

411



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

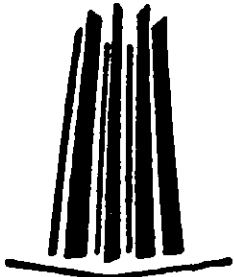
CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INSTRUIDO A
LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA PROCURADURIA
GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LILIANA RODRIGUEZ PEREZ

296884
508962

ASESOR: ENRIQUE M. CABRERA CORTES



MEXICO

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS ABUELOS

Que con su dulzura, cariño, fe y confianza me han motivado en cada paso de mi vida. Sobre todo agradezco a mi Abuelito Francisco de quien estoy tan orgullosa por el gran ejemplo que siempre me ha dado.

A MI HERMANO Y SOBRINA

Ricardo y Fanny que son en mi vida el complemento de mi felicidad y de mis ganas de seguir adelante.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS

GABRIEL, ALETIA, HÉCTOR, JUAN , PAOLA,
CHENCHO Y MICHELLET

Porque con cada uno de ustedes aprendí el verdadero sentido de la amistad y del compañerismo, crecimos y vivimos juntos una de las etapas mas importantes de nuestra vida. Gracias por estar a mi lado y demostrarme su cariño y apoyo, los quiero mucho muchachos y cada vez que recuerde los momentos bellos, los volveré a vivir; reiré y disfrutare de nuevo, porque eso me servirá para hacer un recuento de mi vida y recrearme en ese instante de felicidad.

LIC. FRANCISCO GALLARDO DE LA PEÑA
Contralor Interno de la Secretaria de
Finanzas del Distrito Federal

Paco eres una de las personas a las que mas debo agradecerle mi desempeño profesional pero sobre todo personal, ya que no solo fuiste mi jefe, sino que representas en mi vida cuestiones muy importantes. Este trabajo es de los dos, porque los consejos y el apoyo que siempre me has dado, me motivaron para poder terminarlo y asi complementar una de mis metas. Te quiero mucho y te dedico este trabajo de todo corazón.

A MI ASESOR

LIC. ENRIQUE CABRERA CORTES
Catedrático de la Universidad Nacional
Autónoma de México Campus Aragón

Porque me enseñaste que después de una desgracia, debemos buscar el mensaje implícito y seguir adelante con alegría y entusiasmo. Gracias por ser parte de este trabajo pero sobre todo por ser mi amigo.

AL LIC. EDUARDO ZALDIVAR OLVERA
Catedrático de la Universidad Nacional
Autónoma de México Campus Aragón

Porque has estado conmigo en los momentos que te he necesitado y porque me has enseñado que la risa es el gran remedio para todo y a través de ella se liberan las tensiones, los enojos, las tristezas y los problemas. Por eso y muchas cosas más ¡Gracias!

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MÉXICO CAMPUS ARAGON

Porque gracias a sus catedráticos, nació en
mi la gran inquietud de aprender y forjarme
como una profesionista triunfadora.

A LA PROCURADURÍA GENERAL DE
JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Porque en esta Institución he aprendido a
desarrollarme como profesionista y sobre
todo porque gran parte de los
conocimientos que ahora tengo se los debo
a la oportunidad que se me brindó en la
Dependencia y a las personas maravillosas
que me dedicaron parte de su tiempo para
forjarme como servidora pública.

INDICE

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

CAPITULO I

EL REGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1.1 Concepto de Servidor Publico.....	1
1.2 Diferencia entre Servidor y Funcionario Publico.....	18
1.3 ¿Quienes son los Servidores Públicos ante la Ley?.....	25
1.4 El Régimen Legal de los Servidores Públicos en México.....	32
1.4.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	34
1.4.2 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	42
1.4.3 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento.....	49
1.5 Las Obligaciones Administrativas de los Servidores Públicos.....	60

CAPITULO II

INCOACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INSTAURADO A LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

2.1 Concepto de Procedimiento Administrativo.....	70
2.2 Características, Elementos y Requisitos de Validez.....	76
2.3 Formalidades Esenciales del Procedimiento Administrativo.....	86
2.4 Objeto del Procedimiento Administrativo.....	89
2.5 Las Partes Interesadas.....	90
2.5.1 El Quejoso.....	91
2.5.2 El Órgano de Control Interno.....	92
2.5.3 El Servidor Público.....	97
2.6 Incoación del Procedimiento a través del Acuerdo Respectivo.....	98
2.7 Citatorio para la Audiencia de Ley dirigido a los Servidores Públicos Involucrados.....	103
2.7.1 Contenido.....	104
2.7.2 Fundamentación.....	105
2.7.3 Desahogo de la Audiencia de Ley prevista en la Fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	107
2.8 Cierre de Instrucción.....	109

2.9 Extinción del Procedimiento Administrativo.....	110
--	------------

CAPITULO III

DE LAS RESOLUCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS EMITIDAS POR EL ORGANO DE CONTROL INTERNO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

3.1 Resoluciones Administrativas. Concepto	117
3.2 Cuando procede la elaboración de una Resolución Administrativa.....	117
3.3 Termino para emitir una Resolución Administrativa	119
3.4 Sanciones aplicables a cada caso en concreto.....	120
3.4.1 La Suspensión Temporal de Funciones y Percepciones para desempeñar Empleo, Cargo o Comisión	129
3.4.2 La Inhabilitación	131
3.4.3 La Destitución del Puesto.....	135
3.5 Termino para notificar las Sanciones Administrativas emitidas por el Órgano de Control Interno de esta Institución	138
3.6 Consideraciones Finales	140
□ CONCLUSIONES.....	144
□ BIBLIOGRAFÍA.....	148

INTRODUCCION

Como todos sabemos la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es una de las instituciones mas importantes de esta Entidad Federativa ya que tiene como función recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir un delito. Esta tarea la lleva a cabo a través de las Agencias del Ministerio Público, pues son ellas las encargadas de investigar los delitos del orden común, cometidos dentro del Distrito Federal, con el auxilio de la Policía Judicial y los Servicios Periciales.

Para ejecutar esta misión las Agencias del Ministerio Público recopilan las pruebas sobre el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en él hubieran intervenido, así como el daño causado y, en su caso, el monto mismo. Estas tareas forman parte de la Averiguación Previa.

Dentro de las funciones de esta Institución también se encuentra la de combatir todo tipo de abuso de autoridad, y sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Procuraduria General de Justicia del Distrito Federal, conoce y sanciona las faltas cometidas por el Ministerio Público durante cualquier procedimiento penal, civil o familiar. También investiga las detenciones arbitrarias y otros abusos de autoridad cometidos en contra de la sociedad y, en su caso, dictamina sanciones contra los Servidores Públicos de la Institución, a través de un Órgano de Control Interno, el cual vela por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia y promueve la pronta, completa y debida impartición de justicia.

Es por ello que en lo personal, me es de suma importancia realizar algunas consideraciones jurídicas del Procedimiento Administrativo instaurado a los Servidores Públicos de esta Institución para saber los fines y alcances que tiene

dicho procedimiento, y realizar propuestas para la mejor substanciación del mismo, ya que como sabemos no es posible ocultar que en la mayoría de las Agencias del Ministerio Público, se llevan a cabo una serie de irregularidades, mismas que no solo afectan la imagen de la Procuraduría sino también a los particulares que son los principales protagonistas de las quejas y denuncias que se substancian en dichas agencias.

Con este trabajo se pretende realizar un estudio general del procedimiento instaurado por la Contraloría Interna a los Servidores Públicos de la Institución, con el fin de conocer su contenido y finalidad a fin de que el lector conozca sobre las funciones que realiza dicha autoridad y los resultados de las mismas y en su caso poder opinar respecto al tema y brindar algunas propuestas para la mejor substanciación del referido procedimiento.

Por lo antes expuesto, existe la inquietud de abordar el estudio del tema en cuestión, poniendo especial énfasis en el hecho de porque si dicho Órgano de Control Interno impone sanciones que van desde la suspensión temporal de funciones y percepciones para desempeñar empleo, cargo o comisión, la inhabilitación y hasta la destitución del puesto, entonces porque sigue aumentando el número de quejas presentadas ante dicho Órgano de Control y porque sigue habiendo tanta corrupción dentro de las Agencias del Ministerio Público del fuero común, ya que con esto nos hace pensar que las sanciones que este Órgano impone, no son posiblemente las mas adecuadas o lo suficientemente fuertes para obligar a los Servidores Públicos a realizar un mejor desempeño de sus funciones, ya que no obstante que llega hasta la destitución del Servidor Público, sigue habiendo quienes pasan por alto este tipo de cuestiones y no solo permiten que la corrupción dentro de la Administración Pública siga creciendo, sino que cada vez aumente el número de personas que se unen a ella. Por lo que es de considerarse que a través de este trabajo lograremos encontrar ¿Cual es la forma de actuar del Órgano de Control Interno?, ¿Porque y cuando se inician Procedimientos Administrativos? y ¿Porque sus sanciones no

ayudan a que los demás Servidores Públicos se alinien y realicen su trabajo
apegados a derecho?.

CAPITULO I

EL REGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO

Para entender el concepto de servidor público, es necesario en primer lugar, estudiar algunas de las diferentes acepciones que se han producido al respecto a nivel de ciencia jurídica, ello nos permitirá tener mayor información y sobre todo, ubicar el problema que entraña dicha definición tanto en el ámbito doctrinario como en el normativo.

La expresión "servidor público" no es privativa o exclusiva de la terminología jurídica o administrativa, es una expresión coloquial perteneciente al campo del lenguaje natural. El jurista argentino Don Rafael Bielsa al analizar la naturaleza del lenguaje jurídico, sostiene que "si bien el lenguaje jurídico puede considerarse como técnico (en la división tripartita de vulgar, técnico y literario), lo cierto es que el pueblo necesariamente debe conocerlo puesto que expresa

la norma jurídica, ya que se aplica un principio general, según el cual "nadie puede ignorar la ley".¹

Luego entonces el lenguaje jurídico forma parte del lenguaje común o natural, aún lo que se conoce como "terminología jurídica" esta constituida por los conceptos que tienen su asiento y uso frecuente en el lenguaje común, tales como "derecho", "responsabilidad", "delito", "sanción", "obligación", etc., por que la propia terminología jurídica es tan solo una modalidad de uso de ciertos vocablos el lenguaje común.

El filósofo Gilbert Ryle, al analizar la noción de usanza lingüística, refiere que "cuando la gente habla del uso del lenguaje común está en contraste implícito o explícito con "fuere de lo corriente"; "esotérico", "técnico", "poético", "notacional", y, a veces "arcaico", "común", significa "ordinario", "corriente", "coloquial", "vulgar", "natural", "prosaico", "no notacional", en el habla de todo el mundo"². De esta forma podemos oponer a la expresión "lenguaje natural" aquéllas formas de expresión cuyo uso conocen muy pocas personas, como los términos técnicos o los simbolismos artificiales creados por matemáticos, lógicos, informáticos, juristas, etc.

¹ BIELSA Rafael. Los conceptos Jurídicos y su Terminología. 3ª edición. Editorial Depalma. Buenos Aires 1987, p.4 y sigs.

² RIEL, Gilbert. "EL LENGUAJE COMUN" en Ensayos de Filosofía Analítica. 3ª reimpresión. Editorial Tecnos, Madrid 1991., p. 40 y sigs.

En este sentido y como una primera conclusión primaria, podemos sostener que la expresión "servidor público", es un vocablo perteneciente al lenguaje común y aún cuando el mismo esté incluido en el contenido de ciertos instrumentos normativos, este sólo hecho no le atribuye ninguna característica técnica especial, sino en la medida en que forma parte de los textos normativos es susceptible de ser estudiado a partir del tipo de definición legal, de su significado y alcance jurídico establecida por el legislador y desde la óptica de la ciencia jurídica o doctrina administrativa.

Así, la expresión "servidor público" es familiar tanto en el lenguaje común, como en el lenguaje jurídico, por lo que considero necesario hacer algunas precisiones de carácter metodológico con relación al objeto del presente trabajo. En primer término, no es el propósito definir o proponer una definición del concepto de "servidor público", sino el de analizar el tipo de definición legal establecida por el legislador a la luz de ciertas conceptualizaciones semánticas que se han producido sobre dicho vocablo en la ciencia jurídica administrativa.

El autor Rafael Bielsa distingue entre definición y concepto, y señala que "nadie confunde estas dos nociones, pero muchos creen que dan conceptos

cuando definen y, recíprocamente los autores comienzan el examen de ciertas instituciones con la definición y el concepto y la definición".³

"Definir es una palabra que procede del latín "de" y "finire" que significa limitar, fijar con claridad, exactitud y precisión la significación de una palabra o la naturaleza de una cosa".⁴

"La definición, en sentido general, es una operación del espíritu que consiste en determinar la comprensión que caracteriza a un concepto"⁵... De esta manera las definiciones son necesarias para comprender y diferenciar los conceptos y es una exigencia del método en el estudio del derecho. "El concepto lo formamos con lo que percibimos por virtud de una operación del espíritu que nos lleva a determinar algo que se presenta a nuestra inteligencia. Pero una idea general o particular de las cosas no basta para conocerlas bien, de manera clara o distinta; de ahí la definición, que en general –tratándose del derecho- se subordina casi siempre a un orden dado (orden objetivo)".⁶

³ BIELSA, Rafael, op. cit P 24

⁴ Diccionario Enciclopédico Quillet Tomo tercero Editorial Argentina Aristides Quillet, S A , Buenos Aires 1991, p. 236

⁵ BIELSA, Rafael, op. cit p 24

⁶ Ibid, p. 25.

Hechas éstas consideraciones previas, iniciaré el análisis de la expresión “servidor público”, en dos ámbitos distintos: el estrictamente normativo, constituido por lo que el orden jurídico positivo establece que deba reportarse como servidor público y el ubicado al nivel de ciencia jurídica, en que referiré algunas concepciones que algunos juristas han fabricado para comprender tal expresión.

En líneas anteriores manifesté que la expresión “servidor público”, forma parte del lenguaje natural, esta aseveración la fortalezco con el hecho de que una vez revisados diversos diccionarios especializados en terminología jurídica, tales como Diccionario Espasa Jurídico, el Diccionario Jurídico de la UNAM y el Diccionario Jurídico OMEBA, en ninguno de ellos se encuentra dicho vocablo. En su lugar como “definiendum” sinonímico se incluye la expresión “funcionario Público”, por lo que el vocablo que nos ocupa aún cuando existe una definición legal establecida por nuestro derecho positivo, la misma no tiene cabal de ciudadanía en la ciencia jurídica o doctrina administrativa.

La anterior circunstancia la considero desde el punto de vista metodológico, suficiente razón de peso, para iniciar primero nuestro análisis del citado vocablo a la luz del pensamiento de algunos juristas y de sus conceptualizaciones doctrinarias, que nos ayude a precisar si existe una real distinción semántica

entre los conceptos de “servidor público” y “funcionario público”, o si se da entre ellos una auténtica relación sinonimica.

Posteriormente analizaremos la definición legal establecida por nuestro orden jurídico positivo; precisaremos su alcance y trataremos de desentrañar si el legislador al referirse al “servidor público”, lo hizo porque existen notas normativas que lo hagan diferente al vocablo “funcionario público”, o a pesar de la variación gramatical al mismo contenido de significado al que aludía el anterior vocablo y el cual si goza de un lugar bien ubicado en la doctrina administrativa internacional.

A continuación detallaré algunas definiciones que diversos autores han formulado sobre la expresión “servidor público”:

Ortiz Soltero define a los servidores públicos como: “todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial de la Federación del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de los Senadores, Diputados y Asambleístas, respectivamente, que integran estos Órganos Públicos; así como los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la

Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal, es decir, los que están adscritos en ambos casos, al Poder Ejecutivo".⁷

El autor Juan Francisco Arrollo los define como "aquellas personas físicas que han formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, que lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales".⁸

Jorge Fernández señala al respecto que el servidor público es "el sujeto que desarrolla la actividad satisfactora, es decir aquel que tiene a su cargo la prestación del servicio público".⁹

Por último, el doctrinario Rafael de Pina Vara opina que en términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reputarán como servidores público a "los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un

⁷ ORTIZ Soltero, Sergio Monsermit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa S.A., México 1999. p. 3.

⁸ ARROLLO Herrera, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 2ª edición, Editorial Porrúa S.A. México 1998. p. 98.

⁹ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos). Editorial Porrúa S.A. México 1995. p. 113.

empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal".¹⁰

Con base en lo anterior observamos que la conceptualización del término servidor público, no nos brinda una definición clara y precisa, ya que la opinión de los autores citados con anterioridad 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 le son inherentes, pero ello no nos queda muy claro ya que en ninguna de las acepciones cuenta con elementos necesarios que nos permita entender con exactitud que es un servidor público.

Retomando un poco la definición de Jorge Fernández en la que señala que el servidor público es el que tiene a su cargo la prestación del servicio público, encontramos que el autor necesita partir de la definición del servicio público para tratar de definir el término "servidor público", obscureciendo así el proceso definitorio que nos entraña, por tal motivo encontramos necesaria la obligación de dar al lector una definición de lo que es el servicio público sin que con ello pretendamos desviar el tema en cuestión, ya que en una sociedad tan compleja

¹⁰ DE PINA Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México 1995. p. 412.

como lo es la actual, en donde las necesidades, con mucho, han rebasado los límites impuestos por la supervivencia, el individuo día a día está más lejos de preocuparse solo por trabajar, comer y vestir. Así tenemos que la educación, antes soslayada por ser propia de un sector social privilegiado, hoy se ha convertido en un imperativo para la generalidad; lo mismo podemos decir de las comunicaciones, la sanidad pública y la distribución de energía eléctrica, solo por mencionar algunos elementos indispensables en nuestra época.

Estas necesidades son satisfechas en la colectividad, por un servicio correspondiente, que en ocasiones es prestado por un particular o por una labor específica que le compete exclusivamente al estado, en su carácter de "Administrador Público", encontrándose en este caso ante un servicio público.

Si condensamos las ideas anteriores, tendremos que los caracteres más importantes del servicio público son:

1. Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.
2. Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el Derecho Público.
3. La actividad puede ser realizada por el Estado o por los 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.¹¹

Así pues, los puntos anteriores nos permiten definir el servicio público como: "la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas y 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 los particulares (mediante concesión)".

Una vez realizada una breve exploración a nivel de la ciencia jurídica administrativa sobre algunas de la conceptualizaciones de la expresión "servidor público", ahora analizaremos las definiciones legales de nuestra legislación vigente.

Agustín Pérez Carrillo, al analizar algunos aspectos generales de la teoría de la definición refiere que éstas pueden formularse en distintos niveles del lenguaje jurídico, en el nivel de la ciencia jurídica, permite según él, precisar el significado de conceptos o términos generales, tales como "derecho subjetivo".

¹¹ Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa Calpe. S.A.. Madrid 1998. p. 912.

“deber jurídico”, “sanción”, “responsabilidad”, etc., las cuales son de naturaleza distinta a las definiciones legales que son establecidas directamente por el legislador, “las llamadas definiciones legales, son estipulaciones realizadas por los Órganos del Estado, ya sean en la ley o en las normas individualizadas, cuya finalidad es indicar el significado de palabras empleadas en el lenguaje jurídico normativo”.¹²

El Doctor Pérez Carrillo al abordar los problemas técnicos que presenta la teoría de la definición, se guía principalmente por las ideas del filósofo analítico del lenguaje Richard Robinson,¹³ Pérez Carrillo nos dice que “la definición estipulativa consiste en acordar explícita y conscientemente un significado a una palabra o el acto de asignar una palabra a un significado”.¹⁴ “...son útiles estos tipos de definiciones, porque acaban con las inconveniencias surgidas por la ambigüedad de las palabras y son un medio para asegurar que se habla de lo mismo en la comunicación”.¹⁵

De esta manera, al analizar el tipo de definición legal establecida por el legislador en los textos normativos que vamos a transcribir, nos percatamos que

¹² PEREZ Carrillo, Agustín. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Manual Porrúa, Textos Universitarios, S.A., México 1988. p. 12 y sigs

¹³ ROBINSON, Richard. Definiciones. Oxford Editorial Clarendon, Londres 1968.

¹⁴ PEREZ Carrillo, Agustín. *op. cit.* P. 18.

¹⁵ *Ibid.* p. 19 y sigs.

no intenta insertar en el contenido de la definición legal, una definición conceptual de la expresión "servidor público", sino opta por una definición estipulativa en la que convencionalmente incluye todas las especies que van a quedar incorporadas en la extensión del significado del "definiendum" que se pretende definir, con esta forma de proceder el legislador emplea una técnica masa segura para evitar ambigüedades o imprecisiones, y elabora una definición estipulativa integrada por una cláusula casuística en la que se describen taxativamente todos los miembros sobre los que puede predicarse el calificativo de servidores públicos.

Una vez definidos los términos servidor y servicio público, nos adentraremos al estudio del artículo 108 constitucional para seguir integrando el concepto de servidor público.

"ARTICULO 108.- Para los efectos de las responsabilidades administrativas a que alude el Título se reputarán como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y al Poder de la Judicatura del Distrito Federal, 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 los

servidores públicos del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones e que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

De la lectura de este precepto Constitucional se puede apreciar que el concepto de servidor público es muy amplio, y se dirige hacia todas aquellas personas que desempeñen cualquier cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal, en el Distrito Federal y en el Instituto Federal Electoral. Esto quiere decir que el concepto constitucional de servidor público no se limita al Poder Ejecutivo, es decir, a aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en alguna dependencia del Ejecutivo Federal, llámese Secretaría de Estado o dentro de un Organismo Paraestatal, sino que también, el concepto llega a los Poderes Legislativo y Judicial.

Nuevamente nos encontramos que la legislación al igual que la doctrina, no nos permite entender específicamente quienes son los servidores públicos ante la ley ya que no nos da una definición concreta de los mismos, limitándose a mencionarlos en forma muy generalizada, y, aunque el último párrafo del artículo 108 dispone que las Constituciones de los Estados de la República, precisarán el carácter de los servidores públicos de aquellos quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, nos deja de todos modos, con la falta de un concepto de servidor público, mismo que debería estar comprendido de manera mas específica en nuestra Constitución.

Para ahondar más en esto, diremos que el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 3 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, y que regula las actividades de todo servidor público, señala solamente en su artículo citado que:

“ARTICULO 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”.

Es importante este numeral, puesto que nos aporta otro dato interesante, ya que además de los servidores públicos ya señalados en el artículo 108 constitucional, también serán considerados como tales, todos aquellos individuos que manejen o apliquen algún recurso económico de la federación y por lo tanto, serán sujetos de las obligaciones administrativas que las leyes les imponen.

En relación con este tema, el artículo 212 del Código Penal preceptúa lo siguiente:

“ARTICULO 212.- Para los efectos de este Título y en lo subsecuente es servidor público, toda 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 y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente”.

Podemos contemplar en base a todo lo anteriormente mencionado, que en la actualidad no se cuenta con un concepto claro y preciso del termino “servidor público” ya que a nivel doctrinario y normativo, existen deficiencias

que nos hacen inentendible cual sería la verdadera concepción de servidor público, ya que normativamente solo se nos indica quienes son considerados como servidores públicos, pero no se nos explica cual es el factor común que los caracteriza y a nivel de la ciencia jurídica se retoma lo señalado por las leyes lo cual no nos permite entender acertadamente cuales son las características generales a través de las cuales podemos identificar el verdadero significado del término servidor público.

No obstante lo anteriormente señalado e intentando interpretar el término podemos concluir que servidor público es: "aquella persona física que puede o no formalizar una relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, que lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial de la Federación del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de los Senadores, Diputados y Asambleístas, respectivamente, que integran estos Órganos Públicos; así como los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal y en todos aquellos casos que contemple el artículo 108 constitucional.

1.2 DIFERENCIA ENTRE SERVIDOR Y FUNCIONARIO PÚBLICO.

La expresión “servidor público” es reciente en la legislación nacional de la materia, antes de 1982 los términos empleados para designar a quienes desempeñaban un puesto o empleo en el Estado, eran denominados funcionarios o empleados públicos.

La Constitución Política de 1857 tuvo dos leyes reglamentarias de su Título IV, que regulaba las responsabilidades de los Funcionarios Públicos, las de 1872 y 1869, las cuales aludían expresamente a los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados; lo mismo aconteció con la Constitución Política de 1917, cuyas leyes reglamentarias del referido Título IV, también hacían referencia a los funcionarios y empleado públicos, es hasta la ley reglamentaria de 1982 cuando la denominación gramatical cambia y la expresiones “funcionario público” y “empleado público” son sustituidas por la expresión “servidor Público”.

Aunque uno de los propósitos de las reformas de 1982 al Título IV constitucional fue “...modificar el concepto de funcionario por servidor público, para explicar claramente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo

o comisión", es inevitable hacer la diferencia entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión , como los funcionarios, dentro de los que hay algunos que gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal, de aquellos otros que son empleados, o que siendo también empleados como los primeros, no gozan de dicha prerrogativa constitucional, en virtud de que las consecuencias legales de las quejas o denuncias administrativas o de las denuncias o querellas penales que se formulen en contra de los servidores públicos por la comisión de conductas irregulares o ilícitas, son diferentes en cada caso, porque dependen de la categoría del servidor público de que se trate.

Hasta hace algunos años era usual utilizar el término "funcionario" para designar a alguna persona que desempeñara un puesto en la Administración Pública, en el Poder Legislativo o en el Judicial, ya sea Federal o Estatal. Inclusive, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sigue utilizando esta denominación, por ejemplo, en el artículo 108 que acabamos de ver, cuando dice: " 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, 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 ...”.

El autor Rafael de Pina, citado por el maestro Miguel Acosta Romero dice sobre la significación del término Funcionario:

“Persona afecta, con carácter permanente como profesional, a un servicio del Estado, del Municipio o de cualquier corporación de carácter público. Quien ejerce cualquier función pública como titular en un cargo representativo, gubernativo o político”.¹⁶

El mismo autor Miguel Acosta Romero señala que, es quien ejerce alguna función pública como titular de un cargo, comisión o empleo representativo, gubernativo o político. Mas adelante el mismo doctrinario nos dice que funcionario público es la: “Persona que, por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública”.¹⁷

¹⁶ ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, 9ª edición. Editorial Porrúa S.A.. Mexico 1990, p. 235.

¹⁷ *Ibidem* p. 237.

Estas palabras, nos sugieren la idea de que el término funcionario, es utilizado por el Constituyente de 1917, en la Carta Suprema de todo el país, como la forma específica de aludir a aquellas personas que desempeñan un cargo o encomienda de alta responsabilidad como sería el caso del Presidente de la República, sus Secretarios de Estado o de Despacho, los Ministros de la Suprema Corte de la Nación, los Diputados Federales y los Senadores, aunque de acuerdo con las palabras del autor de Pina, un funcionario es una persona que por virtud de elección (gobernadores de los Estados) o por nombramiento de autoridad competente (facultades de nombramiento del Presidente de la República contenidas en el artículo 89 en diferentes fracciones), participa en el ejercicio de una función pública, entendiendo por esta última, la actividad dirigida a la realización de alguno de los servicios correspondientes a los Estados, Municipios o, en general, a cualquier Organismo Público.¹⁸ En este sentido, un Ministerio Público ya sea Federal o Local, un Juez, Magistrado o un Director General de una Dependencia de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, cabrían en esta concepción del término de funcionario.

Es importante señalar, que aún cuando el legislador sustituyó las expresiones “funcionarios y empleados públicos”, por la de “servidores públicos”, fue con el propósito de suprimir una connotación de significado

¹⁸ ARTEAGA Nava, Elisur. Derecho Constitucional. Editorial Harla. México 1998. p. 364.

emocional que los primeros términos tienen y que dan la impresión de una jerarquización basada en condiciones de privilegio, por un concepto más neutro en éste aspecto y que en cambio plantea una idea de uniformidad, como lo es el de servidores públicos, que permea a todos los niveles del personal que trabaja en las distintas estructuras del Gobierno.

Sin embargo, debe advertirse que en la doctrina administrativa, tal distinción tiene que ver con la competencia reglamentaria que el mismo orden jurídico determina a las distintas Áreas de Gobierno, en las que la calidad de funcionario público está ligada a la representación reglamentaria que lleva a cabo una persona física mediante su voluntad individual, de la voluntad del Órgano Administrativo que representa. En tanto, que la calidad del empleado público, no tiene ni desempeña la función de representación de la voluntad reglamentaria de un Órgano Administrativo, quiénes se desempeñan como tales, sus voluntades se suman a realizar las actividades materiales necesarias que coadyuvan en la formación de la voluntad del Órgano Administrativo, encarnada en la voluntad del funcionario público.

Si atendemos a éstas consideraciones doctrinarias sobre la naturaleza de la competencia reglamentaria que sostiene la dualidad conceptual entre “funcionarios públicos” y “empleados públicos”, podemos concluir lo siguiente:

- La sustitución de tales expresiones por la de “servidores públicos”, revela que el propósito del legislador fue hacer énfasis en que no existen por razón del empleo, cargo o comisión que se tenga al desempeñar una función estatal, una condición de privilegio, al contrario, todos aquellos que desempeñan cualquiera de ellos, sin importar el nivel, se encuentran sujetos a un régimen específico de obligaciones administrativas.
- No obstante lo anterior, aún cuando todos los que trabajan en el Gobierno, son servidores públicos, en la práctica cotidiana y por razones de asignación de competencias de las normas reglamentarias, debemos distinguir aquellos servidores públicos que representan la voluntad del Órgano Administrativo, de aquellos servidores públicos que no la representan. En éste sentido, la expresión “servidores públicos” desde nuestro punto de vista, tiene una relación de equivalencia semántica con las de “funcionario” y “empleado público”.
- Asimismo, la anterior expresión de “funcionario público” doctrinariamente está emparentada con el concepto de función pública, que en el sentido lato, puede entenderse como la totalidad de las actividades del Estado, y en este mismo sentido, debe observarse la relación que se da entre el concepto de “servidores públicos” y dicha “función pública”, concepto que

resultaría exorbitante con relación al de “servicio público”, salvo que dentro de éste se encuentren comprendidas las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, de ahí que nuestro concepto empleado por la legislación vigente, no sólo se usa para denominar a quienes forman parte de la Administración pública, sino también a quienes forman los Poderes Legislativo y Judicial.

Aún cuando el cambio gramatical de concepto, en si mismo no resuelve ningún problema semántico, si creemos que resulta benéfica para la cultura administrativa de nuestro país, el empleo por el legislador de la expresión “servidores públicos” que incluye cualquier persona que trabaje en el sector público hasta la investidura máxima representada por el Presidente de la República.

El término servidor público, desde nuestro punto de vista, es mas preciso, toda vez que hace alusión en todo momento a la naturaleza y objetivo de quién ejerce un empleo, cargo o comisión públicos: servir al pueblo.

Insistimos que el uso del término funcionario público, es el de una persona que desempeña un cargo de gran responsabilidad y que iría desde el Agente del Ministerio Público que tiene que investigar y perseguir los delitos con auxilio

de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales, en términos de los artículos 21 y 102-A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta el propio Presidente de la República; Jefe de Estado y de Gobierno de todo el país, quien tiene ante sí, funciones diversas y de enorme responsabilidad, no solo para el mismo sino para todo el país. Quizá por eso, el Ejecutivo de la Unión cuenta con la llamada Administración Pública Federal, compuesta por Órganos Centralizados y Paraestatales o Descentralizados, quienes le ayudan al Presidente de la República a cumplir mejor sus atribuciones.

1.3 ¿QUIENES SON LOS SERVIDORES PUBLICOS ANTE LA LEY?

De la simple lectura del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, citado en este trabajo, conocemos quienes son los servidores públicos. Desglosando el numeral en comento, tenemos que tienen esa característica:

- El Presidente de la República;
- Los Secretarios de Despacho;
- Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión;
- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

- Los Miembros del Consejo de la Judicatura Federal;
- Los Gobernadores de los Estados;
- Los Secretarios de Despacho auxiliares de los Gobernadores;
- Los Diputados y Senadores Locales;
- Los Integrantes del Poder Judicial de cada Entidad Federativa;
- Los Integrantes del Instituto Federal Electoral y Locales; y
- En general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

El precepto Constitucional transcrito entraña el establecimiento de una definición legal, la cual es una estipulación unilateral de significado determinado por el legislador, por lo que la analizaremos a la luz de algunas consideraciones relacionadas con la teoría de interpretación jurídica, toda vez que las definiciones legales son también susceptibles de ser interpretadas.

Alf Ross, al estudiar el método jurídico de interpretación en su monumental obra "sobre el Derecho y la Justicia", nos dice que hay ciertos axiomas que se aplican a las palabras en el uso cotidiano, éstos axiomas son:

1. " El significado posible de toda palabra es vago, su posible campo de referencia es indefinido. .
2. La mayor parte de las palabra son ambiguas.
3. El significado de una palabra se determina en forma más precisa cuando ella es considerada como parte integrante de una determinada expresión.
4. El significado de una expresión –y con ello el significado de las palabras contenidas en la misma- se determina en forma más precisa cuando la expresión es considerada en la conexión en que es formulada".¹⁹

Si consideramos los anteriores axiomas como válidos en todo proceso de análisis del significado de las palabras, entonces los mismos, representan un problema técnico de carácter semántico que se plantea en las actividades legislativas, por ello presuponemos que el legislador al establecer la definición legal de los servidores públicos optó por asentar su definición en una cláusula casuística, en la que taxativamente señala quienes deben reputarse como servidores públicos, pero sin definir el concepto.

Este tipo de cláusula casuística si bien reduce los problemas de significado que presentan las palabras de acuerdo con los referidos axiomas del Alf Roos,

¹⁹ ROSS, Alf. Sobre el Derecho y la Justicia. 6ª edición, Editorial Universitana. Buenos Aires 1987, p. 112.

no contribuyen a desentrañar realmente el objeto que se define, al no enderezar una definición real del "definiendum", sin embargo este tipo de problemas consideramos que no los tiene que resolver el legislador, es un problema técnico-conceptual que debe tratarse a nivel de ciencia jurídica empleando métodos de interpretación correspondientes.

Por otra parte, aún cuando el empleo por el legislador de cláusulas casuísticas para establecer definiciones legales reduce los problemas de significado de las mismas, éstas no quedan exentas de aquéllas, como lo vamos a señalar mas adelante:

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela manifiesta sobre este particular lo siguiente:

"Los Titulares de los Órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos".²⁰

Resulta un poco criticable este concepto del maestro, en el sentido de que sólo se refiere a los "Titulares" de los Órganos Estatales o las personas que

²⁰ BURGOA Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 8º edición, Mexico 1991, p. 552.

representan y que, realizan funciones dentro de su competencia, y los reputa como servidores públicos.

Más adelante, el maestro señala que:

“En otras palabras, y desde el mismo punto de vista, ningún funcionario público debe actuar en beneficio Personal”.²¹

Es muy acertado el punto de vista del doctrinario, pues resalta el verdadero espíritu que un servidor público tiene: el de servir o realizar actividades tendientes al bienestar de la colectividad, porque su tarea es trabajar dentro del marco de las relaciones Estado-Gobernados.

Algunas características que estimamos son destacables de todo servidor público son:

- a) El cargo o nivel jerárquico del servidor público;
- b) La titularidad de un Órgano de Estado;
- c) La facultad o capacidad de decidir; y
- d) Creación de actos y circunstancias de autoridad.

²¹ Ibid. p. 553.

Por último, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expresa: "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":

Como podemos observar, el citado numeral de la ley reglamentaria del Título IV Constitucional, al definir el ámbito personal de validez de la misma, lo hace a través de una remisión al contenido del artículo 108 constitucional, sin embargo, incluye una expresión gramatical adicional al señalar que se reputarán como servidores públicos "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", con lo que introduce un elemento de significado ajeno a la descripción casuística de la definición legal de los servidores públicos que hemos estado analizando.

Todos los textos legales son susceptibles de ser interpretados, es común en casi toda la doctrina legal, distinguir entre interpretación restrictiva y la extensiva.

- Definición de interpretación restrictiva: Es la realizada en los casos en que se da a una norma jurídica un sentido mas amplio del que debiera

considerarse exacto, fundándose en que la intención del legislador tenía mas amplitud que la que realmente expresa el texto de que se trata.

- Definición de interpretación extensiva: La que se funda en convicción de que se interpreta dice más de lo que el legislador quiso decir, limitando, por lo tanto, su alcance para reducir a lo que se entiende por verdadera voluntad de su creador.²²

Por lo anterior, si el legislador al definir el concepto de “servidores públicos” lo hizo a través de la técnica legislativa de emplear una cláusula casuística, fue con el propósito de acotar perfectamente con la descripción taxativa de los elementos que forman parte de dicha categoría, quienes debían de reputar como servidores públicos, y obvio, quienes no quedarán en ninguno de los supuestos descritos no tienen la calidad de servidores públicos.

Por este razonamiento, entonces podemos inferir que el procedimiento de interpretación que debe emplearse en el texto del artículo 108 constitucional, es el de tipo restrictivo, pues el propio texto constitucional no deja abierta la puerta para que por criterios extensivos o de analogía, se incluyan en la definición legal otras categorías distintas a las expresadas gramaticalmente, por lo que

²² DE Pina, Rafael y De PINA Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 29ª edición. Editorial Porrúa, México 2000. p. 331.

desde nuestro punto de vista, el último párrafo del artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es inconstitucional.

El legislador secundario al reglamentar el Título IV Constitucional, en el ámbito específico de definir los sujetos a la ley, desborda y excede la definición legal establecida en la Carta Magna.

Esto no solo entraña un problema de deficiente técnica legislativa, sino también un problema de constitucionalidad sobre ese aspecto específico.

Este artículo simplemente nos remite al numeral 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desglosado y estudiado anteriormente.

1.4 EL REGIMEN LEGAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MÉXICO

Ante los cada vez mas frecuentes casos de corrupción de los servidores públicos, uno se pregunta si no existen medios o recursos consignados en las leyes que los prevengan o los sancionen, y de existir, si son plenamente eficaces para lograr que éstos se conduzcan con responsabilidad, legalidad, imparcialidad, honestidad, profesionalismo y eficacia, pues suyos son los

critérios que deben regir sus actividades y el ejercicio de sus funciones y atribuciones públicas. Pero, si bien cierto que existe material que reglamente las funciones y atribuciones de los servidores públicos, también es cierto, que es poco lo que se ha escrito sobre el régimen legal de los mismos y sobre todo al caso que nos acontece, es decir sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Esto ha provocado que el régimen sea ambiguo y confuso, de difícil instrumentación, lo cual se convierte en apoyo para el violador de la norma administrativa, manteniendo impune su falta, como en sentido opuesto, cuando el aparato administrativo se vuelca, por razones a veces de forma, en contra de quien, en violaciones menores e incluso aparente de la normatividad administrativa, encuentre una respuesta oficial sobredimensionada.

En ambos casos, la norma pierde fuerza moral y con ello, la posibilidad de cumplir, mas allá de su función primitiva, con un objetivo de ejemplaridad que no coadyuva a la prevención de conductas inadecuadas de los servidores públicos.

Es por lo anterior, que nuestro régimen legal de responsabilidades de los servidores públicos, debe ser objeto de estudio, para que en el caso de requerirlo se busque la forma de fortalecer la seguridad jurídica tanto de la sociedad, al puntualizar de manera mas clara, las obligaciones que su cargo

impone a los servidores públicos, como estos a quienes el ejercicio de la función pública pueda repercutir en el ámbito personal del servidor público.

1.4.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

EL Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente se refiere específicamente a los servidores públicos, así como a sus responsabilidades.

Primeramente, como señala el artículo 108 que fue citado anteriormente:

“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 cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurren en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Es claro que la Constitución Política de nuestro país establece que todas aquellas personas que realizan una función de servicio público, se reputarán como "servidores públicos" y ellos son sujetos de diferentes tipos de responsabilidades.

La propia Constitución se refiere a los "funcionarios públicos", como una especie de personas cuya naturaleza es la de servir a la sociedad, aunque en ocasiones pareciera que esta obligación pasa a ulterior término, por eso, tanto el empleado mas humilde, como el Presidente de la República, tienen la misma característica: son servidores públicos.

De acuerdo con el Título Cuarto referido de nuestra Ley fundamental, todo servidor público esta entonces, sujeto a respetar sus encomiendas y a cumplirlas cabalmente, esto significa que son sujetos de distintas responsabilidades: administrativas, penales e incluso política; en el caso de los Senadores, los Diputados del Congreso de la Unión, de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo (que por cierto, ya no existe en la práctica) los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General

de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los Magistrados y los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Presidente de la Judicatura de la Capital, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Federal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes en los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos en términos del artículo 110 de la Constitución.

Los funcionarios de los Estados solo pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General y a las Leyes Federales emanadas de ella, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las sanciones en estos casos pueden consistir en destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier tipo en el servicio público.

En cuanto hace al Presidente de la República, señala el artículo 111 de la Constitución que: "solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110", es decir, por violaciones graves a la Constitución general del país y las Leyes Federales que de ella emanen, además, de acuerdo con el artículo 108 de la misma ley básica, en su párrafo

segundo, el Presidente de la República, durante el tiempo que dure su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Los demás servidores públicos son sujetos de las responsabilidades que determine la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, independientemente de que su conducta pueda ser o no constitutiva de algún ilícito.

Los antecedentes directos más remotos del régimen mexicano de responsabilidad pública, se localizan en la figura inglesa denominada: "impeachment" de 1649, y en el juicio de residencia español. El primero en cita surgió cuando el Parlamento vigorizó sus atribuciones hasta el nivel en que pudo juzgar a los funcionarios del gobierno, después del enjuiciamiento que hizo del Rey Carlos I, quien fue condenado a muerte.

El juicio de residencia colonial, permitió exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos del virreinato y a la vez propiciaba la protección de los gobernados frente a los agravios que las autoridades les infirieran en sus personas y en sus bienes. Sobre este particular, el autor José Barragán afirma:

“ ... En fin, vemos cómo el juicio de residencia se aplica absolutamente a todas las autoridades; éste hecho, junto con el ya reseñado de la responsabilidad universal o ilimitada, transforma el juicio de residencia en un auténtico órgano de protección y amparo a los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales; a la vez que servía al Estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funciones, sobre todo cuando se posibilita la residencia, no solo al final del cargo, sino en cualquier momento; y se le refuerza con las llamadas visitas. Pero como lo primero de lo que se les pedirá cuenta a los residentes es sobre cómo han guardado las leyes, la residencia en definitiva se convierte además en Órgano de Control de Legalidad ”.²³

Abundando un poco más en los antecedentes legislativos de las responsabilidades de los servidores públicos, tenemos el Decreto de Apatzingán de 1814, el cual estableció la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y los sujetó al juicio de residencia por las responsabilidades inherentes a la Administración Pública y por los delitos de heretia, apostasia, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos; reguló también, la responsabilidad de los Secretarios del Despacho en el caso de que autorizarán decretos y órdenes contrarios a la Constitución y a las demás leyes; igualmente, sujetó a los titulares del gobierno a los delitos en que podían incurrir los

²³ BARRAGÁN, José. “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Editorial Porrúa, México, 1984, p.p. 35 y 36.

diputados y los hizo responsables de mantener privado de la libertad a algún ciudadano por un plazo mayor de cuarenta y ocho horas; sometió a los Secretarios y Fiscales del Supremo Tribunal de Justicia al juicio de residencia por las mismas causas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, otorgó competencia a cualquiera de las dos Cámaras Federales (diputados y senadores) para conocer como gran jurado de las acusaciones contra el Presidente de la República, por los delitos de traición contra la independencia del país, su forma de gobierno, cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de encargo del funcionario, así como por los actos con los que impidiera las elecciones federales y el funcionamiento del Congreso de la Unión.

Las Cámaras conocían de las responsabilidades de los Titulares de la Corte Suprema de Justicia y de las infracciones a la Constitución, a las leyes y a las órdenes del Presidente de la República en que incurrieran los gobernadores de los Estados. La Cámara de Representantes (hoy Diputados), sería gran jurado cuando el Presidente o sus Ministros fueran acusados por actos en que hubiesen intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno (artículo 39).

Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana. Estas leyes asignaron al Supremo Poder Conservador, la facultad de nombrar dieciocho juristas que no fueran servidores públicos, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la Militar (Segunda Ley, artículo 12.XII); señalaron que el Supremo Poder Conservador, sólo tenía responsabilidad ante Dios y la opinión pública (Segunda Ley, artículo 17); sin embargo, los miembros de ese poder, que incurrieran en algún delito, se someterían a la decisión del Congreso General, quien habría de iniciar la causa ante la Suprema Corte de Justicia (Segunda Ley, artículo 18); estableció el fuero por los delitos comunes del Presidente y otros funcionarios, desde su nombramiento hasta un año después de haberlo concluido.

El Congreso tenía la facultad de examinar la procedencia de los delitos oficiales del Presidente de la República y de otros importantes servidores públicos.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana desde 1843, consagraron la inviolabilidad de los diputados y senadores, por las opiniones que emitieran en el desempeño de sus funciones (artículo 74); otorgó éste documento, competencia a cada Cámara, para conocer de las acusaciones que se formularan contra sus respectivos miembros (artículo 76). En cuanto al

procedimiento de responsabilidad del Presidente de la República, resolvió su procedencia ante el Pleno de la dos Cámaras por los delitos de traición contra la independencia nacional y contra la forma de gobierno (artículos 78 y 90).

El Acta de Reforma de 1847, definió la competencia a favor de la Cámara de Diputados como gran jurado para hacer declaratoria de procedencia contra los altos funcionarios por delitos comunes u oficiales, asignando a la Suprema Corte la definición de la sanción (artículos 12 y 13).

La Constitución Política de 1857. Este ordenamiento máximo del país, vino a reglamentar el régimen de responsabilidad de los servidores públicos del artículo 103 al 108. En ellos se determinó como responsables por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su cargo y por los delitos o faltas oficiales y omisiones, a los miembros del Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho. Responsabilizó a los Gobernadores de los Estados por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales. Según esa Corte, el Presidente de la República, durante su encargo, solo podría ser acusado por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común. Reglamentó lo que hoy se conoce como "declaración de procedencia" y en el caso de los delitos comunes en que incurran los altos

funcionarios públicos. En general, puede decirse que la Constitución de 1857, reguló el juicio político para el caso de los delitos oficiales, estableciendo la modalidad de que el Congreso de la Unión tendría a su cargo formular la acusación, en tanto de la Suprema Corte de Justicia, pronunciaría la sentencia.

1.4.2 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos fue configurado a partir de la reforma constitucional y legal realizada a finales de 1982 como respuesta al clamor que existía en la sociedad mexicana sobre la necesidad de controlar la conducta de los servidores públicos y de combatir la corrupción.

La reforma al Título IV de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos fue acompañada de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La nueva Ley reformó parte de un grupo de reformas legislativas efectuadas tanto a los Códigos Civil y Penal como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley de 1982 abrogó la Ley de 1979 con la que se había pretendido corregir los errores en que había incurrido el legislador en 1940. Sin embargo, el citado texto de 1979 sólo agravó los errores de 1940.

El actual marco del sistema de responsabilidades de los servidores públicos existe a partir de la reforma de 1982 al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene los principios generales aplicables a los diversos tipos de responsabilidad de los servidores públicos (política, administrativa, penal y civil). Dicho marco constitucional se encuentra contenido en los artículos 108 a 114.

El artículo 108 proporciona una lista de aquellas personas que deben ser consideradas como servidores públicos para los efectos de la aplicación de las reglas contenidas en el Título IV.

El artículo 109 brinda la base constitucional para la expedición de leyes federales y locales sobre la responsabilidad de los servidores públicos. También

contiene el fundamento del juicio político (fracción I), de la responsabilidad penal, haciendo especial énfasis en el enriquecimiento ilícito, así como de la responsabilidad administrativa.

En el párrafo quinto del citado artículo se consagra el principio non bis in idem, que prohíbe la imposición de dos sanciones de la misma naturaleza por la comisión de una misma conducta. El artículo 109 faculta, en el último párrafo a cualquier ciudadano para que denuncie ante la Cámara de Diputados cualquiera de las conductas constitutivas de responsabilidad.

El artículo 110 contiene los principios y lineamientos constitucionales que deben ser seguidos en materia de juicio político, y contiene precisiones respecto de los sujetos, las autoridades competentes, el procedimiento y las sanciones que pueden ser impuestas al término del mismo.

Los artículos 111 y 112 regulan en forma más detallada que el 109, fracción II, el procedimiento que debe seguirse para hacer la declaración del procedencia de un juicio penal en contra de los servidores públicos que menciona en su párrafo primero. Mientras que el artículo 111 contiene las reglas generales, el 112 se refiere específicamente a los casos de los

funcionarios públicos que se encuentren separados de sus cargos o que hayan vuelto a ocuparlo u ocupen unos distinto.

El artículo 113 que regula la responsabilidad administrativa, señala cual debe ser el contenido que deben tener las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

El artículo 114 contiene las reglas de prescripción para iniciar los procedimientos relativos al juicio político y a las responsabilidades penal y administrativa de los servidores públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamenta la actuación de los servidores públicos, de acuerdo a las obligaciones y responsabilidades inherentes a su cargo, al respecto el artículo 2° señala:

“ARTICULO 2°.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”

Como observamos, este precepto nos remite nuevamente al artículo 108 constitucional, mismo que a través de su estudio, nos señala como servidores públicos a todas aquellas personas que desempeñen cualquier empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, o del Distrito Federal, los cuales serán sujetos de las responsabilidades y obligaciones inherentes a su cargo, y, en su caso tal y como lo señala el artículo 4° de esta ley, cuando los actos y omisiones materia de acusaciones, queden comprendidos en mas de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, se iniciarán los procedimientos respectivos los cuales deberán desarrollarse en forma autónoma, e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3° de la referida ley, tomar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No pudiéndose imponer dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Respecto a las autoridades que son competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 3° señala:

“ARTÍCULO 3°.- Las autoridades competente para aplicar la presente ley, serán:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;

- I.Bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de 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 Fiscal de la Federación;
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la Legislación; y
- IX. Los demás Órganos Jurisdiccionales que determine la ley.”

En base a lo anterior, esta ley señala en el artículo 47 que el servidor público tendrá como obligación, salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento, dará lugar el procedimiento administrativo y a las sanciones que corresponden sin perjuicio de sus derechos laborales; es decir, incurrirá en responsabilidad administrativa de acuerdo al artículo 50, aquel servidor público que por si o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida procuración de la justicia, lesionando los intereses de quienes las formulen o presenten.

Cuando los servidores públicos incurran en una responsabilidad administrativa serán sancionados conforme a lo señalado en el artículo 53 de la citada ley que a la letra dice:

“ARTICULO 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación Privada o Pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del Puesto;
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta 10 años si el monto de aquellos no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de 10 a 20 años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de 10 años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

1.4.3 LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es la Dependencia del Poder Ejecutivo del Distrito Federal en la que se integra la institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus Órganos Auxiliares directos; tiene como función principal recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre acciones y omisiones que pueden constituir un delito.

Dentro de las funciones de esta Institución, también se encuentra la de combatir todo tipo de abuso de autoridad, y sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, conoce y sanciona las faltas cometidas por el Ministerio Público durante cualquier procedimiento penal, civil o familiar. También investiga las detenciones arbitrarias y otros abusos de autoridad cometidos en contra de la sociedad y en su caso, dictamina sanciones contra los servidores públicos de la Institución a través de un Órgano de Control Interno, el cual vela por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia y promueve la pronta, completa y debida procuración de justicia.

Es por lo anterior que en el procedimiento administrativo se utiliza el contenido de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983 y su Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1995, ya que en ambos se encuentran las funciones del Ministerio Público del Distrito Federal y de la Contraloría Interna de la Institución.

Así encontramos que en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se indican cuales son las atribuciones del Ministerio Público, exactamente en el artículo 2° el cual señala:

“ARTICULO 2°.- La institución del Ministerio Público del Distrito Federal, presidida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en su carácter de representante social, tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes auxiliares, conforme a lo establecido en el artículo 7° de esta ley:

- I. Perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Distrito Federal;
- II. Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;
- III. Proteger los intereses de los menores, incapaces, así como los individuos y sociales en general, en los términos que determinen las leyes;
- IV. Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia, y
- V. Las demás que las leyes determinen”.

El artículo 7° a que hace mención el precepto anterior se refiere a que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, podrá intervenir por si o por conducto de los agentes del Ministerio Público en el ejercicio de las atribuciones de la Institución, según las previsiones del reglamento y los acuerdos que, dentro del marco de su competencia, dicte él mismo.

Asimismo en su artículo 3°, se señalan cuales son las funciones del Ministerio Público en la persecución de los delitos del orden común, precepto que a la letra dice:

"ARTICULO 3°.- En la persecución de los delitos del orden común, al Ministerio Público le corresponde:

A. En la Averiguación Previa:

- I. Recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;
- II. Investigar los delitos del orden común con el auxilio de la Policía Judicial, de los servicios periciales y de la Policía Preventiva;
- III. Practicar las diligencias necesarias, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en ellos

hubieren intervenido, para fundamentar, en su caso, el ejercicio de la acción penal;

- IV. Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición del interesado, cuando esté comprobado el cuerpo del delito de que se trate en la averiguación previa, ordenando que el bien se mantenga a disposición del Ministerio Público, si se estimare necesario; y en su caso, exigiendo se otorgue garantía, la que se pondrá a disposición del órgano judicial, si se ejercita acción penal;
- V. Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo y las órdenes de cateo, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VI. No ejercitar la acción penal;
 - a) Cuando los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la ley penal;
 - b) Cuando se acredite plenamente que el inculcado no tuvo intervención en los hechos punibles y sólo por lo que respecta a él;
 - c) Cuando la responsabilidad penal se hubiere extinguido legalmente, en los términos del Código Penal,

- d) Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen las responsabilidades penal;
- e) Cuando, aún pudiendo ser delictivos los hechos de que se trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable.

Cuando por cualquier motivo el Ministerio Público consigne a la autoridad judicial algún asunto al que se refiera ésta fracción, el juez del conocimiento, de oficio, dictará el sobreseimiento respectivo.

B. En el ejercicio de la acción penal y durante el proceso:

- I. Promover la incoación del proceso penal;
- II. Ejercitar la acción penal ante los juzgados competentes por los delitos del orden común, cuando exista denuncia, o querrela, o esté comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes hubieren intervenido, solicitando las correspondientes órdenes de aprehensión o de comparecencia;

- III. Solicitar, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las órdenes de cateo que sean necesarias;
- IV. Poner a disposición de la autoridad judicial sin demora, a las personas detenidas, en los términos de las disposiciones constitucionales y legales ordinarias;
- V. Remitir al órgano jurisdiccional que lo haya solicitado, a las personas aprehendidas en cumplimiento de orden dictada por éste, en los términos señalados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VI. Ejercitar la acción penal ante juez de la ciudad de México, en los casos de detenidos por delitos del orden común cometidos fuera del Distrito Federal, pidiéndole que resuelva en los términos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de que determine lo relativo a su competencia;
- VII. Pedir el embargo precautorio de bienes, para los efectos de la repartición del daño en todos los casos, salvo que éste garantice satisfactoriamente;
- VIII. Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos,

- a la comprobación del delito, de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, de la existencia del daño y a la fijación del monto de su reparación;
- IX. Formular conclusiones en los términos señalados por la ley, solicitando la imposición de penas y medidas que correspondan y el pago de la reparación del daño; o, en su caso, planeando las circunstancias excluyentes de responsabilidad o las causas que extinguen la acción penal;
- X. En general hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos y realizar las demás atribuciones que señalen las leyes.
- C. En relación a su intervención como parte en el proceso:
- I. Remitir al órgano jurisdiccional que lo haya solicitado a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por éste, en los términos señalados por el artículo 107, fracción XVIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Pedir el aseguramiento precautorio de bienes, para los efectos de la reparación del daño;

- III. Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes del debido esclarecimiento de los hechos; a la comprobación del delito, de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, de la existencia del daño y a la fijación del monto de su reparación;
- IV. Formular conclusiones en los términos señalados por la ley y solicitar la imposición de las penas y medidas que correspondan y el pago de la reparación del daño;
- V. Interponer los recursos que la ley concede y expresar los agravios correspondientes, y
- VI. Las demás atribuciones que le señalen las leyes”.

En los preceptos anteriormente estudiados, podemos observar que se señalan específicamente cuales son las obligaciones y atribuciones del Ministerio Público en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, todo con el fin de salvaguardar la pronta, expedita y debida procuración de justicia.

En el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, podemos encontrar las funciones de la Institución, así como las autoridades que de ella dependen; en el caso de la Contraloría Interna que es la autoridad encargada de substanciar el procedimiento

administrativo instruido a los servidores públicos de la dependencia, encontramos su fundamento legal en el artículo 9° de éste reglamento, mismo que nos señala:

"ARTICULO 9°.- Al frente de la Contraloría Interna habrá un Contralor Interno, quien tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Realizar los estudios y análisis relativos a la organización y ejecución del sistema integrado del control de la Procuraduría, para el manejo eficiente y eficaz de los recursos humanos, financieros y materiales que tienen asignados, e informar de los resultados en los términos de ley para el sistema de evaluación y control fundamental;
- II. Recabar los datos y elementos técnicos necesarios sobre los proyectos de disposiciones, políticas, normas y lineamientos, que deban expedir las áreas competentes de la Procuraduría y someterlos a la aprobación del Procurador;
- III. Realizar auditorías a las distintas unidades de la Procuraduría, observando los programas de auditoría establecidos por la dependencia competente e informar al Procurador de las

- observaciones y recomendaciones efectuadas para su aplicación, así como vigilar el seguimiento de su cumplimentación;
- IV. Auxiliar a las unidades administrativas de la Procuraduría previa autorización de la superioridad, en asuntos relacionados con su competencia;
 - V. Realizar el seguimiento, hasta su solución, de las irregularidades y responsabilidades detectadas, de conformidad con los procedimientos establecidos;
 - VI. Recibir, investigar y resolver, conforme a las normas y procedimientos establecidos y los ordenamientos legales aplicables, las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Procuraduría;
 - VII. Aplicar a los servidores públicos de la Institución las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
 - VIII. Formular los pliegos de responsabilidad que procedan en relación a las irregularidades descubiertas en el ejercicio de sus atribuciones y, en su caso, turnar los expedientes respectivos a las autoridades competentes;
 - IX. Organizar y administrar el sistema de informaciones sobre sanciones administrativas derivadas de la aplicación de la Ley

Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos y recibir de las Unidades administrativas de la Procuraduría las solicitudes de ingreso del personal, para verificar si esta sancionado por virtud de la aplicación de dicha ley, y

- X. En lo conducente, las atribuciones conferidas a los titulares de las direcciones generales conforme al artículo 15 de éste reglamento”.

Como podemos ver, ambos ordenamientos son indispensables para el desarrollo del procedimiento administrativo ya que nos permiten ver, cuales son las fracciones incumplidas por el servidor público en el ejercicio de sus funciones, así como la facultad del Órgano de Control Interno para sancionar el tipo de conducta u omisión en la que incurren los servidores públicos de la Institución.

1.5 LAS OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El ejercicio del Poder Estatal constituye un acto singular, con características propias; de ahí que los individuos que participen en el, se van distinguiendo de los otros miembros del grupo social, con aspectos que lo

diferencian; entre ellos, un cierto sentido de responsabilidad, un ámbito de atención a las causas colectivas, y muchos rasgos más. Se trata de personas que en la realización de sus actividades, utilizan recursos materiales y económicos, de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto nivel de responsabilidades, les son confiados para la consecución de los fines del Estado.

Estos signos distintivos de los individuos a quienes las normas legales definen como "servidores públicos", les imprimen asimismo, una condición jurídica especial, o estatus jurídico, que defiere de los demás rasgos normativos, y mantiene su singularidad frente al grupo social en general, de donde derivan sus diferentes tipos de responsabilidad.

Para el desempeño de sus funciones, los servidores públicos deben cumplir con las obligaciones inherentes a su cargo, al respecto el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala:

"ARTICULO 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

procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

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

- 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;
- 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;
- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII. Comunicar por escrito al Titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios; las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba;
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designo o de haber cesado por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 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;

- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba;
- XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quién se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- 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 él, 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 fomenten o vayan formando parte;
- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean

de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

- XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o 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 procedan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentran directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que aplique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le informa por el desempeño de su función, sean para el o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

- XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVIII. Atender con diligencias las instituciones requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
- XIX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de éste artículo, y denunciar por escrito ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones que llegare a advertir respecto de cualquier servicio público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de ésta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
- XX. 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

efectos que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servidor público; y

XXII. 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 Secretaria 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”.

A lo largo de éste capítulo, hemos visto que en términos generales, el vocablo “servidor público”, implica necesaria e intrínsecamente su función que

es la de servir al pueblo. Es por ello que si se llegare a incumplir con las obligaciones señaladas en el precepto anterior, el servidor público estaría incurriendo en una responsabilidad administrativa; causa por la cual en el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a través de su Órgano de Control Interno, se inician infinidad de procedimientos administrativos para sancionar la conducta de cada servidor público que hubiera incumplido con la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debieran ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Al respecto, el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala:

“ARTICULO 50.- 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 y denuncias, o que por motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten”.

Es por lo señalado en el precepto anterior por lo que las conductas de los servidores públicos son sancionadas de acuerdo al caso en concreto, al respecto el artículo 53 de la referida ley señala:

"ARTICULO 53.- La sanciones que se impondrán en caso de falta administrativa consistirán en:

- I. **Apercibimiento privado o público;**

- II. **Amonestación privada o pública;**

- III. **Suspensión:**

- IV. **Destitución del puesto;**

- V. **Sanción económica; e**

- VI. **Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público".**

En base a lo anterior podemos observar que los servidores públicos deben cumplir con las obligaciones inherentes a su cargo y el incumplimiento u omisión de las mismas trae consigo la responsabilidad administrativa y por ende, la sanción de acuerdo al caso en concreto.

CAPITULO II

INCOACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INSTAURADO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

2.1 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La actividad jurídica no suele ser una actividad simple, y para la consecución de un fin, no basta normalmente la realización de un acto simple, sino que son necesarios una serie de actos que, unidos entre sí, conducen al fin pretendido. A esta unión de actos se les denomina procedimiento; mismo que CARNELUTTI ha definido como: "el tipo de combinación de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados causalmente entre sí"²⁴; entonces podríamos decir que el procedimiento administrativo, será por tanto el procedimiento de realización de la función administrativa.

²⁴ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Primer Curso 2ª edición, Editorial Harla, México 1997, p. 178.

Digamos que aunque el concepto de procedimiento administrativo es poco formal (la misma exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo lo define como "el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin"), no debe confundirse con el expediente administrativo que representa la materialización del procedimiento mismo.

Su naturaleza jurídica viene determinada por las siguientes notas:

- a) Es un fenómeno puramente formal, cuya esencia consiste no en una mera pluralidad de actos, sino en especial modo de sucesión, en un orden de forma de proceder.
- b) Es el cauce de la función administrativa la que se somete al mismo en razón de dos finalidades distintas: la garantía de interés público concretado en la legalidad y en acierto de las resoluciones administrativas y la garantía de los derechos de los particulares.
- c) Es presupuesto de la impugnación procesal; en efecto, la persona que deduzca una pretensión frente a la

Administración, no puede optar entre la vía administrativa y la procesal, teniendo que agotar previamente la primera.²⁵

En cuanto a sus fines, encontramos que el procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de derechos de los administrados, no agota en ello su función, que es también y muy principalmente la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración, intérpretes de éste interés, y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo.

En base a lo anterior podemos definir como procedimiento administrativo al "conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto".²⁶

Gabino Fraga afirma que es el "conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo".²⁷

Nosotros estimamos que procedimiento administrativo es todo el "conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto

²⁵ ACOSTA Romero, Miguel. Op cit., p. 670

²⁶ Idem, p. 670.

²⁷ GABINO, fraga. Derecho Administrativo, 32ª edición, Editorial Porrúa, México 1993. p. 265.

administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa ya sean internas o externas”.

Para entender mejor el tema, estimamos necesario brindar al lector la diferencia entre proceso y procedimiento administrativo con el fin de evitar cualquier tipo de confusión que pudiera suscitarse.

Así pues, el acto administrativo, en algunos casos, debe sujetarse a un procedimiento determinado. Los problemas del proceso y del procedimiento, han preocupado a los teóricos tanto del derecho procesal como del derecho administrativo.

En realidad, proceso y procedimiento vinieron siendo palabras sinónimas en la terminología del derecho; tiempos recientes señalan la existencia de proceso y procedimiento como conceptos diferentes desde un punto de vista teórico.

Proceso en general, significa un “conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del ser, que se suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad”.²⁸ Podemos hablar en este aspecto de proceso químico, proceso industrial, proceso biológico, etc. Sin

²⁸ACOSTA Romero, Miguel. Op cit., p. 675.

embargo, aplicado al acto administrativo, debemos pensar si efectivamente el acto administrativo debe realizarse conforme a un proceso o a un procedimiento.²⁹

Los procesalistas, Carnelutti sobre todo, indican que proceso es, judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos jurisdiccionales, en éste aspecto, serán procesos los que se realicen ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos de poder administrativo que solucionan conflictos.

Para Calamandrei, el proceso es una "serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción".³⁰

Para Hugo Roco, el proceso es el "conjunto de actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma que deriven".³¹

²⁹ MORALES Martínez, Rafael I., Op cit , p. 122

³⁰ CARNELUTTI, Francesco. Derecho Procesal Civil y Penal. Editorial Harla, Mexico 1999, p. 263.

³¹ GUTIÉRREZ Y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano. Editorial Porrúa S.A., Mexico 1993, p. 119.

Para nosotros, proceso es el "conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que es la de resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida mediante una sentencia".

Vemos entonces que la diferencia consiste en que en uno hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

Una vez hecha la diferencia entre proceso y procedimiento administrativo, conceptualizando éste último, señalaremos que para la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el procedimiento administrativo instruido a los servidores públicos de la misma, se centra en el conjunto de actos que nos permiten identificar el incumplimiento o la omisión en la conducta del servidor público, para así sancionarlo de acuerdo a las leyes respectivas. Aquí encontramos lo señalado en la Ley de Procedimiento Administrativo, la cual define al procedimiento como "el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin", es decir, el conjunto de actos se basaría desde el momento en se inicia el procedimiento administrativo a través del acuerdo de inicio respectivo, hasta la audiencia de

ley, la cual no llevaría a la realización del fin, es decir, la resolución. Dicho de otra manera para que pueda iniciarse un procedimiento administrativo a un servidor público de la Institución, es necesario cumplir con un conjunto de actos y formalidades, mismos que nos llevarían a la resolución correspondiente, a través de la cual se sancionará al servidor público llegando, llegando así al fin perseguido por la Dependencia.

2.2 CARACTERISTICAS. ELEMENTOS Y REQUISITOS DE VALIDEZ

Según Entrena Cuesta, "los principios informadores del procedimiento administrativo son los siguientes:

- a) La tendencia a la unidad que se manifiesta en el intento de reunir en lo posible las normas del procedimiento en un texto único.
- b) La preocupación por la eficacia administrativa, de que son testimonio, a parte del principio general sentado en el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo, el establecimiento de un procedimiento rápido, amplio y flexible.
- c) Una manifestación concreta de la expuesta preocupación, se encuentra en el antiformalismo, que lleva en relación con los

actos de los administrados, a permitirles que formulen alegaciones en cualquier momento, sin que exista, como norma, un plazo exclusivo para otorgarles un plazo de diez días para subsanar los efectos que tales actos podrían afectar; y respecto de la Administración, y establecer la categoría de los actos irregulares, los cuales aunque estén afectados por algún vicio, no pueden ser objeto de anulación.

- d) Preocupación por la garantía de los administrados. Se pone de manifiesto entre otros extremos, por la existencia de que les notifique en las resoluciones que afecten a sus intereses, el establecimiento del trámite de audiencia para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución, en particular, la práctica de las pruebas que juzgue pertinentes".³²

Al respecto la legislación vigente aborda, entre otras las siguientes cuestiones:

1. Principios Generales del funcionamiento de los Órganos Administrativos. Los Órganos Administrativos, se crean

³² MARTINEZ Morales, Rafael I.. Op cit., p.113.

dependientes de un departamento ministerial, para el cumplimiento de una función o competencia, que es irrenunciable y debe ejercerse por aquel que la tenga atribuida como propia. Los Órganos Administrativos superiores, dirigen la actuación de los inferiores mediante instrucciones y circulares. Los conflictos de competencia que pueden surgir entre Órganos Administrativos se resuelven por el superior jerárquico común o de acuerdo con la normativa de conflicto jurisdiccionales.

2. Órganos Colegiados. Es el Órgano administrativo integrado por diversas personas, es regulado por normas sobre la convocatoria, constitución, celebración, adopción de acuerdos, sustituciones y actas comunes a todos ellos, que preside el presidente del órgano y que tiene un secretario.
3. Interesados. Es la persona que con capacidad ante la Administración, promueve un expediente o sean titulares de derecho o interesados que puedan verse afectados por la resolución. El interesado puede actuar por medio del representante, con el que se entenderán las actuaciones. La presentación se presume para los actos y gestiones de mero trámite. Pero para formular reclamaciones, desistir de instancias y renunciar a derechos, debe acreditarse la representación

mediante documento público, documento privado con firma legada, o poder conferido ante el órgano administrativo.

4. Norma de Actuación Administrativa. La Administración debe actuar con arreglo a las normas de economía, celeridad y eficacia, de acuerdo con normas de normalización y racionalización de documentos y expedientes, reducción al mínimo de la petición de datos, información al público mediante las oficinas correspondientes, así como otra de iniciativa y reclamaciones, coordinación y sujeción a un horario de despacho al público.
5. Los Actos Administrativos. Es el resultado en que se concreta o materializa la actuación administrativa. Doctrina autorizada lo define como una declaración de voluntad de juicio, de conocimiento o de deseo, realizada por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria.
6. Plazos o Términos. Los términos o plazos que establecen las leyes, obligan a los órganos administrativos y a los interesados. Por regla general los plazos son prorrogables, o, contrariamente, reducibles por razones de urgencia. Los plazos se cuentan siempre a partir del día siguiente de su notificación o publicación.

Si se señalan por día, se entienden hábiles; si es por meses, se computan de fecha en fecha; si es por años, se entienden naturales. No puede exceder de 6 meses el plazo para tramitar un expediente administrativo.

7. Información y Documentación. Los interesados tienen derecho: a conocer en cualquier momento el estado de tramitación de un expediente; a que se les expida certificado de extremos contenidos en el mismo; a que al presentar un documento, se presente copia que, una vez cotejada, se le devuelva sellada; y pedir el desglose o devolución de documentos.
8. Tramitación del expediente. En la tramitación de un expediente pueden darse las siguientes fases:
 - a) Iniciación. Mediante instancia del interesado o de oficio por la propia Administración.
 - b) Ordenación. El procedimiento se impulsa de oficio, por orden de antigüedad, y cuando sea posible, mediante actuaciones simultáneas. Contra los defectos de tramitación el interesado puede recurrir en queja. Se notifica al interesado las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses.
 - c) Instrucción. A instrucción comprende las actuaciones relativas a informes, prueba y audiencia del interesado, Los informes

pueden ser perceptivos o facultativos, vinculantes o no vinculantes. La prueba tendrá por objeto acreditar los hechos relevantes para la decisión y pueden realizarse cuantas están admitidas e derecho, conforme al principio de publicidad y anticipo de gastos. La audiencia al interesado es trámite obligado, salvo que solo consten en el expediente los hechos, alegaciones y pruebas aportadas por el interesado.

d) Terminología. El expediente termina: por resolución que debe ser notificada cuando termine expresamente la ley; por silencio; por desistimiento o renuncia del interesado; o por caducidad cuando el expediente se paralice por causas imputables al interesado; o por caducidad, cuando el expediente se paralice por causa imputable al interesado, transcurridos tres meses desde el requerimiento.

e) Ejecución. Los actos y acuerdos de la Administración son inmediatamente ejecutivos salvo que se acuerde suspensión.

9. Recursos. Contra los actos y acuerdos de la Administración puede interponerse recurso de alzada, de reposición o de revisión.

10. Procedimientos especiales. Finalmente junto al procedimiento administrativo común o general existen tres procedimientos especiales: para la colaboración de disposiciones de carácter

general, para la interposición de sanciones administrativas y para la tramitación de reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles o laborales contra el Estado.³³

Una vez expuestos los puntos anteriores, debemos hacer una separación entre el procedimiento de administración interno y gestión de la Administración que en nuestra opinión, debe reunir las siguientes características:

1. Actuación de oficio (inquisitivo);
2. Forma escrita;
3. Rapidez de procedimiento y técnicas;
4. Flexibilidad;
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
6. Rapidez en las resoluciones.

Por otra parte, el procedimiento en el que intervengan los particulares, creemos debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos que son: que sea por escrito, motivado y que de al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos

³³ OLIVERA Toro, JORGE. Manual de Derecho Administrativo, 3ª edición, Editorial Porrúa S.A., México 1992, p. 421.

competentes, llenando las formalidades que el derecho exija para cada caso; por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya consignado para cada caso.

Diversos autores estiman debiera permitirse al particular, de acuerdo con las ideas de Narciso Bassols, mencionado por Gabino Fraga³⁴, lo siguiente:

1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento;
2. Del contenido de la cuestión que va a debatirse;
3. De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada;
4. Que se le oportunity de presentarse;
5. Que se organice un sistema de comprobación para que él afirme una cosa, la pruebe y el que la niegue, también;
6. Agotada la tramitación, que se dé también oportunity a las partes de alegar, y
7. Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

³⁴ GABINO. Fraga. Derecho Administrativo. 39ª edición. Editorial Porrúa, S.A.. México 1993. p. 283.

Para equilibrar el interés del particular y el interés general, cuando se trate de actos que no afecten los derechos de los particulares, creemos que no habría porque llenar la garantía de audiencia y cuando se trate de actos que sí lesionen a un particular en especial, sí es conveniente otorgarle audiencia, sin que esa audiencia consista en llevar a cabo copia del proceso judicial ante autoridad administrativa. Esta es la interposición mas acorde con nuestra tradición. Esta bien que la Administración persiga el bien común, pero cuando se afecten de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue la garantía de audiencia, porque el particular tiene contra el acto administrativo que lo afecte una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, si podrá hacer todos los razonamientos y pruebas que tenga para demostrar su razón de derecho.

Además de los anterior, consideramos que el derecho a la legalidad de los actos de la Administración Pública del que deban gozar los administrados se integra por una serie de derechos como son:

1. El derecho a la competencia;
2. El derecho a la forma;
3. El derecho al motivo, y
4. El derecho a la legalidad (fundamentación).

Que derivan de los principios establecidos en el artículo 16 constitucional. En otros casos, cuando no se afecten los intereses de los particulares, creemos que no hay necesidad de acudir a esta garantía para realizar el procedimiento administrativo.

El acto administrativo debe ser notificado cuando afecte al particular, para que surta sus efectos a partir de un momento dado dentro del tiempo, y que a partir de ese momento, el particular conozca, ya que lo perjudica o lo beneficia, y es punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o en su caso, la iniciación de un proceso.

Adaptando el contenido y las características del procedimiento administrativo antes descritas al caso en concreto, es decir al procedimiento administrativo que se inicia en contra de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, podemos decir que el procedimiento administrativo disciplinario instruido a estos servidores públicos, se adapta en todos y cada uno de los puntos anteriormente descritos, en el lugar del particular ya que este tipo de procedimiento se inicia con las promociones de fincamiento de responsabilidades administrativas e imposición de sanciones realizadas, en el ámbito de sus atribuciones, con motivo de actos u omisiones de los servidores públicos de la Institución, que afecten la legalidad, honradez,

lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

2.3 FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Se ha discutido cuales son las formalidades esenciales que debe satisfacer el procedimiento, sobre todo cuando éste afecta al particular, ya que así dispone el segundo párrafo del artículo 13 Constitucional.

Cuando se trate de actos de gestión, que no se reflejen en los intereses del particular, puede no haber necesidad de formalidad del procedimiento, en tanto esos actos se ajusten al principio de legalidad. El problema surge cuando se afectan los intereses de los particulares. Aquí el problema es mas profundo, porque estas formalidades por mucho tiempo se sostuvo que se referían a procedimientos ante un tribunal del orden civil o criminal. Después la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha ido evolucionando en sus ejecutorias y es de los casos raros en México que a través de decisiones Judiciales se ha ido integrando un concepto de Derecho Administrativo.

Las formalidades esenciales del procedimiento son aquellas que otorga cada ley o reglamento al particular, en relación a los actos que le afecten que en este caso se trataría del servidor público.³⁵

Estos consisten en reunir los requisitos mínimos que señale la ley o el reglamento, para que se pueda realizar el acto. Cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular, para que nazca el acto administrativo. La formalidad esencial en este caso vendrá a ser todo acto necesario e indispensable establecido por la ley, previamente a un acto de decisión, para que se conforme legalmente.

Se ha discutido mucho si existe la necesidad de cumplir estos requisitos dentro de nuestra legislación; sin embargo, cuando la ley no señala procedimiento, la Suprema Corte de Justicia algunas veces ha estimado que cuando no hay procedimiento previo, el particular no tendrá derecho a que la autoridad le cumpla un determinado procedimiento; en cambio, cuando la ley reguladora de la emisión del acto que afecte al particular, señala un procedimiento determinado, la autoridad administrativa está obligada a cumplir las garantías constitucionales correspondientes.

³⁵ GABINO Fraga, Op cit., p. 295.

El procedimiento concluye por la resolución: por la realización del acto, en caso de que se trate del acto de ejecución ya sea interna o coactiva, éste último caso de acuerdo con los procedimientos o por el sobreseimiento del procedimiento. Pero es necesario que haya otro acto más, que es una formalidad esencial del procedimiento y, que consiste en la notificación para que surta sus efectos, crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones.

En este aspecto, la notificación es el "acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos".³⁶

La notificación abarca muchos aspectos. El Derecho Administrativo ha adoptado varias formas de notificación del Derecho Procesal, como la notificación personal, que es formal; hay otras notificaciones, como son por correo certificado, por telegrama y por otros medios que no son aceptados en el Derecho Procesal, pero si por el Derecho Administrativo. La notificación puede hacerse por publicación del acto en el Diario Oficial de la Federación.

³⁶ OLIVERA Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 3ª edición, Editorial Porrúa S.A., México 1972. p. 322.

Efectos de la notificación:

1. Que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo.
2. Que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo.
3. Punto de partida para hacer valer, dentro de un plazo que señalan las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales.

2.4 OBJETO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como señalamos anteriormente, el procedimiento administrativo de acuerdo a la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo, es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin, que en caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el fin perseguido sería la sanción del servidor público que haya incurrido en responsabilidad administrativa durante el desempeño del empleo, cargo o comisión que le hubiere sido encomendado.

Cabe señalar que la responsabilidad administrativa se define como "aquella en la que incurren los servidores públicos cuando en el desempeño de sus

empleos. Cargos o comisiones, su conducta contraviene las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".³⁷

Es por lo anterior, que encontramos que el objeto del procedimiento administrativo instruido a los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es la de conjuntar las actuaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, a través de actos administrativos con el fin de sancionarlos en el caso de que se demuestre que su conducta contravino a la obligaciones inherentes a su puesto.

2.5 LAS PARTES INTERESADAS

En el procedimiento instaurado a los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, interviene tres personas: El quejoso que es la persona que interpone la queja, el servidor publico involucrado y el Órgano de Control Interno.

³⁷ ORTIZ, Soltero Sergio Monsermt. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A. México 1999. p. 112.

2.5.1 EL QUEJOSO

El quejoso es la persona que interpone la queja ante el Órgano de Control Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cuando sus intereses se ven afectados por la actuación u omisión del servidor público que inicia o interviene en el desarrollo de la averiguación previa.

Esta persona juega un papel muy importante ya que gracias a la queja que interpone se inicia un gran número de los procedimientos administrativos que substancian en la institución.

Cabe señalar que no todos los procedimientos de la Dependencia, se inician a través de un escrito de queja, ya que existen otros medios que emplea la Procuraduría para revisar y así cuestionar las actuaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; pero aun así, a través de los quejosos se detectan cientos de irregularidades por parte de los servidores públicos y, a un que no intervienen en el desarrollo de procedimiento administrativo en virtud de que se vuelve un procedimiento; sin esto no sería posible los medios de sanción aplicable a cada caso en concreto.

2.5.2 EL ORGANO DE CONTROL INTERNO

Los Órganos de Control Interno o Contralorías Internas "son Órganos Administrativos que componen la estructura de los diferentes Órganos Públicos"³⁸. Desde antes de la publicación de 1982 ya existían comunidades administrativas encargadas fundamentalmente, en la implementación de sistemas y practicas de auditorias, pero su inclusión en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos les otorgo nuevas facultades, como la de instaurar el procedimiento disciplinarios por responsabilidades administrativas y aplicar sanciones de esta naturaleza en el ámbito de su competencia, ya que las modalidades de algunas de ellas tienen que ser aplicadas por la Secretaria de Contraloría y Desarrollo administrativo; sin embargo estas facultades varían dependiendo del Órgano de Gobierno de que se trate.

A esta Unidades Administrativas les corresponden, en términos generales, prevenir, vigilar, apoyar y sancionar, en su caso mediante la evaluación y comprobación, la actuación del servidor público; en tal virtud deberán dictar o implantar aquellas disposiciones, políticas, planes, programas, procedimientos,

³⁸ VÁZQUEZ Alfaro, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el ordenamiento Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1998, p. 212.

presupuestos, lineamientos y normas que le permitan obtener este fin; por lo tanto podemos señalar que la función de Contraloría Interna se puede resumir en tres grupos:³⁹

- El Control Administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público.
- La Practica de Auditoria, y
- La determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a al dependencia o entidad a la que pertenece la Contraloria Interna, y en su caso, la instauración del procedimiento administrativo disciplinario estipulado en la Ley Federal de los Servidores Públicos, así como la imposición de sanciones económicas o administrativas que correspondan y que señala el ordenamiento invocado.

Los titulares de las Contralorías Internas dependen linealmente de los Titulares de las actividades o dependencias, a fin de mantenerlos al margen de influencias ajenas y contrarias que provoquen que su actuación de desvie de la intención de Ejecutivo Federal, asimismo al desarrollo y cumplimiento de las actividades de la Contraloria Interna, estarán sujetas a las normas,

³⁹ORTIZ Soltero, Sergio Monsemt. Op cit., p 149.

procedimientos y disposiciones generales que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aunque gozan de plena independencia para vigilar y fiscalizar aquellas acciones administrativas que desarrollen los cuadros administrativos de su área de competencia. Las Contralorías Internas deben abstenerse de realizar directamente funciones de contabilidad, tesorería, informática, custodia y administración de bienes federales.

Es pertinente aclarar que las facultades para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son las que anuncia el artículo 3° que señala:

***ARTICULO 3°.-** Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

- a. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I.Bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- b. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- c. Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- d. El Órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal;
- e. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- f. El Congreso de la Judicatura del Distrito Federal;
- g. El Tribunal Fiscal de la Federación;

- h. Los Tribunales del Trabajo en los términos de la Legislación; y
- i. Los demás Órganos Jurisdiccionales que determinen las Leyes”.

Sin embargo los Titulares de la Contralorías Internas podrán aplicar las sanciones administrativas que correspondan al caso en concreto y dentro del ámbito de su competencia, sin necesidad de previo acuerdo con el superior jerárquico, esto es, del Titular de la dependencia o en el caso de las entidades, del Coordinador de Sector correspondiente.

Es por lo anteriormente expuesto, que el Órgano de Control Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal juega también un papel importante, por ser como dijimos al principio del inciso, la estructura de una institución pública que en este caso sería de la dependencia en comento. Así pues, la Contraloría Interna de la dependencia, dentro de los límites de su competencia, investiga y cuestiona las actividades de los servidores públicos de las mismas, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en caso de detectar algún tipo de irregularidades que nos de cómo resultado una responsabilidad administrativa, inicia un procedimiento administrativo, con la finalidad de sancionar al servidor público del caso en concreto.

Como dijimos anteriormente, el procedimiento administrativo, puede iniciarse además de otras cuestiones diferentes a la de las quejas interpuestas por los quejosos que ven afectados sus intereses en el desarrollo de la averiguación previa; es por ello que el Órgano de Control Interno al igual que cualquier Contraloría Interna, cuenta con la Unidad de Quejas y Denuncias, lo anterior en base a que el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala:

“ARTICULO 49.- 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 incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos con las que se anunciará en su caso el procedimiento disciplinario correspondiente. La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que la instancia del público sean atendidas y resueltas con eficacia”.

Estas Unidades de Quejas y Denuncias deben conocer:⁴⁰

⁴⁰ MUÑOZ, Pedro Amato. Introducción a la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México 1996, 6ª edición, p. 97.

- De las quejas y denuncias que formulan los servidores públicos en contra de los empleados federales adscritos al área de su competencia.
- De las quejas y denuncias que formulan los particulares en contra de los servidores públicos en sus dependencias o entidades.
- De las quejas que sean enviadas por las Oficinas regionales respectivas.

2.5.3 EL SERVIDOR PUBLICO

Retomando el concepto de servidor público, el cual señala que son todas aquellas personas físicas que formalizan una relación jurídico-laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el Órgano Administrativo competente, que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales, en los Municipales. Estos sujetos deben cumplir con las obligaciones inherentes a su cargo, las cuales se encuentran en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; cumpliendo además con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.

Cuando un servidor público incumple en cualquiera de las obligaciones o principios antes señalados, incurre así en una responsabilidad administrativa,

haciéndose acreedor a un procedimiento administrativo a través del cual se cuestiona e investigara sus actuaciones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, convirtiéndose así en una de las partes interesadas en la substanciación de dicho procedimiento administrativo. El servidor público tiene derecho a que se le notifique cuando se haya iniciado el procedimiento en su contra y a que se cumplan todas las formalidades para la substanciación del mismo.

2.6 INCOACION DEL PROCEDIMIENTO A TRAVES DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO

El procedimiento administrativo disciplinario estatuido en el artículo 64 de la Ley Federal de los Servidores Públicos se iniciará con la presentación de la queja o denuncia del servidor público por incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 47 del mismo ordenamiento.

La queja o denuncia debe ser presentada por escrito y debe indicar el nombre y domicilio del quejoso, así como los supuestos conceptos de responsabilidades, los datos del denunciado y su lugar de adscripción. La presentación de la queja o denuncia, debe acusar recibo de la misma por parte del personal asignado para tal efecto.

En la fase de admisión se deberá integrar la documentación o información relativa a la queja o denuncia que permita al Órgano administrativo competente, contar con las investigaciones y determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario.

Las Unidades de Quejas y Denuncias, deberán verificar que las quejas y denuncias presentadas:

- Versen sobre irregularidades administrativas, desechando aquellos que por su naturaleza no constituyan responsabilidades.
- Que sean imputables a algunos servidores públicos.
- Que sean competencia de la Contraloría Interna ante la cual se presenta la queja o denuncia sin perjuicio de lo anterior, la Unidad podrá recibir la denuncia y remitirla a la Contraloría Interna de la Dependencia para que proceda según corresponda.

La queja o denuncia deberá ser ratificada por el promovente a quien se le otorgarán las salvaguardias necesarias evitando así que se le ocasione molestia indebida.

En la fase de investigación, la Contraloría Interna a través de la Unidad de Quejas y Denuncias, reunirá los elementos necesarios para enmarcar la conducta irregular del servidor público dentro de los ordenamientos que rigen su conducta como tales.

En esta etapa se debe determinar la existencia de la conducta irregular a la capacidad del Órgano Administrativo especializado para plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trate. El quejoso deberá aportar los mayores elementos de prueba posible para que el órgano Administrativo pueda fincar las responsabilidades.

La Contraloría Interna esta legalmente facultada para desechar la queja o denuncia cuando admita que no hay elementos suficientes para fincar la responsabilidad, aunque antes de llegar a este extremo, dispondrá la práctica de otras investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

En prevención a los principios de seguridad y certeza jurídica, la Contraloría Interna, deberá dejar constancia de las actuaciones y diligencias. Asimismo deberá prevenir al quejoso, compareciente o presunto responsable para que se conduzca con verdad en los términos del artículo 247, fracción I del Código

Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.

Es importante señalar que si durante el desarrollo de las investigaciones, la Contraloría Interna detecta que existe una comisión ilícita, deberá denunciar los hechos al agente del Ministerio Público Federal, con el apoyo del área legal administrativa.

En base a lo anterior y una vez que se han cubierto todos los puntos señalados, se analizarán los oficios de promoción de fincamiento de responsabilidades administrativas, así como la documentación soporte que integra los expedientes técnicos para determinar la existencia de los elementos suficientes para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario.

En caso de existir inconsistencia en la documentación para acreditar la probable responsabilidad administrativa de algún servidor público, se procederá a devolver, mediante el acuerdo respectivo, el expediente técnico para su debida integración o en su caso, se elaborarán los oficios correspondientes, a fin de solicitar la información o documentación necesaria para iniciar el procedimiento correspondiente. El estudio técnico-jurídico a través del cual se analizan las actuaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus

empleos, cargos o comisiones, se lleva a cabo mediante la Visitaduría General, la cual esta facultada para realizar dicho estudio. Cuando no se encuentra completa o no se llega a tener copia de la averiguación previa, o bien cualquier otro tipo de información que sea necesaria para la integración de los expedientes, se solicita mediante oficio a la agencia del Ministerio Público donde se encuentra la averiguación previa y una vez que nos llega se pasa a la Visitaduría General para que se inicie el estudio correspondiente.

Una vez confirmada la falta administrativa, se emite por el Titular de la Contraloría Interna de la Institución, el Acuerdo de Inicio del procedimiento administrativo disciplinario, el cual contempla las posibles irregularidades administrativas en las que pudo haber incurrido el servidor público, el número de la averiguación previa de la que se trata y la fundamentación legal; así mismo se elabora el citatorio para la audiencia de ley; y en su caso el acuerdo de suspensión temporal.

El acuerdo deberá contener, el número de folio asignado al asunto, número y fecha de oficio por el que se recibe, nombre, cargo dependencia o entidad de adscripción del servidor o servidores públicos involucrados, número de la averiguación previa, hechos que se le imputan , así como la fecha en la que se da inicio al procedimiento respectivo.

2.7 CITATORIO PARA LA AUDIENCIA DE LEY DIRIGIDO A LOS SERVIDORES PUBLICOS INVOLUCRADOS.

Agotadas las investigaciones, y si la Contraloría Interna considera que hay elementos para instruir el procedimiento, se elabora el acuerdo de inicio ya mencionado y se cita al presunto responsable a la audiencia señalada en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En el citatorio, se hará saber al presunto responsable, el día hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia, el número de la averiguación previa, los hechos que se le imputan, así como ofrecer pruebas a que tiene derecho por sí o por medio de un defensor. Entre la fecha de citación y la de la audiencia debe mediar un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles.⁴¹

Para cumplir los extremos de los artículos 14 y 16 constitucionales, el citatorio deberá contener las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la presunta comisión irregular y permitir de ésta forma que el presunto responsable este en posibilidades de que fundar su defensa aportando los elementos que le permitan permanecer la responsabilidad.

⁴¹ Manual Procedimiento Administrativo de Responsabilidades. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, México 1996, p. 29

2.7.1 CONTENIDO

Como señalamos en el punto anterior inmediato, el citatorio deberá contener:

1. Fecha de elaboración del oficio citatorio.
2. Nombre y domicilio del servidor público.
3. Cargo y adscripción del servidor público.
4. Número de averiguación previa.
5. Citar el artículo y fracción mediante el cual se faculta al Órgano de Control Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para citar al servidor público probable responsable de las irregularidades que se le imputan.
6. Citar la fecha exacta para el desahogo de la audiencia.
7. Señalar día y mes.
8. Breve descripción de la queja, denuncia o auditoría.
9. Descripción de las irregularidades en las que presuntamente incurrió el servidor público.
10. Citar las fracciones infringidas por el servidor público.
11. Citar literalmente el contenido de la fracción.

12. Nombre y firma del Titular del Órgano de Control Interno de la Institución.⁴²

Así entonces, para cubrir los extremos de los artículos 14 y 16 constitucionales, el citatorio deberá contener las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la presunta comisión irregular y permitir de ésta forma que el presunto responsable está en posibilidades de fundar su defensa, aportando los elementos que le permitan desvanecer las responsabilidades.

2.7.2 FUNDAMENTACION

El fundamento legal a través del cual se faculta a la Contraloría Interna de la Dependencia, se encuentra comprendo en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que señala:

"ARTICULO 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere éste capítulo mediante el siguiente procedimiento:

⁴² Gobierno del Distrito Federal. Contraloría General del Distrito Federal. Dirección General de Legalidad y Responsabilidades. Manual de Procedimiento Administrativo Disciplinario. México 2000. p. 22.

- I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por si o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de citación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; ...”

De acuerdo al precepto transcrito anteriormente, podemos observar que efectivamente todo lo señalado en cuanto al citatoria y a su contenido, se encuentra basado y fundado en su totalidad de acuerdo a este artículo de la ley de la materia.

2.7.3 DESAHOGO DE LA AUDIENCIA DE LEY PREVISTA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

“La audiencia de ley, se desahogará en un plazo no menos de cinco días ni mayor de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a la fecha de notificación del citatorio. De la cual se levantará el acta correspondiente en el día y hora señalados, con la presencia o ausencia del servidor o ex servidor público citado.

Cuando la audiencia en cuestión, se desahogue estando presente el presunto responsable, se dejará constancia de su identificación,, de su defensor si hubiera estado presente y, en su caso, del representante de la dependencia, Órgano desconcentrado o entidad, el cual participará como coadyuvante de la Contraloría Interna.”⁴³

La declaración del presunto responsable podrá ser presentada en forma oral o escrita. En este último caso deberá ser ratificada; pudiéndose formular preguntas al compareciente, sobre las circunstancias que tengan relación directa e inmediata con los hechos materia del procedimiento, que conduzcan al conocimiento de la verdad.

⁴³ Manual Procedimiento Administrativo de Responsabilidades. Op cit., p. 34

Una vez recibida la declaración, el compareciente por sí o a través de su defensor podrá ofrecer la pruebas que estime convenientes, las cuales serán recibidas, reservándose por parte de la Contraloría Interna de la Institución el derecho para acordar posteriormente su admisión y desahogo o desechamiento.

No se admitirán ni desahogarán incidentes de previo y especial pronunciamiento, así como tampoco pruebas que no guarden relación directa e inmediata con los hechos materiales del procedimiento disciplinario.

El compareciente podrá formular los alegatos que a su derecho convengan en forma oral o escrita.

Es indispensable resaltar que en caso de que el presunto responsable no se presente a la audiencia de ley, se procederá al desahogo de la misma, haciéndose constar en el acta la inasistencia y teniéndolo por confeso de todos y cada uno de los hechos que le son atribuidos.

2.8 CIERRE DE INSTRUCCION

Es el acto mediante el cual el Órgano de Control Interno, hace constar que el procedimiento administrativo ha sido agotado en todas y cada una de sus etapas y al no haber mas diligencias por practicar lo turna para que se emita la resolución correspondiente.

El cierre de instrucción se lleva a cabo una vez desahogada la audiencia de ley prevista en la fracción I, del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a través de la cual se dan por terminadas las diligencias que deben practicarse dentro del procedimiento que se instruye a los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Este escrito se realiza a través de un escrito en el cual se asienta, como señalamos anteriormente, que una vez agotadas todas las etapas del procedimiento y al no haber diligencias pendientes por practicar, se procede al cierre de Instrucción y se turna al Área correspondiente para que se emita la resolución del expediente en que se actúa.

2.9 EXTINCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Al tratar la extinción del procedimiento administrativo hay que precisar que se alude a la extinción de una responsabilidad que ya ha nacido, que existía.

Este procedimiento puede extinguirse:

- a) Por la muerte del servidor público, ya que con la muerte de la persona queda extinguida su posible responsabilidad administrativa y no cabe que esta se transmitiera a sus herederos;
- b) Por cumplimiento de la sanción impuesta de cualquier tipo que sea, en este supuesto quedarán los antecedentes; y
- c) Por prescripción de la responsabilidad, en un lapso de 3 años.⁴⁴

Miguel Acosta Romero ⁴⁵ menciona que el procedimiento administrativo puede extinguirse por diferentes medios que hemos clasificado, por razones metodológicas en:

1. MEDIOS NORMALES:

⁴⁴ Diccionario Espasa Jurídico, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid 1998, p. 400.

⁴⁵ Acosta Romero, Miguel., Op cit., p. 662

La realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los Órganos Internos de la Administración y también por parte de los particulares; en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

- a) Cumplimiento voluntario por Órganos Internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios.
- b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.
- c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trate de actos declarativos.
- d) Cumplimiento de plazo, en aquellos actos que tengan plazo.

2.MEDIOS ANORMALES:

El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, porque no culminan con el cumplimiento del

contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

a) **REVOCACIÓN ADMINISTRATIVA:** Es el acto por medio del cual el Órgano Administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas de interés público o de legalidad.

Existen varios principios que rigen la revocación administrativa. Es un acto unilateral de la Administración Pública, en él no intervienen los particulares, ya que constituye un medio de impugnación de los actos administrativos. En materia procesal la revocación es un recurso que se establece a favor de las partes en el proceso, para obtener del Juez que modifique, revoque o deje sin efectos, generalmente un acto de trámite no apelable. En la revocación administrativa la decisión es completamente unilateral por parte de la autoridad que la emite.

Generalmente la revocación solo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideran de tracto sucesivo, o sea cuyos efectos se prolongan en el tiempo y en el espacio, ya que sería materialmente imposible revocar un acto de efectos instantáneos, salvo que éstos no se hubieran realizado.

Se ha reconocido que la revocación no es facultad discrecional de las autoridades administrativas, sino que debe estar dentro de la competencia que les otorgue la ley en forma expresa.

La doctrina también señala que la revocación no podrá afectar los derechos adquiridos por los particulares, pues ello significaría que el acto de revocación fuera retroactivo, con violación de la garantía de legalidad establecida en el artículo 14 constitucional, o sea en principio la revocación debe tener efectos hacia el futuro.

La revocación administrativa afecta a un acto administrativo anterior perfectamente válido, surtió efectos y que por razones de oportunidad técnica o de interés público, se revoca.

La revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo también perfectamente válido, que deja sin efectos el acto anterior, pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.

b) **LA RESICION:** consiste en la facultad que tienen las parte en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de la otra parte.

Este modo de extinción solo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos y convenios, por lo cual es obvio que no pudiera ser aplicable al tipo de extinción que nos interesa ya que en este tipo de procedimiento no opera tal forma de extinción.

c) **CADUCIDAD:** Es un medio de extinción de los actos administrativos, por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que genere o preserve el derecho. Se distingue de la prescripción en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo.

d) **EL TERMINO Y LA CONDICION:** El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extensivo; el primero suspende los efectos, el segundo los extingue. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, de que se hace depender el

nacimiento o la extinción de una obligación o un derecho, en estos casos el término y la condición también vienen a constituir medios por los cuales se extingue el acto administrativo.

e) LA RENUNCIA DE DERECHOS: Constituye también un modo anormal de extinguir el acto administrativo. En Teoría General del Derecho se reconoce que el individuo tiene derecho a renunciar a ciertos derechos, es decir, que mediante una manifestación unilateral de la voluntad, y a partir de una fecha, deja de ejercitar o de hacer valer un determinado derecho que le es reconocido.

En este supuesto consideramos que la renuncia constituye uno de los medios anormales de extinguir el acto administrativo bajo las siguientes circunstancias:

- 1) Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o, cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aun.
- 2) Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables, tal es el caso del procedimiento instaurado a los servidores públicos de la Procuraduría

General de Justicia del Distrito Federal, ya que los derechos son irrenunciables por ser un procedimiento que se sigue de oficio.

- 3) Que la renuncia se manifieste por escrito y no se notifique a la autoridad competente para que esta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.

f) IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO: En Derecho Civil existe una doctrina muy definida sobre lo que se ha llamado nulidad del acto jurídico y no solo acerca de la nulidad, sino con relación a su propia existencia. Así, se ha sostenido que hay elementos de existencia que son: consentimiento y objeto; y elementos de validez que son: capacidad, la ausencia de vicios de la voluntad, la licitud en el objeto y la forma.

CAPITULO III

DE LAS RESOLUCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS EMITIDAS POR EL ORGANO DE CONTROL INTERNO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

3.1 RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. CONCEPTO

Las resoluciones administrativas son el acto de del Órgano de Control Interno por el que éste decide sobre las cuestiones que se plantean conforme al procedimiento instaurado a los servidores públicos.⁴⁶

Dicho de otra manera, la resolución administrativa es el acto mediante el cual la Contraloría Interna de la Institución, impone las sanciones administrativas de acuerdo al tipo de conducta realizada por el servidor público o bien a la obligación vulnerada por el mismo.

3.2 CUANDO PROCEDE LA ELABORACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

Desahogada la audiencia de Ley prevista en la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se procede a

⁴⁶ CARNELUTTI, Francesco. Derecho Procesal Civil y Penal, Editorial Harla, México 1999, p. 321.

emitir de acuerdo a dicho precepto, la resolución correspondiente; se valoran todas las pruebas admitidas y se analizan las constancias y documentales sobre la existencia de la irregularidad y la responsabilidad correspondiente; asimismo se determina la existencia o no de elementos para fincar la responsabilidad administrativa, precisando en que consistió ésta, cual es la normatividad infringida; así como el monto del daño patrimonial si lo hubiere.

La resolución será sancionatoria o absolutoria, estará debidamente fundada y motivada, emitida por el Titular del Órgano de Control Interno de la Institución u otra autoridad competente, y contendrá todos los resultados, considerandos y resolutivos necesarios para su validez.

Las sanciones se impondrán tomando las características del servidor público y demás condiciones en la comisión de la o las irregularidades que se encuentren previstas en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La resolución será notificada al interesado, al representante designado por la dependencia, Órgano Desconcentrado o entidad, y al superior jerárquico del sancionado para que proceda a la aplicación de la sanción impuesta.

Lo anteriormente expuesto, nos indica que en el momento en que la Contraloría Interna de la Institución, cuente con todos los elementos que le permitan encuadrar la conducta irregular como violatorio de los ordenamientos legales que regulan las obligaciones de los servidores públicos, procede a dictar la resolución definitiva que deberá estar motivada y fundada u en la cual se deben expresar las razones que le permitieron llegar a la conclusión de que la comisión irregular del servidor público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales.

3.3 TERMINO PARA EMITIR UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

De acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64, fracción II establece que el término para emitir una resolución será:

"ARTICULO 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

...II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la secretaria resolverá dentro de los 30 días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor, las sanciones administrativas

correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las 72 horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;...”.

Cabe señalar que para la imposición de las sanciones que prevé la ley de la materia, la autoridad competente se sujetará a los siguientes términos de prescripción:

- Prescribe en tres meses cuando el daño o perjuicio causado o el beneficio indebidamente obtenido por el infractor no exceda de diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.
- Prescribirán en tres años, en los demás casos.

3.4 SANCIONES APLICABLES A CADA CASO EN CONCRETO

Si consideramos con García Mines, 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 mando legal⁴⁷, podemos afirmar que el fin perseguido con la imposición de sanciones es:

"a) Mantener la observancia de la normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con 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 prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.

d) Finalmente, cuando el daño causado se 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."⁴⁸

⁴⁷ GARCIA Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México 1991, p. 295

⁴⁸ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Editorial Porrúa S.A., México 1998, p. 141.

La doctrina clasifica 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 las administrativas; el de naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarios, privativas de libertad y restrictivas de otros derechos; y el de naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etcétera.

Con base en los criterios expuestos, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las sanciones solo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por o 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 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.⁴⁹

Cabe señalar que las sanciones disciplinarias tienen características propias ya que se manifiestan en razón de sus particulares elementos, contenido y fines.

En primer término, estas sanciones solo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica, así como la prevención de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la función pública.

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:

⁴⁹ ORTIZ Soltero, Sergio Monsemt. Op cit., p. 115

- Apercibimiento privado o público,
- Amonestación privada o pública,
- Suspensión temporal,
- Destitución del puesto,
- Sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos cargos o comisiones en los órganos de gobierno.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también señala las sanciones administrativas aplicables, en su artículo 53 que a la letra dice:

"ARTICULO 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

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

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta 10 años si el monto de aquellos no excede de 200 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y de 10 a 20 años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de 10 años, puede volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

Desde el punto de vista de nuestro Derecho Positivo, encontramos que tanto en la Constitución como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé seis diferentes sanciones en materia disciplinaria,

sin que de su texto pueda derivarse una determinada prerreación 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 relación.

A continuación estudiaremos los diferentes tipos de sanciones administrativas aplicables a la legislación de la materia.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en sus fracciones I y II el apercibimiento privado o público y la amonestación privada o pública, como sanciones por la comisión de faltas administrativas.

El apercibimiento 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.⁵⁰

⁵⁰ ACOSTA Romero, Miguel. Op cit., p. 479.

Por su parte la amonestación es 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 esta se considere como leve.⁵¹

Las modalidades de pública o privada, tanto en el apercibimiento como en la amonestación, se refiere a las circunstancias de dejar constancia o no en el expediente laboral que obra en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, en el sentido de que el servidor público fue sancionado; así como en el hecho de hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría para que incluya a éste en el registro de servidores públicos sancionados.

El mismo artículo 53 de la Ley de referencia, dentro de su fracción V , nos señala como otro tipo de sanción, la económica, la cual consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagara a la Hacienda Pública una cantidad liquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada

⁵¹ Manual Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, México 1996. p.31

en dos tantos por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos.⁵²

La sanción económica esta íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como producto de su conducta infractora, esta obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos.

Procede destacar que es operante aplicar, en el mismo acto procesal como lo es la resolución, una sanción esencialmente administrativa como la destitución y otra de tipo económico, ya que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que esta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido, mientras que mediante la imposición de aquellas se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado.

⁵² ACOSTA Romero, Miguel. Op cit., p. 481.

La resolución para la cual se impongan sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública y se harán efectivos mediante el procedimiento coactivo de ejecución que contemplan las leyes fiscales.

3.4.1 LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE FUNCIONES Y PERCEPCIONES PARA DESEMPEÑAR EMPLEO, CARGO COMISION

La suspensión es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.⁵³

Así encontramos que en diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

Conforme a la fracción III del artículo 53 de la Ley, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el

⁵³ ORTIZ Soltero, Sergio Monsemit. Op cit... p. 198.

superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Conforme a la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que regula el procedimiento sancionatorio en materia disciplinaria, "En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad".

Por tanto, aunque ambas suspensiones son temporales, solo podemos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, de tres días a tres meses, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que

la suspensión temporal solo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento.

3.4.2 LA INHABILITACIÓN

La inhabilitación consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión dentro de los Órganos de Gobierno.⁵⁴

La imposición de esta sanción implica conductas sumamente graves que pueden tipificarse en la legislación penal. Cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro indebido o cause daños y perjuicios, será hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede dicho límite.

El artículo 56 fracción V de la ley de la materia, dispone actualmente que la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente. Antes

⁵⁴ ORTIZ Soltero, Sergio Monserri. Op cit., p. 200.

de que este numeral fuera modificado disponía que la inhabilitación sería aplicable por resolución jurisdiccional que debería dictar el órgano correspondiente según las leyes aplicables. Aún antes y después de la reforma mencionada, este dispositivo ha provocado opiniones e interpretaciones contradictorias que han tratado de ser resueltas por distintas tesis jurisprudenciales emitidas por los órganos competentes del poder judicial de la federación, en el sentido de la autoridad materialmente jurisdiccional se refería en su origen y se sigue refiriendo dicho numeral, es la misma que conoce de la queja o denuncia administrativa, esto es, la Secretaría de la Contraloría, o en su defecto, la Contralorías Internas. Aunado a los anterior, también se ha considerado como inconstitucional la imposición de sanciones que pudieran ser de naturaleza penal por parte de las autoridades administrativas, sobre todo cuando aparentemente se pudieran estar lesionando los derechos civiles, políticos o familiares del servidor público responsable, por contravenir los artículos 21 y 49 constitucionales, el primero referido a que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, y el segundo a la distribución de competencias entre las potestades públicas.

Los argumentos⁵⁵ en los que se apoyo la autoridad judicial para establecer en este sentido su criterio, fueron que:

⁵⁵ Semanario Oficial de la Federación. Pleno de la Suprema Corte. Novena Época. Tomo III pp. 93 y 120

- La inhabilitación puede ser considerada como una sanción penal, impuesta por las autoridades judiciales cuando sea el resultado de una conducta criminal o como una sanción administrativa impuesta por las autoridades competentes a las que reputa como tales la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando sea el resultado de infracciones al Código de Conducta previsto en el artículo 47 de dicho ordenamiento;
- La inhabilitación impuesta al servidor público responsable por la autoridad administrativa, restringe temporalmente su capacidad para ocupar puestos públicos, sin que por ello se vean afectados sus derechos políticos, civiles o familiares;
- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas, están facultadas para imponer a los servidores públicos infractores las sanciones administrativas que contempla la ley de la materia a excepción de la destitución de los trabajadores de base, en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo a los criterios relativos a la gravedad de la infracción el monto de daño causado y las demás circunstancias que previene la ley;

- El artículo 56, fracción V de la ley de la materia no es violatorio del artículo 21 Constitucional, en su parte inicial, porque éste se refiere a las penas derivadas de la comisión de conductas delictivas que deben ser impuestas por jueces penales, que no comprende las sanciones administrativas a las que se hagan acreedores los servidores públicos, por faltar a los deberes propios en sus funciones, en virtud de que estas últimas están previstas en el Título IV de la propia Constitución;
- El Título IV Constitucional, distingue las sanciones que deben imponerse por responsabilidad administrativa o política, dentro de las que se encuentran, en ambos casos, la inhabilitación, y,
- El artículo 56, fracción V de la ley de la materia, no es violatorio del artículo 49 constitucional, por lo que se refiere a la distribución de competencias, en este caso entre la autoridad judicial y la autoridad administrativa, porque la primera tiene reservada la imposición de sanciones, entre ellas la inhabilitación, de acuerdo con el artículo 24 del Código Penal en materia Federal, mientras que la segunda tiene reservada la aplicación de la misma sanción, en los términos de la ley reglamentaria del Título VI de la Constitución Federal.

3.4.3 LA DESTITUCIÓN DEL PUESTO

La destitución, es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado.⁵⁶

De las seis sanciones disciplinarias que prevé el artículo 56 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 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.

Esta controversia ha sido generada fundamentalmente por el texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las que establece "... la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico..." y que "La Secretaría los procedimientos... demandando la destitución del servidor público responsable..." que por su redacción, al igual que en el caso

⁵⁶ ORTIZ Soltero, Sergio Monserri. Op cit... p. 203.

de la sanción de suspensión ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en el ejercicio de su facultad disciplinaria.

Se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, olvidando que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional, en los términos de los artículos 109, fracción III y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del capítulo IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

Al respecto, la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos estará a cargo, en primer término, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades "... los que quedan facultados para imponer las

sanciones disciplinarias que requiera la administración eficaz y honrada, tales como: sanciones económicas limitadas, el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses...”, y que la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo es la autoridad especializada para identificar las responsabilidades administrativas y para aplicar las sanciones disciplinarias, que pueden llegar a la “...destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República...”.

De lo transcrito se puede deducir que en el ámbito de la Administración Pública Federal, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria; el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, así como de los órganos de control de las dependencias de la Administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el apercibimiento hasta la destitución de los servidores públicos de confianza; y el segundo nivel, a cargo de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que además de las anteriores sanciones puede destituir a todo tipo de servidores públicos excepto a los que hayan sido designados por el por el Presidente de la República.

Por tanto la imposición de las sanciones disciplinarias constituye un acto de autoridad en todo el sentido de la palabra, como la expresión de un poder que ejerce en razón del status activae civitatis, el cual se explica por la posición del ciudadano que participa en el ejercicio del poder público, que lo hace diferente a los demás ciudadanos. De tal manera la resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo, participa de las características de presunción de validez y ejecutividad. La validez, como presunción iuris tantum, permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la ley.

3.5 TERMINO PARA NOTIFICAR LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EMITIDAS POR EL ORGANO DE CONTROL INTERNO DE ESTA INSTITUCION

La notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos.⁵⁷

La notificación abarca varios aspectos. El Derecho administrativo ha adoptado varias formas de notificación, como la notificación personal, que es la

⁵⁷ ACOSTA Romero, Miguel. *Op cit.*, p. 684.

formal y la que se emplea para notificar las resoluciones emitidas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal al servidor público infractor; al respecto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64 refiere:

“ARTICULO 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

...II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la secretaria resolverá dentro de los 30 días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor, las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las 72 horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;...”.

Así encontramos que de acuerdo a la transcripción de la fracción II del artículo 64 de la ley de la materia, el término para notificar a un servidor público la inexistencia de responsabilidad o la sanción impuesta, será de 72 horas a partir de la elaboración de la resolución administrativa correspondiente al caso en concreto.

3.6 CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo del presente trabajo, pudimos observar como se desarrolla el procedimiento administrativo instaurado a los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, intentando fortalecer el análisis y la crítica que realizan los estudiosos de este tema, como la práctica de quienes se dedican a la atención de los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos; una revisión con rigor jurídico, de un régimen en el que debemos reconocer contradicciones, carencias y ambigüedades, que provocan en nuestro país se cometan severas injusticias tratándose de responsabilidades de los servidores públicos.

Tales injusticias ocurren desafortunadamente en todos los sentidos; lo mismo en el caso en que el régimen ambiguo y confuso, de difícil instrumentación, se convierte en apoyo para que el violador de la norma administrativa, mantenga impune su falta, como en sentido opuesto, cuando el aparato administrativo se vuelca por razones a veces de forma, en contra de quien, en violaciones menores inclusive aparentes de la normatividad administrativa, encuentra una respuesta oficial sobredimensionada.

En ambos casos, la norma pierde fuerza moral y con ello, la posibilidad de cumplir mas allá de su función primitiva, con un objetivo de ejemplaridad que no coadyuva la prevención de conductas inadecuadas de los servidores públicos.

Así pues, nuestro régimen legal de responsabilidades de los servidores públicos, debe ser objeto de profundas adecuaciones que fortalezcan la seguridad jurídica tanto de la sociedad, al puntualizar de manera clara las obligaciones que a su cargo impone a los servidores públicos, como a estos a quienes el ejercicio de la función pública puede repercutir en el ámbito personal del servidor público como individuo.

Para ello se deberá promover una administración honesta y suficiente de los recursos públicos, en la que los esquemas de la Contraloría Pública no deberá limitarse a detectar y castigar eventuales infractores, sino ser un elemento de apoyo mediante la detección oportuna de faltas en los sistemas, en los procedimientos o en la normatividad.

El complemento de tales medidas, sería conforme al propio PND 1995-2000 (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo) "la modernización de la legislación en materia de responsabilidades de los

servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento”.

Lo señalado fortalecerá uno de los objetivos que el PND establece como principales: alcanzar un Estado de Derecho y un país de leyes.

En ese esfuerzo debemos colaborar todos, pero para quienes asumimos la responsabilidad de ejercer el servicio público, el objetivo debe alcanzar un rango supremo, porque el estatuto de servidor público conlleva una manifestación de confianza a favor de quien, bajo un cargo político o administrativo recibe la encomienda de servir a la sociedad, administrando los recursos que con sacrificio de los patrimonios personales, aportan los contribuyentes para la satisfacción de las necesidades generales.

En ese orden de ideas, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos debe ser concebido más que como un catálogo frío de deberes burocráticos, como la expresión deontológica del ejercicio del poder público y de la administración como su más importante manifestación interna, orientándonos en la formulación de mejores y más completos modelos legales, que efectivamente colaboren al fortalecimiento, eficacia y transparencia del

ejercicio de la función pública y las responsabilidades que en un contexto de creciente democracia implica para quien, de gobernante, debe convertirse en un verdadero servidor público.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La expresión "servidor público" no es privativa o exclusiva de la terminología jurídica o administrativa, es una expresión coloquial perteneciente al campo del lenguaje natural. Luego entonces este tipo de lenguaje forma parte del lenguaje común o natural. Es por eso que en la mayoría de las definiciones encontramos que los servidores públicos son aquellos sujetos que desarrollan la actividad satisfactora, es decir, aquellos que tienen a su cargo la prestación del servicio público, aunando a lo anterior, que la mayoría de los juristas consultados hacen mención a la definición señalada en el artículo 108 Constitucional, con lo cual observamos que nos se nos brinda una definición clara y precisan ya que la opinión de los autores citados 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 le son inherentes, pero ello no nos queda muy claro ya que ninguna de las acepciones cuenta con elementos necesarios que nos permitan entender con exactitud que es un servidor público.

SEGUNDA.- De la diferencia entre servidor y funcionario público debe advertirse que tanto en la doctrina como en la Constitución, específicamente en

su artículo 108, tal distinción tiene que ver con la competencia reglamentaria que el mismo orden jurídico determina a las distintas Áreas de Gobierno, en las que la calidad de funcionario público esta ligada a la representación reglamentaria que lleva a cabo una persona física mediante su voluntad individual, de la voluntad del Órgano Administrativo que representa, En tanto, que la calidad del servidor público, no tiene ni desempeña la función de representación de la voluntad reglamentaria de un órgano administrativo, quienes se desempeñan como tales sus voluntades se suman a realizar las actividades materiales necesarias que coadyuven en la formación de la voluntad del Órgano Administrativo encargada en la voluntad del funcionario público.

TERCERA.- los individuos a quienes las normas legales definen como "servidores públicos", les permiten asimismo, una condición jurídica especial o estatus jurídico, que difiere de los demás rasgos normativos, y mantiene su singularidad frente al grupo social en general, de donde derivan sus diferentes tipos de responsabilidad, teniendo que cumplir para el desempeño de sus funciones con las obligaciones comprendidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que en la práctica podemos observar, son vulneradas no solo en uno sino en varias de las fracciones establecidas en dicho precepto, motivo por el cual se instauran

tantos procedimientos administrativos a los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

CUARTA.-Doctrinariamente el Procedimiento Administrativo Disciplinario, debería cubrir características tales como actuación de oficio, forma escrita, rapidez de procedimiento y técnica, flexibilidad actuación bajo principio de legalidad y rapidez en las resoluciones; pero en la práctica es difícil seguir con tales características en virtud de que las autoridades titulares de la diferentes áreas de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por exceso de trabajo y la mayor parte por contrariedad de opiniones dificultan y atrasan el desahogo de los procedimientos y las resoluciones emitidas por el Órgano de Control Interno.

QUINTA.- Las resoluciones administrativas son la parte clave del procedimiento administrativo, ya que a través de ellas se decide sobre las cuestiones que se plantean conforme al procedimiento administrativo instaurado a los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; pero no obstante su importancia, las sanciones que en ella se imponen a veces no son los suficientemente fuertes o bien como señalo en la conclusión anterior debido al retraso de su aplicación por la contrariedad de opiniones de las autoridades titulares de las diferentes áreas de la Contraloría Interna de la Institución, no

causan el efecto que deberían causar, en virtud de que los mismos servidores públicos al conocer este tipo de problemática cuentan con el tiempo suficiente para prepararse o buscar los medios para evadir la sanción. En ambos casos la sanción pierde fuerza moral y con ello, la posibilidad de cumplir mas allá de su función primitiva con un objetivo de ejemplaridad que coadyuve a la prevención de conductas inadecuadas de los servidores públicos.

SEXTA.- con todo lo anteriormente señalado, considero que el régimen legal de los servidores públicos debe ser objeto de profundas adecuaciones que fortalezcan la seguridad jurídica tanto de la sociedad, al puntualizar de manera clara las obligaciones que su cargo impone a los servidores públicos, como a éstos a quienes el ejercicio de la función pública, puede repercutir en el ámbito personal del servidor público como individuo. Para ello se deberá promover una administración honesta y suficientemente de los recursos públicos, en la que los esquemas de la Contraloría Pública no deberá limitarse a detectar y castigar eventuales infractores, sino ser un elemento de apoyo mediante la detección oportuna de faltas en los sistemas, en los procedimientos o en la normatividad.

BIBLIOGRAFIA**DOCTRINA**

ACOSTA Romero, Miguel.

Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 9ª edición, Editorial Porrúa S.A., México 1990, 1235 pp.

ARROLLO Herrera, Juan Francisco.

Régimen Jurídico del Servidor Público, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1998, 495 pp.

ARTEAGA Nava, Elisur.

Derecho Constitucional, Editorial Harla, México 1998, 64 pp.

BARRAGÁN, José.

Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S.A., México 1994, 209 pp.

BIELSA, Rafael.

Los Conceptos Jurídicos y su Terminología, 3ª edición, Editorial Depalma, Buenos Aires 1997, 231 pp.

CARNELUTTI, Francesco.

Derecho Procesal Civil y Penal, Editorial Harla, México 1999, 491 pp.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto

El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Editorial Porrúa S.A., México 1998, 211 pp.

FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge.

Derecho Administrativo (Servicios Públicos), Editorial Porrúa S.A., México 1995, 643 pp.

FRAGA, Gabino.

Derecho administrativo, 32ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993, 521 pp.

GARCÍA Maynez, Eduardo
Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa S.A., México 1992, 449 pp.

GUIOT de la Garza, Lilia.
Catálogos de disposiciones legislativas de la Administración y del Gobierno de la Ciudad de México, UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas-Departamento del Distrito Federal, México 1997, 119 pp.

GUTIÉRREZ Y González, Ernesto.
Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano, Editorial Porrúa S.A., México 1993, 1119 pp.

Manual Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, México 1996, 57 pp.

Martínez Morales, Rafael I.
Derecho Administrativo, Primer Curso 2ª edición, Editorial Harla, México 1997, 316 pp.

OLIVERA Toro, JORGE.
Manual de Derecho Administrativo, 3ª edición, Editorial Porrúa S.A., México 1972, 632 pp.

ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit
Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa S.A., México 1999, 289 pp.

PEREZ Carrillo, Agustín.
Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Manuel Porrúa, Textos Universitarios, S.A., México 1988, 249 pp.

RIEL, Gilbert.
"EL LENGUAJE COMUN" Ensayos de Filosofía Analítica, 3ª reimpresión, Editorial Tecnos, Madrid 1991, 347 pp.

ROBINSON, Richard.
Definiciones, Editorial Clarendas, Londres 1998, 326 pp.

ROSS, Aiff.
Sobre el Derecho y la Justicia, 6ª edición, Editorial Universitaria, Buenos Aires 1997, 259 pp.

Semanario Oficial de la Federación, Pleno de la Suprema Corte. Novena Época. Tomo II, 167 pp.

SOBERANES Fernández, José Luis y otros.
Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos; Instituto de Investigaciones Jurídicas-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1994, 228 pp.

RÍOS Elizondo, Roberto.
El Acto de Gobierno, el Poder y el Derecho Administrativo, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, División de Estudios Superiores, Universidad Nacional Autónoma de México 1975, 237 pp.

VÁZQUEZ Alfaro, José Luis.
Evolución y perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el ordenamiento Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1998, 312 pp.

VÁZQUEZ Alfaro, José Luis.
Control de la Administración Pública en México; Textos y Estudios Legislativos, México 1996, 343 pp.

CÓDIGOS Y LEYES

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, 23ª edición, México, Editorial ALCO, 2001.

Ley Federal De Responsabilidades De Los Servidores Públicos, México, Editorial Delma, 2001.

Código Federal De Procedimientos Civiles, 27ª edición, México, Editorial SISTA, 2001.

Código De Procedimientos Penales, 22ª edición, México, Editorial SISTA, 2001.

Código Penal, 58ª edición, México, Editorial Porrúa S.A., 2001.