertad y siga, inhabilitado para la función pública hasta completar el tiempo total de la condena.²⁰⁴

Por otra parte, la inhabilitación, según Monserrit, consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos del gobierno.

“Con la reforma de 1992 se precisó que cuando se haya inhabilitado a un servidor público por un plazo mayor de diez años, sólo podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo, previa comunicación razonada del Titular de la Dependencia en que pretenda ingresar, dirigida a la SECODAM.

También quedó establecida para el servidor público que, sin causa justificada, omita la presentación de la declaración de situación patrimonial que debe realizar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del encargo.”²⁰⁵

“Según la fracción V del art. 56 de esta Ley, la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público invariablemente será impuesta por una autoridad judicial.”²⁰⁶

²⁰⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, op cit., p 1719

²⁰⁵ DELGADILLO, op cit., p 139

²⁰⁶ ARROYO, op cit., p 36

4.6. SUGERENCIAS FINALES

El acceso a la justicia no tiene que ver únicamente con el surgimiento de los Tribunales Agrarios; el acceso a la justicia posee un doble significado: implica que el campesino, el ejidatario o comunero, lleve sus pretensiones ante el órgano jurisdiccional y sea escuchado. Por otro lado, el acceso a la justicia también implica que se resuelva conforme a Derecho de una manera pronta y expedita, y que sus funcionarios cumplan cabalmente con las funciones que les son encomendadas, con sus obligaciones, observando los principios morales de la administración pública y considerando que la gran labor que desempeñan es social y que la gente que acude a solicitar el amparo de la justicia, en la mayoría de las ocasiones, es económicamente débil y se encuentra desprotegida.

Los gobernados, en todo momento tienen el derecho a denunciar a aquél servidor público que no cumpla con sus funciones, pero también se le deben proporcionar los medios prácticos, eficaces y fáciles para poder llevar a cabo cualquier queja o denuncia en contra de algún funcionario, sin caer en procedimientos confusos que desaniman y retrasan la aplicación del derecho.

Es por ello que este trabajo pretende ubicar las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos de los Tribunales Agrarios y hacer una reflexión en torno a la actividad que desarrollan, cumpliendo verdaderamente con el compromiso para con la sociedad, favoreciendo el buen curso de las relaciones entre los individuos, y realizando los valores que el derecho pretende, como son la seguridad, la justicia, la paz social, progreso y bienestar en el campo y la gente del agro.

Si no se limita la actuación de los servidores públicos mediante un amplio y específico código de conducta que les restrinja su actuación a la aplicación de la ley que deberá garantizar que el encargo público no será utilizado para amasar fortunas y proteger intereses individuales y que en sentido práctico y en el hecho, realmente prevenga y sancione las conductas contrarias; es así que la voluntad de servir deberá estar adherida a un sentido de

patriotismo y a la idea del bien común, las expectativas de lograr una mejor calidad de vida en una sociedad que coadyuven al logro de la estabilidad y del crecimiento económico y a su vez que originen el establecimiento de instituciones públicas que permitan llevar a cabo todos estos objetivos manteniendo en todo momento la paz social.

La Contraloría Interna es un órgano importante dentro del organismo agrario, que precisamente tiene como función denunciar aquellas irregularidades en que incurran los funcionarios de los Tribunales. Si no se corrige esta irregularidad va en contra del fin que persigue la justicia agraria, que es tratar a los iguales por igual de acuerdo al principio de justicia de Ulpiano, y su meta es proteger a los débiles y marginados, hablando sobre justicia social, los económicamente débiles y desde luego, que todos tengan el acceso a la justicia.

Para que se reúnan las condiciones necesarias para que el acusador oficial, o particular no se inhiba en hacerlo por temor a represalias por parte de los acusados, debe existir un efectivo sistema y orientación para que se puedan llevar a cabo quejas y denuncias en contra de los servidores públicos que incurran en responsabilidad, es necesario establecer en México el juicio de responsabilidades para todos aquellos funcionarios que incurran en ellas respondan de sus actos y reciban las sanciones a las que sean acreedores, para así, poder respetar todos los derechos y todas las libertades.

Actualmente tenemos en la Procuraduría Agraria que es la que se encarga de la defensa de la gente del agro, teniendo como objetivo primordial desarrollar tres actividades a saber:

1. Actividad jurídica
2. Actividad administrativa o de gestión
3. Actividad de vigilancia o protección

Cabe destacar que no tiene el **carácter de autoridad**, sino, como ya se mencionó con antelación, está encargada de la defensa de los sujetos agrarios (ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avencidados, jornaleros agrícolas). La Ley es clara al mencionar que:

“el servidor público de la Procuraduría Agraria debe, además, tratar sin distingos a las partes que intervengan con interés antagónicos en su procedimiento.”²⁰⁷

De tal forma que tenemos una jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito que al respecto nos menciona:

“PROCURADOR AGRARIO NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. Atento a lo establecido en los artículos 134 y 135 de la Ley Agraria, la Procuraduría Agraria no es un organismo accesorio de la Secretaría de la Reforma Agraria, sino descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones son de servicio social y defensa de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avencidados y jornaleros agrícolas, mismas que esencialmente consisten, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136 del referido ordenamiento legal, en asesoramiento, representación, conciliación, estudio y proposición de medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica del campo, denunciar ante las autoridades correspondientes el incumplimiento o **responsabilidades de los funcionarios agrarios**, y de inspección y vigilancia de sus asistidos, mismas que, además de otras se reiteran en el numeral 4º del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria; de tal forma que del cúmulo de facultades que la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, confieren al procurador agrario, no se desprende que tenga facultades decisorias, ni disponga de la fuerza pública, por lo tanto no puede ser considerado como autoridad para los efectos del amparo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.”²⁰⁸

Sin embargo la realidad es otra por el alto grado de marginación y desigualdad jurídica que existe en el sector rural, no existe una verdadera administración de justicia ni un trato igual a los iguales.

²⁰⁷ BARRAGAN, op cit., p 286

²⁰⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Marzo de 1996. Tesis VI.2º.37º. p 991

Primeramente debe perfeccionarse la conciencia y la actitud de toda la sociedad, quienes debemos participar para que el mal funcionamiento de todos los servidores sea castigado y perfeccionado día a día en la legislación en cuanto a servidores públicos en materia agraria se refiere.

Las instituciones de justicia deben permanecer atentas a buscar la capacitación y eficiencia de su personal, a través de cursos de capacitación jurídica y académica; En este rubro, el Tribunal Superior Agrario ha cumplido bien a organizar eventos académicos de corte nacional e internacional, la sugerencia que desde este esfuerzo se plantea es que también se organicen foros y conferencias, así como presentación de obras jurídicas a nivel regional o por circuitos territoriales en todo el país.

Todo servidor público que forme parte o pretenda formar parte de los tribunales establecidos en nuestro país, así como de las instituciones cuya tarea sea procurar justicia, deberán acreditar una sólida formación académica, social y humana, además de poseer honorabilidad y solvencia moral. Las actuales condiciones de vida y de trabajo, el acelerado desarrollo de la ciencia y de la técnica obligan a una necesaria actualización académica y jurídica.

En efecto, el funcionario judicial (en sentido amplio), debe poseer conocimientos para su consecuente aplicación, de áreas que sin su manejo y comprensión el trabajo sería imposible, incompleto y por lo tanto sin éxito.

En el artículo 12 de la LOTA nos menciona los requisitos para ser magistrado, los cuales conforme a dicho artículo se transcriben a continuación:

- I. *Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, así como tener por lo menos treinta años el día de su designación;*
- II. *Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes a la fecha de la designación;*
- III. *Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años, y*

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

De tal forma el artículo 19 de la misma ley nos reitera que:

El Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario deberá reunir los requisitos a que se refiere el artículo 12 de esta ley.

Y a su vez el artículo 20 de la ley en comento nos dice que:

Los secretarios de acuerdos de los Tribunales Unitarios deberán reunir los requisitos a que se refiere el artículo 12. Por lo que hace a la antigüedad del título y tiempo de práctica profesional, se podrán dispensar en caso de que el aspirante acredite con documentos públicos haber ocupado un cargo similar en algún órgano jurisdiccional por tres años como mínimo.

De tal manera, la Ley ya determina ciertos requisitos para llevar a cabo la función jurisdiccional pero no en todos los casos, sino únicamente en los casos ya mencionados lo que hace una ley un tanto incompleta y cuyas exigencias se limita a magistrados y secretarios de acuerdos, algunas personas de varias que laboran en el Tribunal y que están expuestas a incurrir en responsabilidad al desempeñar sus labores.

Las opiniones del doctor Sergio García Ramírez son importantes, ya que él fungió como Presidente del Tribunal por cinco años, y se percató de que las responsabilidades en que ellos incurrieron no fueron tan graves, existe un departamento de relaciones laborales dentro de la Contraloría Interna en la que se encargan de denunciar las irregularidades que son netamente administrativas pero la Ley Orgánica es una ley adicional a la Ley Agraria en la que se establece la estructura interna de los tribunales y su organización, pero hace falta que exista un capítulo más detallado, en relación a las responsabilidades en que incurren estos servidores públicos, ya que actualmente y de forma general se encuentran en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

La Ley Agraria es de carácter autónomo lo que nos indica: “que debe legislarse por sí misma y contar con un capítulo intitulado “**sanciones y delitos**” en que incurran los servidores públicos especificando las posibles responsabilidades que existen actualmente dentro de los Tribunales y durante el procedimiento para llevar a cabo una verdadera justicia.

Los Tribunales Agrarios fueron creados para hacer llegar la justicia y equidad a las clases mas necesitadas, es nuestro deber vigilar que este objetivo para el que fueron creados sea cumplido, cumplimiento que esta a cargo del personal que integra los Tribunales Agrarios; sin embargo, es necesario crear un ordenamiento en que nos determine todas las anomalías, posibles faltas, así como conductas antijuridicas, acciones y omisiones que en un momento dado pueden ser graves o menos graves para establecer con mayor precisión el grado de responsabilidad en que incurriera el personal de los Tribunales Agrarios, tanto funcionarios públicos agrarios, como los empleados u otras autoridades internas de los ejidos o comunidades; así mismo determinar diferentes tipos de sanciones, sin tener que remitirnos a la LFRSP, ya que esta ley abarca a toda la administración pública, si consideramos que el derecho agrario es un derecho social, también es importante mencionar que algunas conductas de los funcionarios pueden llegar a ser mas graves toda vez que se atiende al agro, y estas personas no tienen la orientación, ni los conocimientos necesarios para poder llevar a cabo sus quejas o denuncias.

El artículo 30 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios es muy claro al describir que tanto magistrados como servidores públicos son responsables por faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos y quedan sujetos a las sanciones que determine la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En esta descripción el citado artículo establece lo relativo a las diversas responsabilidades que existen y pueden ser de índole administrativo, penal, civil o político que fueron analizadas en el capítulo 2 de esta investigación.

“El tipo de sanción por las faltas” en que incurrirán lo determinará el propio Tribunal Superior, sin embargo, para que opere una sanción a determinado funcionario público es necesario su denuncia por parte de la Procuraduría Agraria conforme lo dispone el artículo 5 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria que a la letra dice:

“Para el logro de sus objetivos la Procuraduría tendrá las siguientes facultades:

Fracción LX. Hacer del conocimiento de la autoridad competente:

a) La violación a las leyes agrarias que, en ejercicio de sus actividades, cometan las autoridades;

b) El incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los servidores públicos del sector agrario, así como de los encargados de la impartición de justicia agraria;

Fracción XII. Instaurar el procedimiento correspondiente, cuando las autoridades o servidores públicos incurran en violación de la legislación agraria en perjuicio de los sujetos agrarios y, en su caso, emitir los acuerdos y las recomendaciones, en la forma y términos que prevé el Capítulo LX de este Reglamento.

Y es así que en el mismo Reglamento llegamos hasta la Sección Cuarta intitulada “De las Quejas” en la que nos menciona lo que debe realizar el inconforme en contra de un servidor público y que se cita textualmente:

ARTÍCULO 55. Las inconformidades que se presenten en contra de cualquier autoridad o servidor público, con motivo de la violación de la legislación agraria, así como contra los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales por las irregularidades en que hubieren incurrido y que causen perjuicio al quejoso, se tramitarán a través del procedimiento de queja.

ARTÍCULO 56. Las quejas no requerirán formalidad especial alguna y podrán efectuarse de manera escrita o por comparecencia. En este último caso la procuraduría coadyuvará con el denunciante en la elaboración de su planteamiento, a través del acta correspondiente.

El Reglamento es claro al describir que la queja procede a petición de parte ofendida y no de oficio que finalmente es lo que se solicita en el cuerpo de esta investigación; los sujetos agrarios carecen de conocimientos para saber cuando un funcionario público incurrió en alguna falta administrativa y si para él es fastidioso llevar un juicio agrario mucho menos que interpondrá una queja en contra de algún funcionario además de los trámites que debe reunir y la formalidad que describe el Reglamento.

Al tener que remitirnos a la LOTA, al RTA, o a la LFRSP, existe mucha confusión para las personas que requieren llevar a cabo una queja o denuncia de algún funcionario, lo cual, en muchas ocasiones los desanima para poder realizarla y exigir sus derechos.

Es así que propongo que dentro de la LA exista un apartado especial en el que se agregue toda una normatividad como lo establecía la LFRA, en la que determinaban las responsabilidades, los sujetos a responsabilidad, y las sanciones a que podían ser acreedores, de este modo, los servidores públicos también sabrán que hay actos que no pueden omitir, o que deben llevar a cabo, con estricta obligación y diligencia.

Como ya se ha mencionado, la Ley Federal de la Reforma Agraria, ley anterior a la que tenemos actualmente, establecía un apartado especial en materia de responsabilidad que determinaba qué servidores públicos podían incurrir en responsabilidad ya fueran autoridades agrarias, empleados de la administración pública federal y local así como autoridades ejidales y comunales.

En el Libro Séptimo de la ley en comento, intitulado "Responsabilidad en Materia Agraria", se reducía a un solo capítulo (Delitos, Faltas y Sanciones), en algunos casos se tipificaban los delitos incluyendo la penalidad, y en otros se pasaba por alto la penalidad.

Pero las disposiciones establecidas en este capítulo no restringían, ni modificaban el alcance de las leyes penales que debieran aplicarse. Y se sancionaba a los servidores públicos que no cumplieran con lo establecido por la ley como a los integrantes de la Magistratura Agraria, que eran los Gobernadores, el Secretario de la Reforma Agraria, el Secretario de

Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, a los Delegados y Subdelegados Agrarios, Personal Administrativo y Técnico Federal, Comisariados; a las Autoridades Internas de los Ejidos y las Comunidades tales como los integrantes de los Comités Particulares Ejecutivos y de los Comisariados y Consejos de Vigilancia, Jefes de Oficina.

Se definía que era una falta, las sanciones correspondientes a los actos u omisiones en los que los servidores públicos incurrían, especificaba diversas responsabilidades y las sanciones que se les imponía tenía una organización y clasificación de los servidores públicos, de las personas que laboraban en todas las áreas y dependencias agrarias, por lo que ya existía un gran avance en cuanto a responsabilidades se refiere y se determinaba dentro de esta ley la responsabilidad penal, por ejemplo, mencionaba como tal el “tramitar extemporáneamente los expedientes agrarios”, sustentado en el artículo 466 fracción III de la LFRA; así como “dar información indebida a una de las partes interesadas lo cual perjudique a la otra”, que se encontraba en el artículo 466 en su fracción IX y las demás que ya se mencionaron con antelación, de tal forma que ésta y otras conductas se ubicaban específicamente como responsabilidades penales las cuales deberían estar actualmente en nuestra Ley Agraria.

Con la creación de un Reglamento cambió en su totalidad el orden administrativo por un orden jurisdiccional al crearse los Tribunales Agrarios y se establece un nuevo marco normativo de aplicación para la justicia agraria.

Actualmente se establece en la fracción IX del artículo 8 de la LOTA que encomienda al Tribunal Superior *“conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los Tribunales Agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad”*.

Y en el segundo párrafo del artículo 30, estipula que *“las sanciones por las faltas en que incurran los magistrados de los Tribunales Agrarios y los servidores públicos del Tribunal Superior serán aplicadas por el propio Tribunal Superior”* por lo que apreciamos que este precepto se resume la regulación de las responsabilidades, en el tercer párrafo

determina que *“las sanciones por las faltas en que incurran los servidores públicos de los Tribunales Unitarios serán aplicadas por los magistrados de los propios tribunales”*.

Para el régimen de responsabilidades administrativas debe tomarse en cuenta a la Contraloría Interna conforme lo dispone el RTA en el artículo 33 en su fracción I que compete a esa Contraloría “recibir del presidente (del TSA) las quejas y denuncias que se presenten contra los servidores de los Tribunales Agrarios, identificarlas e investigarlas, haciendo las indagaciones necesarias y formular opinión ante el presidente para que éste la someta a la consideración del Tribunal Superior”.

De lo cual podemos destacar que existe actualmente una deficiencia en cuanto a los sujetos de responsabilidad y en cuanto a determinar las sanciones específicas para conductas específicas, remitiéndonos al Reglamento en el cual no se encuentran tampoco los servidores públicos sujetos a responsabilidad ni las sanciones que deberán aplicarse según tales o cuales casos específicos.

Por lo que yo creo importante establecer en la Ley Agraria un capítulo como se establecía en la LFRA en cuanto a Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Tribunales Agrarios, agregando un Título para las sanciones que deberán aplicarse al caso en concreto sin que nos remita a Reglamentos, en los que podemos tener únicamente un recurso de queja, el cual no previene que se cometan conductas contrarias a la ley porque la misma ley no las establece. De tal forma que las personas que acuden a resolver un conflicto agrario sabrán cuando un servidor público no se está conduciendo como lo exige nuestra Constitución, independientemente del empleo cargo o comisión que desempeñe.

Por otro lado sería importante establecer un Código de Ética que establezca como deban de conducirse los servidores públicos en general o por lo menos los funcionarios públicos de los Tribunales Agrarios, que les diera un conocimiento previo y que se fundamente en la honestidad, la lealtad, la imparcialidad, el respeto a la ley y en general la moral con la que deben conducirse al desempeñar sus labores jurisdiccionales; de tal forma

que por ejemplo, podemos mencionar el Código de Ética que tiene actualmente el Partido Acción Nacional, para los miembros de su Partido, el cual cito textual a continuación:

El Código será también un instrumento didáctico para que el Servidor Público tenga un modelo a seguir en el cumplimiento de su función, y para que los ciudadanos puedan vigilar su cumplimiento y pedir cuentas a quien no lo cumpla.

CÓDIGO DE ETICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

DISPOSICIONES GENERALES

1. Este Código deberá ser asumido como un auténtico compromiso personal por todos los servidores públicos de elección postulados por el Partido Acción Nacional, ya sean del Poder Ejecutivo o Legislativo, de los tres órdenes de gobierno, así como por los militantes del PAN que sean servidores públicos designados en cualquier dependencia federal, estatal o municipal.
2. Los servidores públicos cumplirán el presente Código en el desempeño de su cargo y lo difundirán entre el equipo de sus colaboradores.
3. Este código será un instrumento de evaluación del comportamiento del funcionario en el desempeño de su cargo, está vinculado con los Estatutos y Reglamentos del Partido y en caso de incumplimiento se procederá de conformidad con lo establecido en ellos.
4. Los servidores públicos ejercerán sus deberes con estricta observancia de las disposiciones legales aplicables y respetando el Estado de Derecho. El partido coadyuvará, en lo que le corresponda, para la aplicación de las sanciones que se señalen en la normatividad respectiva.

COMPROMISOS CON SU CARGO

5. Me conduciré en cada momento, de acuerdo con los principios de Doctrina del Partido y encaminaré mis acciones a cumplir el programa de gobierno ofrecido a los ciudadanos.
6. Conoceré la naturaleza y la amplitud de las facultades del cargo que me corresponden desempeñar. Me informaré y capacitaré permanentemente para cumplirlo con profesionalismo.
7. Ofreceré en la atención al ciudadano, igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna que pudiera dar lugar a trato diferenciado o preferente.
8. Actuaré con justicia en todo momento, con voluntad permanente de dar a cada quien lo que le corresponda.
9. En el cumplimiento de mi función brindaré atención cordial, pronta, diligente, expedita y respetuosa. Un servidor público es un mandatario. He recibido un mandato para servir, por lo cual, todo ciudadano merece esa atención, tanto de parte mía como de mis colaboradores.
10. Observaré pleno respeto al equilibrio ecológico. Promoveré el uso racional de los recursos naturales y el desarrollo sustentable en mis acciones de gobierno.

DESINTERÉS E IMPARCIALIDAD

11. Actuaré procurando el Bien Común, sin buscar intereses particulares ni beneficios personales, para familiares o amistades. Esto implica no involucrarme en situaciones o actividades que signifiquen un conflicto de intereses, personales o familiares, en mi labor como servidor público.

12. Me conduciré en el desempeño de la responsabilidad pública con imparcialidad, respetando el derecho de todas las personas y rechazando cualquier procedimiento que privilegie ventajas personales o de grupo.
13. Me abstendré de utilizar información en beneficio propio, de terceros o para fines distintos a los que son inherentes a mi responsabilidad pública.
14. No aceptaré, ofreceré ni otorgaré, directa o indirectamente, dinero, dádivas, favores o ventajas a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de las funciones públicas. No realizaré labores de gestoría remuneradas, ante instancias del propio ámbito de responsabilidad o de otros niveles de gobierno.
15. Privilegiaré el diálogo y la concertación en la resolución de conflictos. El uso legítimo de la fuerza se limitará al mínimo indispensable y una vez agotados todos los recursos de negociación.

COLABORADORES Y MANEJO DE RECURSOS

16. Aplicaré correcta, transparente y responsablemente los recursos públicos, evitando cualquier discrecionalidad o desvío en la disposición de los mismos. Los recursos públicos en ningún caso se utilizarán para campañas electorales.
17. Percibiré por mi trabajo sólo la remuneración justa y equitativa que sea acorde a mi función, responsabilidades y a las circunstancias de mi comunidad.
18. Nunca incluiré en la nómina a personas que no laboren en la dependencia a mi cargo y no asignaré remuneraciones fuera de la nómina o presupuestos aprobados legalmente.
19. Contrataré para los cargos públicos de mi dependencia, sólo a quienes reúnan el perfil para desempeñarlos con ética, con la aptitud y la actitud necesarios.

20. No intervendré en la designación o contratación, de mi cónyuge o parientes hasta el cuarto grado, para que presten sus servicios remunerados en las oficinas públicas a mi cargo.
21. Utilizaré las oficinas y locales gubernamentales para los fines que le sean propios.
22. Cuidaré el pago riguroso y puntual de los impuestos y obligaciones financieras, que personalmente y a mi dependencia correspondan.

INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y TRANSPARENCIA

23. Me aseguraré que la información que llegue a la sociedad sea veraz, oportuna, adecuada, transparente y suficiente para cumplir con la exigencia del derecho a la información.
24. Facilitaré a los medios de comunicación el cumplimiento de su misión de informar.
25. Me abstendré de ofrecer u otorgar favores o dádivas con cualquier propósito que busque cambiar el sentido de la información.
26. Respetaré en el debate y en la toma de decisiones, la dignidad de las personas, siendo justo, veraz y preciso en mis apreciaciones. Reconoceré la legítima diversidad de opiniones y de políticas públicas.
27. Propiciaré que en los procesos de decisión, se consideren los aspectos éticos del caso.
28. Ejerceré la autoridad con responsabilidad y aplicaré en ello todo mi tiempo y esfuerzo, resguardando la dignidad, la honra y el nombre del servidor público y el Partido. Estaré dispuesto al escrutinio de la gestión pública. Haré transparente y limpio el ámbito político.

Aunque este Código conlleva situaciones de Partido y de política, es rescatable para los servidores públicos el hecho de llevar a cabo compromisos que todo servidor público debe seguir tal es el caso de conducirse conforme a ciertos principios preestablecidos, principios que en lo particular se determinarían para los funcionarios agrarios; así como determinar la importancia de informarse y capacitarse permanentemente para cumplir con profesionalismo, en este caso, de la función jurisdiccional, de hecho se determinó desde el principio que existieran Magistrados preparados y conocedores de las situaciones agrarias para cumplir de forma justa con las resoluciones de las controversias agrarias.

También es importante que exista un trato igual y justo para toda la gente que busca la justicia, lo que ya se determina como imparcialidad en nuestra Carta Magna y en nuestra Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pero que puede determinarse mas ampliamente en un Código de Ética; ya que en ocasiones se les olvida que su misión es servir y que deben responder de manera pronta y expedita así como de forma respetuosa, derechos elementales que todo ciudadano merece incluyendo a la gente del agro.

Pero un punto que es importante destacar dentro de este Código de Ética y que considero debe ser extensivo para todos los servidores públicos, independientemente del Partido Político al que pertenezcan es el punto 9 de este Código que a la letra dice:

En el cumplimiento de mi función brindaré atención cordial, pronta, diligente, expedita y respetuosa. Un servidor público es un mandatario. He recibido un mandato para servir, por lo cual, todo ciudadano merece esa atención, tanto de parte mía como de mis colaboradores.

En general podemos observar que este Código además de ser un buen ejemplo, tiene puntos rescatables de gran compromiso, que pueden retomarse y ampliarse no sólo para nuestra materia agraria; puede servirnos para observar las conductas morales con las que deben conducirse y que pueden ser extensivas a todo servidor público complementando, para los funcionarios públicos de los Tribunales Agrarios la atención y consideración que deben tener en todo momento para la gente del agro, que tiene un alto porcentaje de indígenas que en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ocasiones ni el idioma español conocen y para los que no saben leer ni escribir, de tal forma que deben considerarse estas desventajas en las que se encuentran las personas que acuden en busca de justicia en los Tribunales Agrarios para establecer un Código de Ética especializado para los que sirven a nuestra gente del agro.

Por lo que es importante en todo momento exigirle a nuestros servidores públicos se conduzcan con vocación de servicio, con apego a derecho y respondan por los actos u omisiones que afecten a los intereses de los gobernados. Que cumplan con las obligaciones que les fueron encomendadas con un alto valor moral y ético en el ejercicio de sus funciones para poder mantener el orden y la justicia social para todas las clases.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Podemos concluir que los servidores públicos son todas aquellas personas físicas que coadyuvan al cumplimiento de la función pública y que están obligadas por la ley a prestar un servicio eficiente al Estado y a la sociedad mexicana.

SEGUNDA.- Como ya estudiamos, aunque los requisitos esenciales para ingresar al servicio del Estado son: nacionalidad, capacidad, edad, no incurrir en delitos que ameriten pena corporal, no pertenecer al Estado eclesiástico, servicio militar obligatorio, nivel de estudios profesionales, nos damos cuenta que en la práctica estos requisitos son meramente básicos, sin embargo, debe existir una exigencia mayor en cuanto al nivel de estudios profesionales y cierta experiencia en materia agraria, en cuanto al personal que va a llevar a cabo una función jurisdiccional, ya que estamos hablando de que serán las personas encargadas de impartir justicia, por tal motivo su preparación y capacidad, debería ser mas amplia en el aspecto ético y profesional.

TERCERA.- La responsabilidad implica una obligación de responder por los actos u omisiones que afectan a otra persona; la ley nos menciona que existe un deber, precisamente jurídico, que va a exigir que esta obligación de responder sea cumplida. Dependiendo de la actividad que desempeñe el servidor público y de las acciones u omisiones que lleve a cabo, se establecerá el tipo de responsabilidad en que incurre determinado servidor público. Es preciso asentar que dependiendo de la falta, podría recaer en una o en varias de estas responsabilidades ya analizadas. Teniendo que la responsabilidad en que incurren los servidores públicos de los Tribunales Agrarios, básicamente es la administrativa.

CUARTA.- Es necesario que exista un verdadero sistema de responsabilidades oficiales que delimite y restrinja la actuación de los servidores públicos y a su vez, garantice que las acciones que lleva a cabo el gobierno estén enfocadas al beneficio colectivo y no a intereses personales, con el objeto de que se contribuya a dar credibilidad, no sólo a la sociedad a la que están obligados a servir. Deben ser capaces de restringir los abusos del poder y el ejercicio indebido del cargo oficial con el objeto de que esto contribuya a dar credibilidad.

QUINTA.- Al ser la administración pública considerada como la función rectora del Estado, requiere de servidores públicos eficientes, quienes tienen la estricta obligación de cumplir con la máxima diligencia el servicio que se les ha encomendado y al que se han comprometido al aceptarlo voluntariamente absteniéndose de cualquier acto u omisión que vaya en contra de este compromiso y de cómo resultado la deficiencia de dichos servicios.

SEXTA.- Toda vez que si tenemos normas que se establecen para los particulares, también debemos tener un cuerpo jurídico que se imponga para los servidores públicos. De ahí que existe y se justifica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que el Estado reglamenta las conductas de éstos, así como las sanciones correspondientes a las que pueden ser acreedores en caso de incurrir en responsabilidad.

SÉPTIMA.- Para que se garantice la independencia, la soberanía y la dignidad de nuestros pueblos, es necesario que los funcionarios públicos se presten para rendir cuentas de sus actos como lo menciona la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respeto a la moralidad, la honradez, el respeto a la ley y a la vida humana.

OCTAVA.- Además de cumplir con los requisitos que determina la Ley Agraria, el servidor público debe estar capacitado para el desempeño del servicio público, y debe ser designado al cargo público dependiendo de su capacidad, es decir, que sea una persona altamente preparada profesionalmente, además de aprobar debidamente, diversas evaluaciones que demuestren sus aptitudes y conocimientos en materia agraria. Se busca, no menos, que los juzgadores sean ajenos a influencias e injerencias que menoscaben su natural independencia y alteren el curso parcial y objetivo de la justicia.

NOVENA.- A partir de 1992, el Estado tiene un compromiso de la más alta prioridad, que es el de promover y garantizar una justicia honesta, pronta y expedita, con mayor razón para todos los campesinos y productores rurales de la República mexicana y deberá garantizar un régimen de convivencia pacífica en el marco de la Ley. Se incorporan nuevos mecanismos oficiales a los distintos órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia en razón de

materia, territorio, grado y competencia constitucional, al establecerse los Tribunales Agrarios derivados de la nuestra Carta Magna; con ello los campesinos y ejidatarios tienen garantizada la impartición de justicia con la debida responsabilidad que les impone la ley a los servidores públicos que la imparten; si esta responsabilidad se viera limitada en cualquier aspecto, deberá hacerse valer por medio de las leyes previamente establecidas, la justa sanción a que se hicieren acreedores.

DÉCIMA.- Uno de los objetivos a la reforma Constitucional del artículo 27, principalmente en la fracción XIX, donde se establecen los Tribunales Agrarios y el órgano de procuración, es precisamente lograr la procuración de justicia, el poder administrar la justicia dentro del aspecto agrario, con la finalidad de que en los sujetos agrarios no exista desigualdad jurídica; y en materia relacionada con los servidores públicos, la Contraloría Interna es un órgano importante que precisamente tiene como función denunciar aquellas irregularidades en que ellos incurran.

DÉCIMO PRIMERA.- Los Tribunales Agrarios, se instituyeron para poner orden en el agro mexicano impartir y otorgar justicia al campesino, de tal forma que también la economía nacional se viera activada y fortalecida mediante la aplicación correcta de las leyes por lo que los servidores públicos establecidos para llevar a cabo la labor jurisdiccional deben ser sancionados de acuerdo a la falta realizada.

DÉCIMO SEGUNDA.- Día a día debe buscarse que las resoluciones que se den en los Tribunales Agrarios realmente apoyen a la gente pobre y desvalida y se busque dar igualdad jurídica, siendo el derecho agrario un derecho social y éste un derecho que persigue nivelar jurídicamente este grupo de población, que busca recibir el mismo trato que obtienen por su dinero o influencias las minorías de ricos, terratenientes, patrones y gobernantes sin ética en el poder, que utilizan el infortunio y debilidad económica.

DÉCIMO TERCERA.- Es claro que las disposiciones jurídicas de todo servidor público, es realizar su labor conforme a los principios de honestidad, lealtad, imparcialidad, legalidad y eficiencia ya que cumpliendo con estos principios no solamente se sujeta a lo que

dispone la legislación, sino que la administración pública cuenta con eficientes servidores que tanto demanda nuestro país.

DÉCIMO CUARTA.- La responsabilidad en que incurren los funcionarios de los Tribunales Agrarios en caso de incumplir con sus obligaciones inherentes a la impartición de justicia, es de carácter administrativo, toda vez que en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, así como el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, nos remite a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En cuanto a esta regulación de responsabilidad administrativa, se agregan controversias para los juristas, ya que al aplicar las sanciones pueden existir controversias por las diversas materias a aplicar, cuando se incurre en responsabilidad y en cuanto a la determinación de las sanciones.

OBRAS CONSULTADAS

ACOSTA Romero Miguel, "Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1991.

----- "Derecho Burocrático Mexicano", Porrúa, México, 1995.

----- "Compendio de Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1996.

ARROYO Herrera Juan Francisco, "Régimen Jurídico del Servidor Público", 3ª ed., Porrúa, México, 2000.

BORJA Soriano Manuel, "Teoría General de las Obligaciones", 16ª ed., Porrúa, México, 1998.

BUNSTER Alvaro, Barragán José, "La Responsabilidad de los Servidores Públicos", Porrúa, México, 1984.

BURGOA Orihuela Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 5ª ed., Porrúa, México, 1984.

----- "Diccionario de Derecho Constitucional", 5ª ed., Porrúa, México, 1998.

CANASI Jorge, "Elementos del Derecho Administrativo", Limusa, México, 1991.

DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", 2ª ed., Porrúa, México, 1998.

DELGADO Moya Rubén, "Manual y Guía de Derecho Procesal Agrario", 2ª ed., Sista, México, 1991.

DE LA PEZA José Luis, "De las Obligaciones", Mc.Graw-Hill, México, 1997.

DE PINA Larrañaga R., "Derecho Procesal Civil", 19ª ed., Porrúa, México, 1990.

DE PINA Vara Rafael, "Elementos de Derecho Civil Mexicano", Vol. III, 8ª ed., Porrúa, México, 1993.

DE PINA Rafael, de Pina Vara Rafael, "Diccionario de Derecho", 2ª ed., Porrúa, México, 1995.

DÍAZ de León Marco Antonio, "Las acciones de Controversia de Límites y de Restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario", Porrúa, México, 2000.

FERNANDEZ Ruiz Jorge, "Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1995.

FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1988.

GARCIA Ramírez Sergio, "Justicia Agraria", 3ª ed., TSA, México, 1997.

----- "Elementos del Derecho Procesal Agrario", 2ª ed., Porrúa, México, 1997.

GUTIERREZ y González Ernesto "Derecho de las obligaciones", Porrúa, México, 1993.

HERNÁNDEZ Estévez Sandra Luz, López Durán Rosalío, 2ª ed. "Técnicas de Investigación Jurídica", Oxford University Press, México, 2000.

HERRERA Pérez Agustín, "Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Porrúa, México, 1998.

LUGO Verduzco Adolfo, "Los Valores en el Derecho Mexicano", FCE, México, 1997.

LUNA Arroyo Antonio, "Diccionario de Derecho Agrario", Porrúa, México, 1982.

MARTINEZ Morales Rafael, "Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1991.

----- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", (versión comentada), Oxford, México, 2000.

MEDINA Cervantes José Ramón, "Derecho Agrario", Harla, México, 1987.

MENDIETA y Nuñez Lucio, "El Derecho Precolonial", 5ª ed., Porrúa, México, 1985.

NAZAR Sevilla Marcos A., "Procuración y Administración de Justicia Agraria", 7ª ed., Porrúa, México, 1999.

OLIVERA Toro Jorge, "Manual de Derecho Administrativo", 7ª ed., Porrúa, México, 1997.

ORTIZ Soltero Sergio Monserrit, "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", 2ª ed., Porrúa, México, 2001.

SERRA Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1997.

----- "Diccionario de Ciencia Política", Más Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1977.

VAZQUEZ Alfaro Guillermo, "Lecciones de Derecho Agrario", PAC, México, 1997.

DICCIONARIOS

"Diccionario Jurídico Mexicano", 10ª ed., Porrúa, México, 1997.

"Diccionario del Español Usual en México", Colegio de México, México, 1996.

"Enciclopedia Jurídica OMEBA T XXIV", Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1997.

"Enciclopedia Jurídica OMEBA T I", Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1997.

LEYES, CODIGOS Y REGLAMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Agraria

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios

Ley Federal de la Reforma Agraria

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Código Civil para el Distrito Federal

Código Penal

HEMEROGRAFÍA

"Revista de la Facultad de Derecho de México", UNAM, mayo-agosto 1992, Tomo XLII
núms. 183,184, México,1997.

"Comisión de Divulgación y Editorial", Editorial Tribunal Superior Agrario, México, 2001.

"Revista de los Tribunales Agrarios", Editorial Tribunal Superior Agrario, Año III enero-
abril, núm.8, México, 1995.

"Revista de los Tribunales Agrarios", Editorial Tribunal Superior Agrario, Año V enero-abril,
núm.14, México, 1997.

"Revista de los Tribunales Agrarios", Editorial Tribunal Superior Agrario, Año VII
septiembre-diciembre, núm. 25, México, 2000.

ABREVIATURAS

LA	Ley Agraria.
LOTA	Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
RTA	Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.
CC	Código Civil.
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
TSA	Tribunal Superior Agrario.
TUA	Tribunal Unitario Agrario.
LFRA	Ley Federal de la Reforma Agraria.
DOF	Diario Oficial de la Federación