



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON

**IRREGULARIDADES EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
APLICABLE A LA POLICIA PREVENTIVA DEL
DISTRITO FEDERAL.**

T E S I S

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

P R E S E N T A

VICTOR MANUEL ARELLANO AGUILERA

ASESORA: LIC. MA. DE GUADALUPE CASTILLO PATT

MEXICO

2006



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.

Gracias a Jehová dios por que sólo
por su voluntad e infinita gracia las
cosas son posibles en el mundo.

A mi esposa Adriana y mis hijos
Víctor Daniel y Luis Ángel gracias
por su apoyo y lealtad ustedes son
la razón de mi vida y el motivo de
mi esfuerzo día con día.

A mis padres gracias por haberme dado
la vida y la oportunidad de formarme
como un hombre de bien.

A la licenciada Ma. De Guadalupe Castillo
Patt gracias por su profesionalismo y gran
paciencia así como sus valiosos consejos
para la realización del presente trabajo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

Marco Histórico de la Policía Preventiva

1.1 Policías primitivos	1
1.1.1. Época Colonial	3
1.1.2. Época Independiente	5
1.1.3. Porfiriato	8
1.1.4. Gobiernos post Porfirianos	8
1.1.5. Gobiernos Post Revolucionarios	9

CAPITULO II

Marco conceptual

2.1 Definición de Policía Preventiva	14
2.2 Clasificación	14
2.2.1. Agrupamiento de Granaderos	15
2.2.2. Agrupamiento a Caballo	16
2.2.3. Agrupamiento Femenil	17
2.2.4. Agrupamiento Fuerza de Tarea	18
2.2.5. Agrupamiento Motopatrullas	19
2.2.6. Agrupamiento de Helicópteros	20
2.2.7. Policía Turística	21
2.2.8. Policía Ribereña	21
2.2.9. Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas	22
2.3 Servidor Público	22
2.3.1. Concepto	23
2.3.2. Doctrinal	34
2.3.3. Legal	38
2.3.4. Jurisprudencial	39

2.4 La Responsabilidad de los Servidores Públicos	41
2.4.1. Penal	43
2.4.2. Civil	47
2.4.3. Política	51
2.4.4. Administrativa	58

CAPITULO III

Marco Jurídico

3.1 Procedimiento Administrativo de Responsabilidades ante la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	63
3.1.1. Procedimiento Administrativo	68
3.1.2. Sanciones	69
3.1.3. Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	71
3.1.4. Prescripción	73
3.1.5. Recursos	74
3.1.5.1 Recurso de Revocación	74
3.1.5.2 Juicio de Nulidad	75
3.2 Procedimiento Administrativo ante el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	77
3.2.1 El Consejo de Honor y Justicia	78
3.2.2 Naturaleza	79
3.2.3 Funciones	80
3.2.4 Alcance de sus Resoluciones	82
3.3 Recursos	84
3.3.1 Recurso de Rectificación	85
3.3.2 Recurso de Revisión	85
3.4 Marco Jurídico Supletorio	86
3.4.1 Ley de Seguridad Pública para el D.F	89
3.4.2 Código Federal de Procedimientos Civiles	91
3.4.3 Código Federal de Procedimientos penales	93
3.4.4 Código Penal para el Distrito Federal	95
3.4.5 Correctivos Disciplinarios	98

CAPITULO IV

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO APLICABLE A LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1 Lagunas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	101
4.1.2 Diferentes Criterios de Aplicación en los Estados	103
4.1.3 Contraloría General del Gobierno del D.F	104
4.1.4 Tribunal Contencioso Administrativo del D.F	105
4.1.5 Criterio de Suprema Corte de Justicia de la Nación	107
4.2 Propuesta de modificación al Procedimiento Administrativo ante la Contraloría Interna en etapa de investigación y resolución	109
4.3 Propuesta de modificación al procedimiento Administrativo ante el Consejo de Honor y Justicia en etapa de resolución.	113
CONCLUSIONES	116
BIBLIOGRAFÍA	119

INTRODUCCIÓN.

La finalidad de la presente tesis es establecer la ilegalidad que existe en los diferentes procedimientos administrativos que se aplican a los servidores públicos adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como demostrar que en los procedimientos indicados no rige el principio de legalidad, ni el respeto a las Garantías Constitucionales por parte de las distintas autoridades encargadas de aplicar las sanciones a los policías preventivos y de dictar las resoluciones que una vez terminado el procedimiento se establecen, demostrando de esta forma que en tales procedimientos existen vicios que deben erradicarse ya que de no ser así, se continuará vulnerando el Marco Jurídico Constitucional, lesionando de esta manera nuestro estado de Derecho y las Garantías que a todo mexicano otorga nuestra Carta Magna.

Realizaremos un análisis profundo de las características generales y especiales de la Policía Preventiva del Distrito Federal, así como su conducta como servidores públicos, los procedimientos administrativos disciplinarios que se les aplican, el fundamento legal para lo anterior, la naturaleza y funciones del Consejo de Honor y Justicia que es un órgano interno de la institución, el marco jurídico supletorio aplicado a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los criterios con los cuales sanciona al servidor público infractor la Contraloría General del Distrito Federal, realizando un estudio de las instancias jurídicas a las que se puede recurrir, las sanciones impuestas por las citadas autoridades, siendo una de ellas el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para el desarrollo de este trabajo de investigación en el capítulo I iniciaremos con una breve semblanza histórica de la policía desde los Egipcios pasando por la época revolucionaria hasta nuestros días, en el capítulo II mencionaremos el concepto de policía preventiva y su clasificación, realizaremos un análisis del concepto de responsabilidad penal, civil, política y administrativa, en el capítulo III estudiaremos el marco jurídico aplicable a la policía preventiva, hasta concluir en el capítulo IV con nuestra propuesta de modificación a los Procedimientos Administrativos del Consejo de Honor y Justicia, así como de la Contraloría Interna, siguiendo la técnica documental, basándonos en el análisis de la doctrina, la jurisprudencia y la ley.

Llegaremos a las conclusiones que determinen las consecuencias que son producidas por una indebida aplicación de la ley, lo que propicia que malos elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, apoyándose en diversas Tesis Jurisprudenciales, mediante el Juicio de Nulidad revoquen las resoluciones de los órganos responsables de incoar el Procedimiento Administrativo Disciplinario y logren su reinstalación como policías, lo que implica la deficiencia de la seguridad pública y el crecimiento desmedido del índice delictivo, al no contar los ciudadanos con una policía honesta y digna capaz de brindarle la protección que requiere para él y su familia.

A partir de que el cuerpo de policía se pueda depurar al sancionar a los malos elementos con un sistema jurídico que cumpla con los requisitos formales y esenciales de procedimiento, y por tanto sea menos vulnerable a los recursos de impugnación que marca la Ley.

CAPITULO I

MARCO HISTÓRICO DE LA POLICÍA PREVENTIVA

1.1 POLICÍAS PRIMITIVOS.

La policía ha existido en todas las civilizaciones bajo uno u otro nombre. Los arqueólogos han descubierto que en Egipto había oficiales públicos encargados de funciones de policía, unos mil años antes de la era cristiana.

Su arma y símbolo de actividad era un bastón rematado por una bola de metal en el que aparecía grabado el nombre del Faraón. Probablemente el bastón de mando de los modernos policías en otros países y la macana en el nuestro, no tienen otro origen

En el siglo I de nuestra era encontramos bajo el imperio romano a los funcionarios públicos llamados *lictos*, que actuaban como guardianes de los magistrados. El Senado confería solamente el poder ejecutivo del Estado al Rey. El Rey otorgaba los poderes punitivos simbolizados por las *faces* y hachas que ostentaban los *lictos* como signo de dignidad.

Cuando los magistrados aparecían en público iban precedidos por sus guardias que portaban las *faces*, estas consistían en haces de ramas de olmo o abedul atadas alrededor del mango de un hacha o *segur* cuyo filo sobresalía entre las ramas. El mismo nombre de *lictor* alude a estos símbolos ya que proviene del latín *ligare* que significa atar¹

Los *lictos* abrían paso a los magistrados, cuidando de que se les dispensase el respeto debido, detenían a los delincuentes e imponían el castigo ordenado por el magistrado; citaban, aprehendían, ataban y azotaban a los ciudadanos, incluso llegaban a condenarlos a muerte. Las *faces* significaban eso, que los *lictos* tenían la facultad de castigar, azotar y al filo del hacha o *segur*, podían dar muerte a los infractores.

1 Cfr. IÑIGO Alejandro Bitácora de un Policía 1500-1982. Edit Siete. México, 1988. pp 27-31

Las *faces* se portaban generalmente sobre el hombro izquierdo, se bajaban en señal de respeto y saludo cuando un magistrado comparecía ante otro de rango superior.

Como símbolo de autoridad que eran, el número de lictores variaba según el rango del funcionario, desde veinticuatro, en el caso del dictador, magistrado romano supremo, nombrado por el senado en tiempos peligrosos, para que mandara como soberano, ejercía un poder absoluto; un sólo *lictor* en el caso del pontífice máximo, sacerdote de la Roma antigua. Cabe mencionar, que el símbolo de las *faces* llegó a ser el emblema del Partido Fascista italiano.

Antiguas crónicas señalan que en el siglo V de nuestra era, el crimen campeaba por diferentes puntos de Inglaterra y que los famosos Caballeros Andantes de la Corte del Rey Arturo recorrían la tierra deshaciendo injusticias y amparando a los viajeros. Tal vez el escudo de los uniformes de los policías modernos tenga su origen en aquellos caballeros, siempre dispuestos, según las leyendas a morir en defensa de su blasón.²

Los antecedentes de la policía mexicana datan de la época precortesiana, condicionada por un conjunto de circunstancias que se presentaron en un determinado momento de la evolución de las culturas prehispánicas.

Existen datos que indican que fueron los teotihuacanos quienes fundaron la institución policial en el México precortesiano, basta considerar las extraordinarias dimensiones de la metrópoli teotihuacana, su alta densidad demográfica y su compleja organización social y política para llegar a la conclusión de que por la fuerza debían instaurar un órgano oficial cuya función específica fuera vigilar que no se alterara el régimen existente.

² Ibidem. p.54

1.1.1 ÉPOCA COLONIAL

El 26 de noviembre de 1790 en la ciudad de México se formaliza con un bando emitido por Don Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla Horcasitas y Aguayo, Conde de Revillagigedo, el servicio de alumbrado público, destinando para la ciudad noventa y tres faroles, que estarían custodiados por igual número de guarda-faroles (serenos), con un gasto de treinta y cinco mil cuatrocientos pesos anuales, aprobado por la junta superior de la Real Hacienda, que él presidía; la decisión obedecía a la necesidad de ofrecer seguridad a las personas.

“La ciudad de México a cuya defensa y cuidado están destinados los noventa y tres guarda-faroles que velan por la noche y deben servir a los vecinos en cualquier accidente; se evitaban los frecuentes robos, asaltos, homicidios y otros delitos a que daba lugar la oscuridad, y que felizmente se han disminuido los mencionados delitos tanto desde que tuvo formal principio este grande establecimiento, tan necesario como digno de la primera ciudad de esta América; se restituye al hombre de bien la tranquilidad de que carecía, previniendo el mal para que no suceda”³

Fue el sereno quien en un principio se encargó de vigilar las calles y callejones de la ciudad de México, fue este personaje casi de leyenda que al amparo de un farol atento vigilaba, en esas calles retorcidas y coloniales, los vecinos podían recurrir al sereno para solicitar auxilio.

En 1524 se dió origen a lo que sería la capital de la Nueva España, se funda la ciudad de México y con ella una serie de lineamientos administrativos que para la importancia del sitio tuvieron que proyectarse, entre ellos el esquema en que se basaba la policía, el cual fue la base del buen gobierno; el término policía no se reducía a vigilar y cuidar el orden de una sociedad, sino que además servía para administrar todas las actividades que se generaban en la ciudad.

³ Ibidem. p. 116

Al crearse el Ayuntamiento de la ciudad de México; en el cabildo se manejaron todas las disposiciones recomendables para el momento en que se vivía, teniendo una comisión especial a la que denominaron (junta de policía) presidida por los “diputados de policía”. La junta fue encargada de manejar un grupo de personas que con distintos oficios aprobaban las funciones de policía: celadores, guarda-faroles, vigilantes, guardias o inspectores, se hacían cargo de las obras del desagüe, del aseo de las acequias y calles, de que las construcciones no provocaran desórdenes en la traza de la ciudad, que en las plazas y mercados no se cometieran abusos ni se gestaran pleitos, etcétera. Asimismo, siempre teniendo una visión que se cumpliesen las actividades por los empleados de las ramas correspondientes y dando el parte oportuno de las anomalías que se encontraban para que en la junta, en sesión de cabildo, tomaran las pertinentes consideraciones del asunto.⁴

La policía en el México colonial estaba sujeta al Ayuntamiento de la ciudad y el órgano institucional que la administraba era la junta de policía, que además se comportaba como responsable absoluto de las acciones emanadas de esta actividad. Tales funciones no se reducían solamente a las formas de vigilancia de la ciudad, sino que además era la base fundamental de la administración misma. La policía no lograba ejercer control sobre toda la serie de actos vandálicos en la capital, así que para atacar tales hechos delictuosos se instituyó la “Santa Hermandad de la Acordada” a semejanza de la que existía en España. Grandes fueron los inconvenientes que la Acordada presentó en la policía, pues al tener facultades propias, ponía mayor desorden en las calles y sitios públicos.

⁴ Cfr. NACIF MINA Jorge, La Policía en la Historia de la Ciudad de México. Edit Desarrollo Social. México, 1990. p.78

Para el año 1811 se formó un reglamento de policía, en el que marcaron las pautas fundamentales en la organización de la ciudad y ahí se planteó el nombramiento de un superintendente de policía y tranquilidad pública, cuyo desempeño era gratuito.

1.1.2. ÉPOCA INDEPENDIENTE.

Cuando el Virreinato establecía las pautas de gobierno a seguir, se dictaron distintas normas de policía para evitar los desórdenes que la insurgencia provocaba cotidianamente, dejando a las tropas realistas la vigilancia en los caminos que conducían a la capital, así como en las distintas calles de la misma. Sin embargo, con todo y los esfuerzos que el Ayuntamiento y la junta de policía ejercieron, el hecho independentista se gestó.

En el imperio mexicano de Agustín de Iturbide no se dieron grandes modificaciones en el sistema de policía de la ciudad de México, más bien se copiaron muchas de las disposiciones emanadas en el gobierno virreinal.⁵

Se dio comienzo a la vida republicana de México y con ello a una serie de modificaciones administrativas, incluyendo las referentes a la policía, punto fundamental del gobierno federalista.

En 1838, con el fin de mantener el orden público en la ciudad de México, se establecieron los cuerpos de policía municipal de vigilantes nocturnos y diurnos. El objetivo más importante que el gobierno tenía era que el orden público no fuera alterado por ninguna causa, también se le dio forma a un nuevo cuerpo de policía montada.⁶

⁵ Ibidem. p.88.

⁶ Ibidem. p. 92

En 1848 en el régimen de José Joaquín de Herrera se manejó la proposición de establecer un considerable cuerpo de policía que guardara el orden y disminuyera el alto grado de delincuencia, generándose las garantías suficientes a los ciudadanos.

En realidad, el precepto de policía englobaba muchos puntos y acciones dentro de un gobierno desde los elementos administrativos de los ciudadanos, es decir, aseo, orden en los lugares públicos, vigilancia en las obras, etcétera, hasta la formulación de decretos para integrar cuerpos especializados en la seguridad de los ciudadanos, pasando por aquellos grupos de civiles y también se crearon en los momentos de crisis.

En 1864, cuando Maximiliano llegó a la ciudad de México, inmediatamente se dictaron medidas, se emitieron diversos reglamentos de entre los cuales se pueden mencionar el del alumbrado, de guardias nocturnos del servicio vecinal de policía, el de tránsito y el de limpieza de calles.⁷

En 1865, el diario del imperio publicó la parte oficial por el que Maximiliano, Emperador de México y el Consejo de Ministros decretaron: “La Ley Sobre Policía General del Imperio”. En esta Ley se determinaban los mandos y las jerarquías en el servicio de la policía, se establecen los departamentos y municipalidades, la dirección de éstos queda a cargo de prefectos y alcalde.

Se divide la ciudad de México en ocho cuarteles mayores, los que se subdividen proporcionalmente en tantos menores como concejales integran el Ayuntamiento.

Se establece un tabulador de jerarquías de los agentes que comprenden el servicio en la capital como era el jefe de policía, comisarios, inspectores, capitanes, tenientes y tropa.

⁷ Cfr. IÑIGO Alejandro. Op. Cit. p. 125.

En la ley en mención se dedican capítulos completos a las atribuciones y desempeño del jefe de policía, comisarios de ésta y la guardia municipal, la cual estaba dividida en dos partes: diurnos y nocturnos.

Se trata todo lo referente a las armas, portación, licencia, fabricación, importación y venta, así como el tema de diversiones públicas, todos los juegos de azar quedan prohibidos en el Imperio.

Otros artículos de la Ley establecen las normas de vialidad de carruajes y cabalgaduras; se dedica un apartado a calles, plazas, plazuelas, edificios, demoliciones y obras; se determinan normas para los establecimientos en cuanto a seguridad, salubridad y comunidad.

La salubridad pública ocupa un apartado mayor, en el que establece normas para prevenciones generales, ejercicio de la medicina, medidas de salubridad como vacunas, baños, agua potable, rastros, hospitales, departamento de limpia y mercados.

En 1853 el gobierno decretó que se suprimieran las ocho prefecturas de la ciudad de México y de esta manera dió mayor valor al superintendente de policía, al otorgarle autoridad para sustituir al gobernador cuando se ausentara del cargo. Dentro de la administración del gobierno del Distrito Federal el funcionario de la policía tuvo una importancia suprema, a diferencia con otros periodos del México independiente.

En 1897, la Secretaría de Gobernación aprobó las prevenciones tomadas del proyecto del Código de Policía y de ahí se dictan las obligaciones del gendarme.

1.1.3 PORFIRIATO.

En 1886, en la presidencia de Porfirio Díaz, el índice de criminalidad había bajado considerablemente en la capital de la República y en los caminos nacionales se hacía patente una mayor seguridad.

En el porfiriato nada nuevo se gestó aunque era bien sabido que en esta época se controló la comisión de delitos con mucha energía. Para 1900 se inauguró una penitenciaría y se crearon infinidad de reformas, todas apoyadas y legisladas por el Ayuntamiento de la ciudad de México.

Muy importante fue manejar normas funcionales para el control de tránsito de los coches que según las fuentes, ya para ese año se presentaban en número suficiente para que los aspectos de policía mantuvieran el orden en su circulación.

De 1900 a 1902 se dotaron a los gendarmes de pie y montada de armamento, pistolas y carabinas, y así eliminaron las obsoletas y deficientes armas que se utilizaban.

8

De tal forma se fueron dando las disposiciones sobre policías en el régimen porfirista, en el cual el dominio del poder se fundamentó al controlar la ciudad en sus aspectos de orden, criminalidad y buen gobierno.

1.1.4. GOBIERNOS POST-PORFIRIANOS.

En el período de Madero, se construyó con todas sus dependencias, un edificio destinado a la comisaría en la Plaza de la Concordia y se mejoró el servicio de policía aumentándose en cifra importante el número de gendarmes montados, se les proporcionó fusiles y ametralladoras.

⁸ Cfr. NACIF MINA Jorge. Op. Cit. p. 110.

Con el fin de resguardar la seguridad de la ciudadanía, se creó el “Batallón de Seguridad Pública”, el cual prestó útiles servicios a la metrópoli, y provocó se aumentara el número de policías, como fueron los gendarmes llamados de caballería, mismos que armaron con fusiles y ametralladoras; esto para intentar controlar la efervescente situación social que en esos momentos se vivía.⁹

1.1.5. GOBIERNO POST- REVOLUCIONARIO.

En 1916 se ordenó que el ministerio público, con la policía judicial a su disposición, evitara a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta ese momento habían tenido de aprehender a cuantas personas juzgaran sospechosas sin mas fundamento que su criterio particular. Con la institución del ministerio público, la libertad individual quedó asegurada. La intención fue controlar el “raterismo” que se originaba cotidianamente. Las actividades en materia policíaca fueron únicamente para reordenar a los ciudadanos y controlar los delitos que la misma revolución estableció al darse los enfrentamientos entre los mismos revolucionarios.

Como autoridad directa de la policía de la ciudad se encontraba el inspector general, quien dependía del Gobernador pero era designado directamente por el Presidente de la República, esto afianzaba la importancia total de que el dirigente policiaco fuera un ciudadano digno y suficientemente honesto para llevar por buen camino la policía y el buen gobierno.

⁹ Ibidem. p. 121

Al depender la policía directamente del gobernador, con su enlace, que fue el inspector general, se dispuso en el Congreso quitar el poder a dicho inspector ya que esa fuerza y control de las metrópolis eran causa de corrupción. Así lo observaron los diputados del Congreso y aprobaron que el control lo ejerciera el Gobernador. Al carecer de gendarmería montada, así como destacamentos rurales, fueron creadas las fuerzas de seguridad de la capital con dependencia del gobierno y organizadas de conformidad con las órdenes de la Secretaría de Guerra y Marina. Además que en este gobierno de la Revolución se formó, por las necesidades del momento, un Departamento de Tránsito.

El general Álvaro Obregón tomó posesión en 1920. A partir de 1921 informó de un cambio en el presupuesto presentado por el Ayuntamiento de la ciudad para el ramo de policía; se manifestó en el Congreso la importancia de reorganizar las fuerzas marcando una serie de normas de seguridad y vigilancia, se aumentó su contingente con dos regimientos de gendarmería montada.¹⁰

Todo ese nuevo presupuesto estuvo destinado para equipar los elementos propios para la policía, tomando en cuenta la cantidad de gendarmes y bomberos que la capital requería. Se ubicaron puestos auxiliares en diversos puntos de la ciudad, a fin que los bomberos acudieran con mayor prontitud al lugar del siniestro.

En 1923 se establecieron las pautas para mejorar la vigilancia de los caminos en despoblado; para tal efecto la gendarmería montada fue aumentada con seis escuadrones; así también se organizaron los asuntos de tránsito de la ciudad, el servicio de tráfico pasó a depender del Gobierno del Distrito Federal.

¹⁰ Cfr. TORRES ESCAMILLA Juan. Régimen Policial y de Justicia en la Ciudad de México, T.II Ed. Porrúa. México, 1994. p.73.

En 1924 fue electo Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, respecto del ramo de policía se gestaron muchos y variados trabajos. La estructura que se presentó tenía como base la inspección de la policía, que siempre mantuvo una relación muy directa con el gobernador del Distrito Federal, esto significa que no había libertad total de determinación, todo se acordaba con sus superiores.

Los puntos principales que se siguen en la reglamentación: unificar las corporaciones de policía, promoviendo que hubiera unidad de mando y acción, establecer la disciplina militar, hacer de la policía una carrera en la que se ascendiera por escalafón. En este periodo presidencial fue cuando se da inicio a las actividades de preparación de las fuerzas policiales.

En 1928 México participó de forma muy notoria en un congreso de policía internacional. Los puntos tratados fueron sobre: unificación de los sistemas de identificación; cooperación de las policías de los distintos países en la lucha contra la criminalidad; persecución enérgica del uso y comercio de drogas y portación de armas; se manifestó que el Estado estaba tomando las medidas fundamentales para plantear las alternativas mencionadas en los acuerdos.

El problema de tránsito en la capital cada día era mayor, razón por la cual se consideró en el Congreso de la Unión y se procedió a formular la iniciativa correspondiente, a fin de solucionar la problemática de tráfico en el Distrito Federal.

En 1929 desapareció el sistema municipal en el Distrito Federal. Ante tantos problemas, lo que se tenía que hacer era preparar a los policías, para engendrar a los servidores más apropiados para la seguridad pública en todos sus sentidos.¹¹

¹¹ Cfr. NACIF MINA, Jorge. Op. Cit. p.154

La Jefatura de Tránsito que fue organizada provisionalmente en 1922, fue separada de la Jefatura de Policía en 1928 y se legalizó en 1930. La policía de tránsito realizó su primer patrullaje con motocicleta en 1928 y en unidades motorizadas en 1938.¹²

En ese mismo año se publicó la Ley Orgánica del Distrito Federal y quedó dividido en un departamento y doce delegaciones. El Departamento quedó desde entonces fraccionado en doce delegaciones de policía, cada una integrada por un Agente del Ministerio Público, un Delegado y una Compañía de policía.

El Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1939, depositó el mando supremo de la misma en el Presidente de la República y el directo, en el jefe de la policía. Conforme al reglamento de 1939, las corporaciones dependientes de la jefatura de policía fueron las siguientes: La policía a pie, los montados, los motorizados, los bilingües, los vigilantes de la penitenciaría, los auxiliares, los de servicio, los asimilados y los cuerpos de bomberos, tránsito y servicio secreto.¹³

La Dirección General de Policía y Tránsito, a partir de 1970 comenzó a realizar la descentralización de los servicios de policía en las dieciséis delegaciones políticas; en 1971 adoptó el uniforme color azul horizonte en lugar de azul marino preventivo y beige de tránsito; de 1972 a 1975 adquirió moderno armamento, modernizó sus unidades motorizadas y las cambio de color, actualizó técnicas, sistemas y métodos policiales; renovó equipo, amplió el número de plazas de policías, organizó el cuerpo femenino y creó nuevos servicios sociales de policía preventiva.

¹² Idem.

¹³ Ibidem, p. 157

En la administración del General Ramón Mota Sánchez se propuso lograr a corto plazo la deseada renovación moral de la policía (1982), venciendo los grandes obstáculos que durante muchos años habían prevalecido.

En 1983 se da a conocer el manual de organización, la nueva estructura de la institución, con la coordinación de protección y vialidad; para 1984 la institución policial oficialmente se denomina Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal y su primer Secretario General fue el General de División Ramón Mota Sánchez.¹⁴

Posteriormente a partir del día primero de enero de 1995 nuevamente se dividen las funciones de policía y tránsito y desaparece la Secretaría de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, y se instituye la Secretaría de Transportes y Vialidad y la Secretaría de Seguridad Pública, siendo el caso que hasta la fecha la segunda sigue ejerciendo las funciones que tenía antes de la división, pues la Secretaría de Transportes y Vialidad, aun no tiene el mando y control de los elementos de vialidad, así como la dirección de vehículos en custodia (corralones) mismos que todavía dependen de la Secretaría de Seguridad Pública, siendo que desde el día de su creación hasta el día de la fecha únicamente se desincorporaron, los servicios de control vehicular, licencias de conducir, revistas de vehículos de auto transporte de pasajeros y carga etc.

¹⁴ Cfr. TORRES ESCAMILLA Juan. Op Cit. p. 79

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL

2.1 DEFINICIÓN DE POLICÍA PREVENTIVA.

La policía preventiva del Distrito Federal es una institución dependiente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y su función como su nombre lo indica es la prevención de los delitos así como de las conductas que impliquen faltas administrativas contempladas en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, así como Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, sus elementos tienen el carácter de servidores públicos y sus obligaciones se encuentran contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos así como en la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal.

2.2 CLASIFICACIÓN.

La policía del Distrito Federal, se clasifica en Policía Preventiva y la Policía Complementaria del Distrito Federal, misma que se integra por la policía auxiliar y policía bancaria e industrial, la primera sus características esenciales es una policía uniformada con una función formal administrativa y sus funciones son prevenir la comisión de delitos y de infracciones a las leyes y reglamentos de cultura cívica y tránsito, la segunda tiene como función el auxiliar a la policía preventiva en la vigilancia y seguridad de las calles así como prestar servicios de seguridad a particulares o empresas.

2.2.1. AGRUPAMIENTO DE GRANADEROS.

Este agrupamiento fue creado legalmente en 1939, en el sexenio del General Lázaro Cárdenas, como un grupo especial, de choque, para garantizar la tranquilidad y el orden público en la ciudad. El 14 de diciembre de 1948 se incorpora formalmente a la policía preventiva ¹⁵

Desde sus inicios tuvo como objetivo primordial, impedir movilizaciones fuera de la ley, esto es que no tuvieran un fin lícito, o que en su manifestación afectaran intereses de terceros, como ejemplo podemos citar las manifestaciones laborales en las cuales los integrantes de estas turbas agredían a los transeúntes y saqueaban negocios, o las manifestaciones estudiantiles, cuya única finalidad era agredir personas y realizar actos vandálicos, movilizaciones generalmente masivas, que amenazaban la seguridad e integridad de los habitantes de la capital del país, así como la responsabilidad de resguardar en caso necesario, todas aquellas instalaciones consideradas como estratégicas y vitales, este agrupamiento actualmente se utiliza para dar seguridad en todos los actos públicos y privados en los cuales se concentra un gran cantidad de personas, como son los espectáculos, deportes y eventos tales como mítines, marchas y manifestaciones, de igual manera este agrupamiento apoya en colonias de alto índice delictivo con patrullajes nocturnos, en delegaciones con mayor delincuencia, realizando funciones de prevención del delito, interviniendo también en desalojos cuando se invaden predios por paracaidistas o grupos políticos, esto último a petición de la autoridad ministerial o judicial según sea el caso.

¹⁵ Cfr. TORRES ESCAMILLA Juan. Op Cit. p 123

2.2.2 AGRUPAMIENTO A CABALLO

Sus antecedentes se encuentran en el virreinato, poco después se le denominó policía montada. Durante la colonia el alguacil realizaba su vigilancia a caballo por las calles de la ciudad y se encargaba también de encabezar peregrinaciones y actos públicos. Las autoridades recurrían a la guardia montada para controlar agresiones de los amotinados.

Al inicio del siglo intervino de manera destacada en la revolución con los llamados policías rurales que eran vigilantes a caballo.

En 1939, el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva de la Ciudad de México incluyó la policía montada como un agrupamiento especial.¹⁶

En 1972, la policía a caballo se convirtió en “Regimiento Montado”, hasta la fecha permanece dentro de la policía preventiva y sus funciones más frecuentes son similares a las del Agrupamiento de Granaderos, considerado un grupo también de choque, y realiza rondines en zonas tales como colonias ubicadas en faldas de cerros, de manera mas frecuente en la Delegación Iztapalapa y zonas semi-urbanizadas, donde la vigilancia en vehículos automotores es más complicada debido a lo inaccesible del terreno, por ser asentamientos irregulares sin pavimentación y con pendientes pronunciadas, aunado a que prácticamente en dichas zonas no hay urbanización por lo que existen calles estrechas, y el medio idóneo para recorrerlas es el caballo, en este tipo de colonias es común que sus calles sirvan de guarida a bandas de delincuentes.¹⁷

¹⁶ Ibidem. p. 131

¹⁷ Ibidem. p. 133

2.2.3. AGRUPAMIENTO FEMENIL

Este Agrupamiento, se compone de mujeres policías, y dentro de sus funciones principales se encuentran las de seguridad y protección, generalmente en eventos musicales y deportivos, así como en marchas y manifestaciones, intentando con ello, no dar lugar a situaciones de provocación por parte de los civiles, generalmente las mujeres policías carecen de armas de fuego cuando realizan estas comisiones.

El Agrupamiento Femenil cuenta también con una sección de vialidad, realizando sus funciones pie a tierra o en patrullas, regularmente en zonas escolares en el denominado operativo protescolar, las funciones del Agrupamiento femenino, como ya se explicó son de seguridad, vigilancia, protección y vialidad.

Otra de las funciones que tienen encomendadas elementos de este Agrupamiento es la de vigilar el programa hoy no circula, así como el de que todos los vehículos que tienen obligación de contar con el engomado de verificación de emisiones contaminantes porten dicha calcomanía, detener en su caso a quienes infrinjan dichas normas y remitirlos al depósito de vehículos, también este grupo apoya a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, coadyuvando con su personal a detectar vehículos ostensiblemente contaminantes mismos que dañan el medio ambiente y con ello la salud de los habitantes del Distrito Federal, cabe señalar que sus integrantes son los únicos elementos facultados para realizar este tipo de funciones debido a que se ha comprobado que existe menos corrupción entre las mujeres policías.

2.2.4. AGRUPAMIENTO FUERZA DE TAREA

Este agrupamiento desempeña una función vital de servicio a la ciudadanía en caso de siniestro, su creación fue en el año de 1983, el cual se le denominó como “Grupo Zorro”.¹⁸

Sus integrantes cuentan con capacitación física y psicológica para enfrentar situaciones de alto riesgo, además de apoyar a Sectores y otros Agrupamientos en el combate permanente a la delincuencia.

Dentro de sus principales funciones se encuentran las de desactivar explosivos, localización de estos mediante perros amaestrados y aparatos electrónicos de alta tecnología, ubicación de víctimas en derrumbes y terremotos. Su presencia es requerida en situaciones y circunstancias muy especiales, incluso a nivel nacional, como lo ha sido en los casos de motines dentro de los Centros de Readaptación Social, también realizan rondines de vigilancia en toda la ciudad en unidades móviles, en su mayoría sus integrantes han recibido capacitación en otros países como Estados Unidos, Francia e Israel, por lo que son especialistas en tácticas y técnicas policiales para situaciones de alto riesgo, como son el recate de rehenes, personas secuestradas, gente lesionada, manejo de armas de alto poder, lo que los traduce en el grupo de élite dentro de la Policía Preventiva del Distrito Federal, situación que obliga a que las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública realicen un puntual seguimiento de las acciones de este grupo por ser personal con un alto nivel de capacitación, el cual debe cuidarse que siempre esté al servicio de la ciudadanía, por que en caso de caer alguno de sus elementos en conductas delictivas resultaría un delincuente sumamente preparado.

¹⁸ Ibidem. p 29

2.2.5. AGRUPAMIENTO DE MOTOPATRULLAS.

Este agrupamiento se crea oficialmente en 1932, dependía inicialmente del Departamento de Tránsito del Distrito Federal, en 1948 se constituyó en una parte de la policía preventiva al conjuntarse ésta con la policía de tránsito, formando la Dirección General de Policía y Tránsito.

En el Reglamento de Policía para el Distrito Federal expedido en 1985, se le denominó “Agrupamiento de Motopatrullas”, nombre con el cual se le conoce actualmente.¹⁹

En la actualidad sus funciones son estrictamente de vialidad, no estando exentos de actuar como elementos de protección por pertenecer a una sola policía y en caso necesario o de extrema urgencia pueden incluso detener delincuentes, esto solamente en caso de flagrante delito, incluso en algún tiempo se crearon al interior de este agrupamiento grupos especiales como el “ bengala,” después llamado “jaguar,” el cual tenía funciones de prevención y disuasión del delito, fue integrado con elementos altamente capacitados en seguridad, siendo sus funciones específicas el de patrullar la ciudad, detectando vehículos en cuyo interior se encontraran personas sospechosas, una función meramente preventiva, pero debido a las constantes denuncias de abusos por parte de estos elementos, el grupo fue desintegrado, pasando sus elementos a formar parte de Sectores y Agrupamientos, lo que provocó que se incrementara el desprestigio del Agrupamiento Motopatrullas, el cual en la actualidad ha sido disminuido al máximo, al tener la sociedad una gran desconfianza en sus elemento e identificarlos como símbolo de corrupción y abuso.

¹⁹ Ibidem. p.53

2.2.6. AGRUPAMIENTO DE HELICÓPTEROS.

La función de este agrupamiento es el otorgar auxilio inmediato a la población en general en caso de siniestros, sus integrantes, llamados “Cóndores”, están capacitados para asistir a las personas que así lo requieran en caso de urgencia.

Sus elementos prestan servicio en forma ininterrumpida, en Base Cóndor, siempre hay personal para recibir los requerimientos de auxilio y enviarlo de inmediato

Los helicópteros, prestan en promedio cinco servicios de ambulancia aérea al día, siendo este un servicio óptimo e indispensable en la tarea de salvar vidas pues tienen una capacidad de respuesta desde el momento en que son requeridos, de cuatro a cinco minutos para trasladar a una persona a cualquier hospital de la ciudad de México.

Este Agrupamiento realiza también labores de vialidad reportando desde el aire los lugares donde existan problemas viales, auxiliando a estaciones de radio y televisión. Cabe señalar que los integrantes del Grupo Cóndor realizan funciones de protección y vigilancia al participar en persecuciones, informando a las unidades en tierra sobre el desplazamiento y dirección de los delincuentes que se persiguen, para evitar que se evadan de la acción de la justicia, actualmente participan con patrullajes nocturnos que tienen un efecto disuasivo en la comisión de delitos a altas horas de la noche en zonas de alta incidencia delictiva, brindando así mismo una sensación de confianza a los ciudadanos que por alguna razón tienen la necesidad de transitar o caminar por calles y avenidas a altas horas de la noche, sus patrullajes aéreos han permitido que de igual manera se ubique lugares en donde se guardan vehículos robados o donde se desmantelan los mismo para su posterior venta en partes.

2.2.7. POLICÍA TURÍSTICA

Esta clasificación, surge con motivo del proyecto del Gobierno de la Ciudad de México, de crear corredores turísticos, iniciando en primera instancia en el centro histórico, para posteriormente ampliarlo hacia la zona rosa y avenida reforma, hasta reforma lomas, por lo que ante la necesidad de dar una atención especial a ciudadanos y turistas de la ciudad se conforma esta policía, que tiene características especiales, tales como el contar con un patrullas y uniformes distintos a los de la policía preventiva, no obstante formar parte de la misma y depender de la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal, sus elementos visten camisola en color azul marino y pantalón gris, con forniture blanca, mientras que sus unidades son de igual manera de color gris y azul, los elementos que la conforman en su mayoría son bilingües y tienen nivel de estudios de bachillerato, el sueldo que perciben es superior al de un policía común, debido a la capacitación con que cuentan para atender al turismo, tiene un amplio manejo de la nomenclatura de calles y avenidas de la ciudad y principalmente de los corredores turísticos, así como de los sitios de importancia como museos, teatros, cines, monumentos, parques, embajadas y otros lugares que pueden ser de interés para los turistas tanto nacionales como extranjeros, en esta policía se buscó elevar el nivel con miras a posteriormente, de acuerdo a los resultados y aceptación de los ciudadanos, se homologara a los demás sectores y agrupamientos de la policía preventiva, con el propósito de garantizar un servicio eficiente de seguridad, alejado de la corrupción con policías mejor capacitados y con vocación de servicio, hasta el momento los resultados han sido positivos, sin llegar ha ser los deseados, aunque es mucho menor la participación de elementos de la policía turística en actos de corrupción, en comparación con los demás sectores y agrupamientos de la corporación policial .

2.2.8. POLICÍA RIBEREÑA.

Esta unidad de policía se creó en el año 2002, con la finalidad de que prestara servicio principalmente en la delegación Xochimilco y Tlahuac, lugares en donde existen canales, que están rodeados por asentamientos de casas y comercios situados en

la orilla de dichos canales, siendo imposible el dotar de servicio de seguridad pública a través de algún medio de transporte distinto al de las lanchas, sus elementos cuentan con capacitación para prestar primeros auxilios en caso de ahogamiento de personas, ya que es frecuente que por la gran cantidad de personas que realizan paseos en trajinera en los canales de Xochimilco se susciten accidentes, independientemente de que antes de que existiera este servicio de vigilancia, los visitantes y lugareños estaban prácticamente a merced de la delincuencia que iba en incremento en el lugar y a partir de la creación de este grupo anfíbio de la policía, se ha logrado contener la delincuencia en las mencionadas zonas.

2.2.9. ESCUADRÓN DE RESCATE Y URGENCIAS MÉDICAS.

Este cuerpo de rescate tiene como única y exclusiva función la de auxiliar a las personas en caso de siniestros de cualquier tipo, accidentes de tránsito, caídas etc; su personal cuenta con capacitación para brindar los primeros auxilios a personas traumatizadas y lesionadas, trasladándolas de forma inmediata al hospital mas cercano de acuerdo a la gravedad de la víctima, siendo este servicio el que suplió a la conocida años atrás como cruz verde, que dependía de los servicios médicos del entonces Departamento del Distrito Federal.

2.3 SERVIDOR PÚBLICO.

El Estado por conducto del Poder Ejecutivo, otorga diversos servicios públicos a los ciudadanos, los encargados de ministrarlos son personas físicas que tienen una relación laboral con el Estado, a los cuales se les denomina servidores públicos, por lo que en el presente objetivo específico realizaremos un análisis del concepto de servidor público, tanto doctrinal como legal y jurisprudencial, y de igual forma estudiaremos las diversas responsabilidades en que éstos pueden incurrir, tomando como base lo establecido en el artículo 2° y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para nuestro estudio solamente nos ocuparemos del párrafo primero, del

referido artículo de la Constitución, toda vez que dentro de los supuestos del mismo se encuentra la Policía Preventiva del Distrito Federal.

2.3.1. CONCEPTO.

Diversos doctrinarios han tratado de emitir un concepto de lo que es el servidor público, ajustándose la mayoría de ellos a dar una definición apegada a lo que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que en su artículo 108 señala: *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 de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

Párrafo 3°.- Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Para nuestro estudio solamente nos ocuparemos del párrafo primero, toda vez que dentro de este supuesto se encuentra la Policía Preventiva del Distrito Federal, la cual depende del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Son algunos de los principales deberes de los integrantes de la Policía Preventiva en su calidad de servidores públicos los siguientes:

- 1.- Actuar a nombre de la ley y dentro del marco jurídico que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no puede a hacer justicia por su propia mano.
- 2.- Obedecer las órdenes que dicten sus superiores pero no aquellas que representen violaciones a las garantías individuales de los ciudadanos o a los Derechos Humanos de cualquier individuo.
- 3.- No aceptar o exigir dádivas a los ciudadanos, ni entregar cuota alguna a sus superiores jerárquicos.
- 4.- No hacerse acompañar para el desempeño de su servicio de personas que sin ser servidores públicos asuman funciones reservadas a los miembros de la policía.
- 5.- Portar en forma visible los escudos insignias y gafetes que sirven como medio de identificación para los ciudadanos, evitando su ocultamiento o alteración.
- 6.- Presentar a los probables responsables de algún delito a disposición de la autoridad competente sin dilación alguna.

- 7.- Abstenerse de utilizar su credencial o uniforme con la finalidad de obtener privilegios o ventajas por encima de los demás ciudadanos.
(Código de Ética de la Policía Preventiva del Distrito Federal)

A continuación mencionaremos lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47 respecto de las personas que tienen la calidad de servidor público.

Artículo 47.

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que

correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le fue encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; “

Esta fracción obliga a todo servidor público a ejercer sus funciones de la forma más eficiente posible, esto sin incurrir en abuso de ninguna clase con motivo de su cargo o función, cabe mencionar que este precepto es uno de los más violados por parte de los elementos de la policía preventiva.

“II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;”

La mayoría de las ocasiones en las cuales los elementos de la policía preventiva infringen esta fracción, es cuando un policía preventivo ejercita una acción que no corresponda a sus funciones, dándose esta conducta, cuando un elemento que se encuentra a cargo de un depósito de vehículos, no entrega el recibo correspondiente a la multa impuesta y no ingresa el dinero a la tesorería, pues en este supuesto el elemento no cumple con los planes y programas para lo cual esta asignado, por lo que hace a la segunda parte de esta fracción esta es incumplida con mayor frecuencia por altos mandos, quienes llegan a desviar fondos del presupuesto de la Secretaría, incurriendo así en responsabilidad administrativa y penal.

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

Esta fracción implica que los servidores públicos únicamente pueden utilizar el equipo y medios que se les asignan para cumplir con su servicio, y que están obligados a no dar uso indebido a la información que puede tener con motivo de sus funciones, como ejemplo podemos decir que un elemento no puede utilizar su patrulla para servicio particular, ni darle el uso que le podría dar a su propio automóvil, así mismo se le prohíbe lucrar con la información que posee por sus funciones, como en el caso de que al existir un operativo o investigación en contra de algún particular el elemento informe por anticipado a éste con el objeto de obtener un lucro o beneficio material.

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

Esta fracción obliga a los servidores públicos a cuidar que información bajo su cargo tenga un uso indebido, así como los documentos, evitando los supuestos a que se refiere la fracción, esta fracción se puede ejemplificar con los casos en los cuales los servidores públicos hacen un mal manejo de los expedientes de queja o responsabilidad que tienen a su cargo, como sucede en la Contraloría Interna de la Secretaría de Seguridad Pública o en el Consejo de Honor y Justicia de dicha Institución, donde por una gratificación, informan a los elementos sujetos a un procedimiento de los motivos que dieron origen a éste o realizan una deficiente prosecución al expediente con la intención de dar opciones jurídicas para su defensa al elemento inculcado, o con el extravío de documento que son prueba plena en el expediente.

“V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.”

Esta fracción emplaza a los servidores públicos a dar un buen trato a los ciudadanos, sin embargo esto en la práctica pocas veces se cumple y por el contrario son múltiples las quejas por mal trato y más en contra de policías.

“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;”

Fracción que generalmente infringen los mandos medios y superiores de la policía al tratar de forma prepotente a los elementos, llegando en algunas ocasiones hasta a la agresión física, la mayoría de las veces, por que los elementos se niegan a dar algún tipo de cuota a los superiores jerárquicos, esta conducta se denuncia en forma frecuente por los subordinados.

“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;”

Esta fracción prescribe la conducta que debe observar todo servidor público para con sus superiores, pero se viola con frecuencia por elementos rebeldes e incumplidos, que se niegan a ejecutar las órdenes que les dictan los mandos superiores.

“VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;”

Esta fracción obliga a los servidores públicos a informar por escrito al titular de la dependencia las dudas que fundadamente puedan tener con motivo de la recepción de una orden; esto se puede ejemplificar de la siguiente forma: Los elementos policíacos reciben la instrucción de realizar retenes con el fin de revisar vehículos para saber si el conductor porta armas o el vehículo tiene reporte de robo, lo cual es una

violación al artículo 16 constitucional por representar un acto de molestia, en este caso los elementos deben consultar al Secretario de Seguridad Pública, respecto de la legalidad de dicha orden.

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

Esta fracción es clara y prohíbe a los servidores públicos ejercer las funciones que tuvo durante su cargo si éste ya concluyó, sea por retiro voluntario o por determinación administrativa o judicial, esta conducta es frecuente en elementos que han sido suspendidos o destituidos, y que en complicidad de sus antiguos compañeros usurpan las funciones que obviamente ya no poseen.

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

Esta fracción se infringe cuando los mandos autorizan faltar a sus subalternos por causas no justificadas, generalmente a cambio de una dádiva.

“XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;”

Esta fracción se puede ejemplificar fácilmente, la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, prohíbe en su artículo 71 que cualquier miembro activo de los cuerpos de seguridad pública de la Federación, Estados, Municipios y del Distrito Federal, sea socio o propietario por sí mismo o por otra persona de una Empresa de

Seguridad Privada, situación que actualmente es frecuente en las instituciones de seguridad pública.

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

Esta fracción prohíbe a los servidores públicos el permitir que una persona inhabilitada ingrese a la institución a prestar sus servicios ya sea contratándolos directamente o utilizando su jerarquía para agilizar el trámite de ingreso, esto es frecuente cuando quien ocupa una dirección de seguridad pública en algún municipio contrata a un policía inhabilitado en el Distrito Federal.

“ 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 a 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 formen o hayan formado parte;”

Esta fracción impide que un servidor público utilice su cargo para favorecer en algún asunto a sus familiares hasta el cuarto grado, o con alguna persona con la que tenga una relación profesional de trabajo y negocios, esto se da en los casos, en los cuales un agente de tránsito al tener un accidente automovilístico algún familiar, trata de evitar que sea sancionado y que evada su responsabilidad, al amparo de su cargo.

“ XIV. Informar por escrito a su 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 publico no pueda abstenerse de intervenir en ellos;”

En los casos de la fracción anterior, es obligación del servidor público informar por escrito a su superior inmediato de la relación que tiene con alguna de las partes si es que no se puede abstener de conocer el asunto.

“XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;”

Esta fracción prohíbe a los servidores públicos recibir dinero u objetos a un precio inferior del que tenga en el mercado ordinario, o alguna donación o empleo; supongamos que un policía detiene a un delincuente, éste para no ser remitido, promete al elemento entregarle un vehículo de modelo reciente por un precio irrisorio, o que resulte que el delincuente tiene un familiar que puede colocar al elemento en un empleo público con una jerarquía superior con motivo de aquella conducta de omisión, las dádivas, donaciones, objetos o ese empleo tampoco puede ser recibidos por los familiares del elemento hasta el cuarto grado, siendo esta disposición aplicable hasta después de un año en que el servidor publico haya dejado de ejercer sus funciones.

“XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones

comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;”

Fracción que prohíbe la frecuente conducta de los servidores públicos de recibir dádivas para hacer o dejar de hacer una conducta a la que están obligados con motivo de su cargo. Esta fracción es la de mayor incidencia en los policías.

“ XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor publico, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;”

Fracción que prohíbe a los servidores públicos, por alguna relación familiar o de amistad, ayudar a terceros a obtener un cargo dentro de la institución, o de cesar, suspender, remover o sancionar a un tercero con motivo de estas relaciones. Casos frecuentemente cometidos por mandos superiores cuando por compadrazgo se le otorga un cargo a una persona de poca capacidad.

“XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;”

Esta fracción se refiere a la declaración patrimonial que presentan los servidores públicos que ostenten un cargo de mando medio o superior.

“XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;”

Fracción que obliga a los servidores públicos generalmente con mando de dirección cumplir las resoluciones que determina la Secretaría de la Función Pública; un ejemplo claro es el caso en el cual la Secretaría resuelve destituir de su cargo a un elemento, el superior jerárquico debe de inmediato separar de su empleo al elemento sancionado.

“XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al respecto se expidan;”

Esta fracción obliga a todo servidor público el denunciar por escrito las anomalías que detecte en sus subalternos y que impliquen violaciones a esta Ley u otras normas jurídicas;

“ XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;”

Es obligación de todo servidor público informar de inmediato lo que sea requerido por las Comisiones Nacional, o del Distrito Federal de Derechos Humanos a efecto de que ésta pueda ejercer sus atribuciones.

“XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;”

Esta fracción prohíbe a los servidores públicos incurrir en actos u omisiones de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público. Un ejemplo sería el que sin motivo alguno los propios elementos de la policía se pasaran las señales de alto en los semáforos, lo que ocurre con frecuencia.

“ XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, presentación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y”

Esta fracción prohíbe a los servidores públicos contratar servicios o hacer adquisiciones con otros servidores públicos lo que obviamente ocasiona detrimento a la imparcialidad en las licitaciones que deben observarse para este tipo de transacciones, a menos que lo permita la Secretaría, y prohíbe estrictamente celebrar transacción alguna con servidores públicos inhabilitados para desempeñar cargos en la Administración Pública Federal.

“XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Quando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto. ”

La infracción a cualquiera de estas disposiciones, será causa de responsabilidad administrativa, independientemente que la conducta pueda ser sancionada penalmente, y el servidor publico infractor, será sometido al procedimiento administrativo disciplinario contemplado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.3.2. Doctrinal.

En este punto mencionaremos algunos de los conceptos emitidos por tratadistas, así como las características de cada uno de ellos y tenemos los siguientes:

El maestro Narciso Sánchez Gómez refiere lo siguiente:

“El servidor público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los poderes del estado, bajo un régimen de derecho público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales. En otras palabras, el servidor público es el individuo que adquiere un cargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo. ”²⁰

²⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer curso de Derecho Administrativo, 2ª Ed. Edit Porrúa, México, 1998. p. 375

Del concepto antes señalado, se puede establecer que se desprenden las siguientes características:

- El servidor público es una persona física.
- La persona física desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado; esto se refiere a que la persona física puede desarrollar un trabajo, entendiéndose este como la “ actividad humana dirigida a la producción de cosas materiales o espirituales, o al cumplimiento de un servicio, publico o privado” ²¹ el cual puede ser prestado para cualquiera de los Poderes en los que se divide el Estado para su funcionamiento, siendo estos el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

* El trabajo se lleva a cabo bajo un régimen de derecho público; esto es, que las personas físicas que llevan a cabo la prestación de un servicio público se rigen por normas de interés general, por lo tanto las reglas por las que se rige la relación laboral entre los servidores públicos y el Estado son de carácter público, ya que la finalidad de este último es la de obtener beneficios generales y no particulares.

* Tiene como finalidad atender necesidades sociales; lo cual indica que el fin que persigue la persona física que lleva a cabo los servicios públicos es el de satisfacer a las personas en general.

El maestro Juan Francisco Arroyo Herrera, señala que “bajo la denominación genérica de servidor público, se engloba absolutamente a todos los trabajadores, empleados y funcionarios de la administración pública, dejando atrás las abstractas clasificaciones de altos funcionarios, funcionarios y empleados de la Federación” ²²

²¹ DE PINA VARA Rafael, Diccionario de derecho, 24ª Ed. Edit Porrúa, México 1999. p. 481.

²² ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Publico. México, Edit. Porrúa, 1998. p.6

Es importante resaltar el hecho de que el mencionado autor no da propiamente una definición de servidor público mencionando únicamente quienes pueden ser considerados dentro de tal carácter, lo importante de su definición es destacar los términos de alto funcionario, funcionario y empleado:

Alto funcionario es una persona con un nivel jerárquicamente mas elevado que el simple funcionario.

Funcionario es aquella persona que desarrolla y ejecuta las funciones públicas del Estado y quien ejerce dentro de ciertos niveles de jerarquía actos de gobierno y actos de autoridad.

Empleado es una persona física, que presta a otra, un trabajo personal subordinado.²³

Es importante señalar que los términos arriba mencionados, se utilizaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta antes de las reformas de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en las que en el título cuarto se modificó el texto “De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, para quedar como “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” señalado lo anterior, debemos decir que en la Constitución se hacia referencia a los altos funcionarios, funcionarios y empleados, pero eso ha quedado en el pasado, hoy son denominados servidores públicos.

El maestro Rafael I. Martínez, nos da la definición de servidor público diciendo que es una:

“Persona física que realiza función publica de cualquier naturaleza el concepto de servidor publico es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino que, también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicaría aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos”²⁴

²³ GALINDO CAMACHO Miguel, Derecho Administrativo. 2ª ed. Edit. Porrúa, México 1997. p.240

²⁴ MARTÍNEZ MORALES Rafael. Diccionario Burocrático. Edit. Harla, México, 1999. p. 91

Las principales características de esta opinión, son las siguientes:

- Que es una persona física.
- Que realiza una función pública de cualquier naturaleza; esto es, que desempeña una actividad que puede ir dirigida a algunos de los servicios correspondientes al Estado.
- El concepto es más extenso que el de funcionario y empleado, pues puede ser cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de diversa índole; también es importante indicar cual es la relación que el Estado debe guardar con dicha persona, pues podría confundirse con la calidad de servidor público una persona que no lo es, pero que sin embargo sí presta un servicio a la Administración Pública.

Para el doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez es servidor público, toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en el que se desempeñe, o el ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las de Derecho Laboral.²⁵ En esta definición apreciamos de una manera clara que el servidor público, para considerarse como tal, deberá guardar una relación de trabajo con el Estado, esto es, que se encontrará sujeto a normas que rijan la situación entre él y la Administración Pública.

²⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 3ª ed. México, Edit. Porrúa, 1999. p.625.

2.3.3 LEGAL

El concepto legal de servidor público lo podemos ubicar dentro del contexto de diversas normas jurídicas, empezando por la Constitución General de la República que nos señala y determina de una manera muy general quiénes son los servidores públicos, refiriendo así que “es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal,” pero esta situación deja inconcluso a quiénes se les puede considerar servidores públicos, por que como lo mencionamos con anterioridad, dentro de los conceptos doctrinales, existen personas que desempeñan comisiones temporales como en el caso de los designados funcionarios de casilla para efectos electorales, quienes no tendrían el carácter de servidor público, de ahí que en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también llamado código de ética nos establece cuales son las diversas conductas sancionadas por dicha ley mismas en las que pueden incurrir quienes tienen el carácter de servidor público situación que fue enunciada en la parte inicial del presente capítulo.

A su vez el Código Penal Federal, Libro Segundo, Título Décimo, Capítulo primero refiere:

“Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada 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 ”

Por lo anterior, tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el Código Penal Federal, únicamente enuncian a quienes se les debe de dar ese carácter, apegándose para tal fin a lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En conclusión, debemos decir que el concepto de servidor público dentro del marco legal en general debe entenderse como “cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, dentro de la Administración Pública Federal”.

1.2.3 JURISPRUDENCIAL

A continuación ejemplificaremos como la jurisprudencia aun que no define de manera directa al servidor público, pero en las siguientes ejecutorias se les da el carácter de tal, con base en diferentes características:

En la tesis jurisprudencial de la Tercera Sala, Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, Volumen LXVII, pagina 1778, en donde se establece:

FUNCIONES PUBLICAS, CONDICIONES PARA DESEMPEÑARLAS.

No basta que un empleado al servicio del Estado demuestre que sigue prestando los servicios que se la han encomendado, para determinar su condición jurídica de estar en el desempeño de las funciones públicas que le corresponden, porque si se trata de un visitador, para que tales funciones públicas se consideren debidamente desempeñadas, se necesita forzosamente una delegación del poder público, que sólo puede constituirse por medio del nombramiento del superior jerárquico autorizado para expedirlo y la vigencia de dicho nombramiento, o sea, que el mismo no haya sido cancelado, y si por virtud de un acto de autoridad legítima, el nombramiento se cancela, aun cuando el interesado demuestre que siguió prestando después de la cancelación, de determinados servicios materiales, no por esto habrá comprobado para los efectos de la suspensión, que el acto de cese que reclama no ha tenido lugar, ya que lo que interesa en el ejercicio de una función pública, no es tanto la prestación material del servicio a que está destinado el trabajador, sino que tales servicios estén desempeñados por quien tiene la necesaria delegación del poder público; y así, cuando alguien se ostenta, por ejemplo como inspector fiscal, sin serlo, y levanta determinadas infracciones, podrá existir una suposición o prolongación de funciones penadas por la ley; pero de ningún modo una función legal de autoridad competente, por lo que si el nombramiento de un empleado ha sido cancelado, sin que se demuestre lo contrario, pues el simple ejercicio del cargo no prueba la legitimidad del carácter

con que el empleado lo desempeñó no pueden existir los agravios alegando, siendo en cambio fundada la resolución del juez de distrito que niegue la suspensión definitiva de que se trata.

En tal sentido, podemos afirmar que la calidad de servidor publico debe estar basada en la relación que tenga una persona con el Estado, pues no puede atribuirse a cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo comisión dentro de la Administración Publica, dicha categoría.

En la tesis emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito, Novena Época, Materia Administrativa, del Semanario Judicial de la Federación, Volumen: X, Agosto de 1999, pagina 799, se menciona lo siguiente:

(SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).

El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así esta previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le puede a resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive política en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción

cuando éstas aun que tiene su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

Esta tesis jurisprudencial, insiste nuevamente en que la relación entre el servidor público y el Estado deberá ser de carácter laboral, así como algún otro tipo de normas que deberán regir de manera especial la relación entre la Administración Pública y sus servidores; además de lo anterior, aquí observamos como es que los servidores públicos al desenvolverse dentro de diferentes formas y diferentes ámbitos pueden incurrir en responsabilidades de carácter civil, penal, administrativa y política.

Por lo anterior definimos que la jurisprudencia, a pesar de que no da un concepto exacto y preciso de lo que es el servidor público, sí nos señala que la principal característica debe de consistir en la relación laboral y de función que guarde el Estado con la persona física denominada servidor público.

1.2 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La palabra responsabilidad indica la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado. Pudiendo concebirse también como deuda moral, cargo de conciencia por un error; debe de sufrir las penas establecidas por los delitos o faltas cometidas por dolo o culpa ²⁶

El catedrático Rafael I. Martínez señala de la responsabilidad de los servidores públicos, lo siguiente: “Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder de la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor publico debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes” ²⁷

²⁶ Cfr.SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op Cit. p. 415

²⁷ Op. Cit. p. 74

De los anteriores conceptos podemos establecer que todo servidor público debe ser plenamente responsable de sus actos o errores que impliquen contravención a las disposiciones jurídicas, tendrán como consecuencia el pago ya sea a través de la pérdida de su empleo, la de su libertad, o de su pecunio, independientemente de la sanción moral impuesta por la sociedad al ser señalado como corrupto o ineficiente.

De igual manera el maestro Luis Humberto Delgadillo refiere que la particular situación que presentan los trabajadores del Estado lo sujeta a una relación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les imponen generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes en razón del régimen legal aplicable de los órganos que intervienen de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.²⁸

Por lo anterior, cabe señalar que las responsabilidades de los servidores públicos son originadas por la contravención a un precepto legal que el servidor público realice, pues dada la relación que tiene este último con el Estado, y de acuerdo a los fines e importancia del mismo, el servidor público debe ser una persona que cumpla con todas y cada una de las características para que los objetivos de la Nación sean llevados a cabo de la mejor forma; siendo por ello que al incumplir el servidor público con los principios que las propias leyes le marcan, debe responder de una conducta en la cual incurra y que sea contraria a lo establecido en las normas. Es necesario hacer mención del principio que rige el derecho público siendo este “Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permita”, lo que implica que los servidores públicos siempre deberán de apegarse y ajustarse a los términos establecidos en la ley, haciendo únicamente lo admitido.

Por lo que el servidor público debe de actuar conforme a la letra de lo señalado en las leyes que en su encomienda tendrá la obligación de aplicar, sin que en ningún momento pretendan modificar lo establecido en la ley, con la pretensión de disminuir su efecto coercitivo, o interpretarlo con la finalidad de favorecer a alguna persona o personas que tengan la obligación de cumplirla.

²⁸ Op. Cit. p.22

2.4.1. RESPONSABILIDAD PENAL

En el presente objetivo se hará un análisis de en que casos los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad penal, en el ejercicio de su empleo cargo o comisión, y daremos principio con la definición que nos da el maestro Jorge Olivera Toro, quien al respecto señala:

“ La responsabilidad penal de los servidores públicos tiene lugar en delitos en que la acción es imputable principalmente a los que tienen esa calidad, independientemente de que puedan cometer ilícitos de otra naturaleza como particulares, esto es, pueden cometer delitos comunes y especiales. Las normas penales tutelan una variedad de bienes jurídicos y en el caso, a la Administración Pública” ²⁹

De esta definición se desprende que los servidores públicos pueden incurrir en delitos que se encuadren en las normas penales, pero independientemente de su calidad de servidor público, también pueden transgredir ordenamientos en su carácter de particulares por ejemplo al tener un accidente de tránsito con un vehículo oficial pero que el uso de dicho vehículo no tiene que ver con su función pública.

El catedrático Narciso Sánchez Gómez al respecto señala:

“Este tipo de responsabilidad tiene lugar, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurren en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes de la materia. En tal sentido, la responsabilidad penal se configura, por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ya sea por el apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, por no cumplir fielmente las funciones encomendadas, por ejercicio indebido de las mismas, por recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho de parte del público, por disponer para provecho personal de dinero público, por revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de funciones, por encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del Estado o de particulares, por tráfico de influencia, etc” ³⁰

²⁹ OLIVERA TORO Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 7ª ed. Edit. Porrúa, México, 1997. p358

³⁰ Op. Cit. p. 440

Este autor nos señala que la responsabilidad penal surge cuando la conducta del servidor público va en contra de lo establecido en las disposiciones del Código Penal, enunciando las causas que señala este último.

El jurista Miguel Galindo Camacho respecto de la responsabilidad penal señala que :

“Un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad penal cuando en ejercicio de sus funciones realiza un acto tipificado como delito, es decir, única y exclusivamente cuando lo realiza una persona en el ejercicio de la función pública.

Los delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, son propiamente delitos oficiales, pues solamente se pueden cometer cuando un sujeto activo del mismo es servidor público. ”³¹

Es importante señalar lo que dice el catedrático Miguel Galindo Camacho, en el sentido de que para que un servidor público incurra en responsabilidad penal, deberá estar ejerciendo las funciones que le han encomendado en la Administración Pública y dada la importancia de la actividad que el servidor público realiza dentro de ella tienen un régimen especial dentro de las normas penales, en el cual las sanciones a que se hace acreedor por determinadas conductas son mayores a las que se le aplicarían a un particular por las mismas conductas.

³¹ Op. Cit. p. 271

El jurista Sergio Monserrit Ortiz, dice que la responsabilidad penal tratándose de los servidores públicos:

“Aquella en la que incurren cuando sus actos u omisiones son sancionados por las leyes penales. Estos actos u omisiones pueden darse en el desempeño de su empleo cargo o comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los distintos tipos penales que contempla el Código Penal, relativos a delitos cometidos por servidores públicos en el desempeño de sus funciones. Si por el contrario, el delito es cometido por el servidor público, pero no se encuentra en funciones como tal, también es susceptible de responsabilizarlo penalmente cualquiera que sea el tipo penal que contemple el ordenamiento citado.”³²

De nueva cuenta se reafirma la situación de que el servidor publico deberá estar desempeñando su empleo, cargo o comisión a efecto de que con ese carácter, incurra en responsabilidad de tipo penal, tomándose en cuenta que como particular también puede ser sujeto de conductas contrarias a las normas penales.

Este tipo de responsabilidad es contemplada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción II, del artículo 109 constitucional que determina “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”, por lo que en el título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que “se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de los delitos previstos en este título o el subsecuente”.

³² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Edit Porrúa, México, 1999. p.196.

Los delitos a los que hacen referencia dichos títulos son:

Ejercicio indebido del servicio público; abuso de autoridad; coalición de servidores públicos; uso indebido de atribuciones y facultades; concusión; intimidación; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencia; cohecho; peculado y enriquecimiento ilícito.

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

Tratándose de servidores públicos de alta jerarquía que gozan de fuero constitucional, para poder proceder legalmente en su contra, de acuerdo a lo establecido por el artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo. La Cámara de Diputados debe autorizar previamente la denominada *Declaración de Procedencia*.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral; al igual que los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que con base en su soberanía resuelvan lo procedente.

Dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión con citatorio al inculcado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público, en su caso; se concederá brevemente la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de que lo hagan se les retira del recinto para proceder a la discusión de la votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculcado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.³³

2.4.2 RESPONSABILIDAD CIVIL.

Por lo que hace a la responsabilidad civil en la que pudieran incurrir los servidores públicos, de alta jerarquía el artículo 111 Constitucional establece que para el caso de demandas de orden civil, no será necesaria la declaración de procedencia, lo cual implica que, a diferencia de la responsabilidad política y penal, en la que solamente pueden incurrir en ella determinados servidores públicos, señalados dentro de la propia Constitución; en responsabilidad civil puede incurrir cualquier persona que sea considerada servidor público, la justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho de dañar a otro (artículos 1º, 12, 13 y 27, los cuales establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al establecer que todos los individuos gozaran de las garantías que otorga la Constitución); lo que implica que si un servidor público tiene demandas de orden civil no se encuentra protegido constitucionalmente y deberá responder por tales conductas.

³³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. Cit. p. 221.

Si ninguna persona esta obligada a sufrir detrimento en su patrimonio o su persona, sin una causa legítima que dé origen a tal detrimento, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio (entendiéndose por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, por falta de cumplimiento de una obligación) en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, en el que se establece: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”. Esta responsabilidad debiera ser imputable al Estado, toda vez que el servidor público actúa en el ejercicio de sus funciones, por mandato del órgano legalmente constituido y que es el que expresa la voluntad del Estado, lo cual implica que la voluntad antes referida no es la del individuo que causa el daño, sino la del Estado.

Al respecto el artículo 1927 del ordenamiento arriba citado refiere lo siguiente: “El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Por lo antes mencionado, debemos concluir que la responsabilidad civil de los servidores públicos, sólo se da entre particulares y el Estado, y no así entre el servidor público y el Estado, lo cual en todo caso sería una responsabilidad de carácter administrativo.

Ahora analizaremos el criterio de algunos doctrinarios, respecto de la responsabilidad civil de los servidores públicos:

El maestro Jorge Olivera Toro considera:

“Que la responsabilidad civil tiene lugar cuando el incumplimiento produzca menoscabo en el patrimonio del Estado o daño a los particulares, que es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario directamente por el obligado a la reparación o por las personas o cosas que estén bajo su cuidado.”³⁴

Con lo anterior podemos decir que cuando un servidor público ocasione un daño, entendiendo a este último como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, esto es en el sentido material, entonces será cuando un servidor público incurra en responsabilidad civil.

El catedrático Narciso Sánchez Gómez señala:

“La responsabilidad civil es aquella que se finca, cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño, se ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los particulares o del Estado, y en tal caso deberán ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas observables.”³⁵

Es importante determinar que por falta de atención en el cumplimiento de las obligaciones o en el ejercicio de los derechos, a un servidor público se le puede imputar una responsabilidad civil cuando no desempeñe su empleo, cargo o comisión con el debido cuidado que debe tener y que además con dicha conducta afecte los intereses del Estado o de los particulares, pudiéndose exigir en estos casos que el servidor público culpable responda de los daños ocasionados.

³⁴ Op. Cit. p. 357

³⁵ Op. Cit. p.444

El maestro Sergio Monserrit señala:

“La responsabilidad civil proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Publica Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, esta obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.”

36

En la anterior definición se establece que el servidor público incurre en responsabilidad civil, cuando adquiere una ganancia en la prestación de sus servicios o que en dicha prestación afecte directamente al Estado y deberá responder de dicha conducta con sus propios bienes con los de alguien que sean suficientes para cubrir el daño en el que incurrió.

Por lo antes manifestado por los diferentes autores, podemos señalar que la responsabilidad civil de los servidores públicos, solo se genera respecto de los particulares o del Estado, por lo daños que aquellos les ocasionen en el ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada, conforme a las normas de carácter civil; por lo tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil es necesario que se produzca entre particulares y de manera subsidiaria con el Estado, la cual deberá demandarse ante los jueces civiles, en virtud de que es esta la autoridad competente para conocer y resolver sobre este tipo de controversias, y en su caso dictara la sentencia que conforme a derecho proceda, la cual puede ser favorable o desfavorable para el servidor público o el Estado, o ambos e incluso también se le pueden negar las prestaciones reclamadas al particular.

³⁶ Op. Cit. p. 254

2.4.3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 110 establece qué servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, por lo que a continuación mencionaremos el citado precepto legal:

“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, 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, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la Republica, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”

De acuerdo a lo antes señalado, debemos decir que no cualquier persona puede incurrir en responsabilidad política, sino únicamente las personas mencionadas en el párrafo que antecede, las cuales debido a sus altos cargos que desempeñan tienen características especiales.

Es importante mencionar que los intereses públicos obedecen al interés colectivo, y en virtud de que son públicos benefician a la sociedad, por tanto podemos señalar que el interés público es el deseo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional.

Es importante señalar que la responsabilidad política se encuentra contemplada en el artículo 109 fracción I de nuestra Constitución Política que señala:

“Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”

A continuación haremos mención de lo que señalan algunos doctrinarios respecto de lo que es la responsabilidad política:

El maestro Narciso Sánchez Gómez, define a la responsabilidad política de la siguiente manera:

“Es aquella que se le atribuye a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido de presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación común.”³⁷

El jurista Jorge Olivera Toro, señala que:

“La responsabilidad política sólo alcanza a determinados servidores públicos, por razón de sus funciones, por actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”³⁸

³⁸ Op. Cit. p. 359

³⁷ Op. Cit. p. 420

En el concepto anterior, no se precisa quién o quiénes deben ser considerados como personas a las que se les puede imputar responsabilidad política, pero se determina que deben tener ciertas características, como son, que por las funciones que realizan, al efectuar actos u omisiones, afecten los intereses públicos.

El Catedrático Miguel Galindo Camacho refiere:

“Que la responsabilidad política consiste en el acto u omisión que cometen los funcionarios señalados en la propia Constitución con repercusión de los intereses públicos fundamentales.”³⁹

En esta definición se menciona que los funcionarios que señala la Constitución, son los que pueden incurrir en responsabilidad política y no determina el concepto legal exacto. Aludiendo que es una repercusión en los intereses fundamentales, sin que se mencione cuales son o que debemos entender por éstos, indicando únicamente que dicha responsabilidad deriva de un acto u omisión de funcionarios.

Para el catedrático Sergio Monserrit Ortiz, la responsabilidad política es:

“Aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.”⁴⁰

³⁹ Op. Cit. p. 288

⁴⁰ Op. Cit. p.78

De todos los conceptos antes mencionados, podemos establecer que ninguno manifiesta en forma clara quienes son aquellos funcionarios o personas que pueden incurrir en responsabilidad política, por lo que podemos señalar con precisión que debemos atender a lo dispuesto por el artículo 110 constitucional en el que se enlistan los funcionarios, que pueden incurrir en esta responsabilidad, independientemente de que su conducta pueda ser de acción u omisión si la misma constituye un agravio a los intereses públicos fundamentales, es motivo de responsabilidad.

El mecanismo para comprobar si un servidor público de los mencionados en el artículo de referencia incurrió en responsabilidad es el juicio político, por lo que es importante determinar en que consiste éste, a efecto de conocer el procedimiento mediante el cual el Congreso de la Unión constituido en jurado de sentencia sanciona las conductas contrarias al interés público en las que pueda incurrir un funcionario que estuvo protegido por el fuero constitucional.

El autor de referencia señala que el juicio político es:

“El procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales.”⁴¹

⁴¹ Ibidem. p. 93

Ha quedado de manifiesto que en este tipo de responsabilidad no puede incurrir cualquier servidor público, así mismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Título segundo denominado “Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia” en sus artículos del 5 al 24, establece que servidores públicos son sujetos de dicho procedimiento siendo también aplicable lo dispuesto en el capítulo IV del artículo 30 al 45 de la referida ley.

Además de lo señalado en el artículo 110 de la Constitución Política, es importante mencionar lo que establece el artículo 5° de la Ley antes referida, que señala lo siguiente:

“Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”

A continuación explicaremos brevemente el procedimiento que se sigue en el juicio político:

“El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado y formula sus conclusiones determinando la inocencia del acusado o en su caso la probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de sesenta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados erigida en Órgano de Acusación examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se de lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inicio la instrucción.”⁴²

A si mismo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 7º nos indica cuales son las conductas que causan afectación a los intereses públicos fundamentales y que son las siguientes:

- . El ataque a las instituciones democráticas
- . El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- . Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- . El ataque a la libertad de sufragio;
- . La usurpación de atribuciones;
- . Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- . Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior, y

⁴² Ibidem. p.292

VII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal....”

2.4.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa es precisamente la que se sanciona y determina en el procedimiento que se sigue a los miembros de la Policía Preventiva del Distrito Federal, ante la Contraloría Interna de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, y el Consejo de Honor y Justicia de dicha dependencia, siendo dicha responsabilidad el tema principal de la presente investigación.

Como lo referimos anteriormente, cuando hablamos del concepto de servidor público enunciamos el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también llamado código de conducta el cual establece los supuestos en los cuales un servidor público puede incurrir en responsabilidad administrativa, de los que no haremos mención para evitar su repetición, por lo que nos remitiremos a lo establecido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 113 el cual señala que:

“Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus

actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

De lo anterior podemos deducir que existen principios de actuación a los que los servidores públicos deben apegar su conducta y a continuación nos referiremos a lo que establecen algunos autores al respecto:

El catedrático Narciso Sánchez Gómez señala que:

“La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; el incumplimiento a tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones hacia la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia.”⁴³

En este concepto vemos como es que la responsabilidad administrativa se puede fincar a todos y cada uno de los servidores públicos, sin que se haga distinción alguna y se finca cuando alguno de ellos incurre en faltas que contravienen los principios que deben ser observados durante el desempeño de sus servicios tales como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y su inobservancia dará origen a las sanciones que la legislación respectiva aplica por la conducta desplegada por el servidor público de que se trate.

El doctrinario Miguel Galindo Camacho define a la responsabilidad administrativa de la siguiente forma:

⁴³ Op. Cit. p. 425

Un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad administrativa cuando comete una falta en el desempeño de sus funciones, cuando el acto u omisión que realiza tiene solamente efectos en el ámbito interno de la administración pública y no afecta, en consecuencia, la esfera jurídica de los particulares. En este caso, la comisión de faltas administrativas da lugar a que el superior jerárquico del infractor sea el que imponga la sanción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos administrativos previa mente establecidos en la ley de la materia. En el caso de que la acción u omisión del servidor público afecte la esfera jurídica de los particulares, la sanción administrativa es concomitante con la responsabilidad civil o penal y nunca puede excluir éstas⁴⁴

En esta definición se dice que el servidor público debe de estar realizando sus actividades en el momento que se dé una irregularidad para que se pueda considerar que ha incurrido en una responsabilidad administrativa. Así mismo no habla de una acción de hacer o dejar de hacer algo y que esto afecte directamente a la Administración Pública, es decir que con la conducta desplegada por el servidor público se transgreden los intereses fundamentales del Estado, pues el servidor público es la persona física que se encarga de llevar a cabo los servicios que el gobierno presta al pueblo y que tienen como finalidad el bien común. Por lo tanto, la afectación que hace el servidor público cuando incurre en este tipo de responsabilidad va en contra de los intereses del Estado y no de los particulares, estableciendo que en el caso de que sean afectados los intereses de particulares dará lugar a una responsabilidad de carácter civil o penal.

Por último este concepto, nos refiere que en el caso de que el servidor público incurra en responsabilidad administrativa, el encargado de poner una sanción a esta persona será el superior jerárquico, mediante un procedimiento que se seguirá y el cual se encuentra contemplado dentro de la ley de la materia.

Para el jurista Jorge Olivera Toro: “La responsabilidad administrativa también comprendida en la disciplinaria, opera con motivo de las faltas cometidas en el desempeño de la función pública, pudiendo coexistir con la responsabilidad civil y penal.”⁴⁵

⁴⁴ Cfr. Op. Cit. p. 37

⁴⁵ Cfr. Op. Cit. p. 358

Cabe mencionar que en esta definición no se hace referencia a cuales son esas faltas en el desempeño de la función pública, o a que principios corresponden que pudieran dar origen a la responsabilidad administrativa y sus accesorias, civil o penal, dependiendo del caso.

El jurista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez manifiesta lo siguiente:

La responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rige la función pública.⁴⁶

Es autor coincide con lo señalado por el maestro Miguel Galindo Camacho en el sentido de que para que se de la responsabilidad administrativa el servidor publico, deberá encontrarse desempeñando su empleo, cargo o comisión pública que le ha sido encomendada dentro del Estado, actuando o dejando de hacerlo y que ello implique una afectación al prestar el servicio público.

El jurista Sergio Monserrit Ortiz define a la responsabilidad administrativa como:

Aquella en la que incurren los servidores públicos cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las obligaciones contenidas en este dispositivo tiene como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁷

⁴⁶ Op. Cit. p. 39

⁴⁷ Op. Cit. p. 112

Esta definición es la que consideramos más completa en virtud de que establece que el servidor público deberá encontrarse prestando su empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública cuando incurra en la falta; se remite a lo dispuesto en el artículo 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de que determina que el servidor publico incurrirá en faltas administrativas cuando su conducta se contraponga a lo que señala la referida ley.

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO

3.1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES ANTE LA UNIDAD DE CONTRALORÍA INTERNA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

El Procedimiento Administrativo Disciplinario aplicado a los elementos de la Policía Preventiva del Distrito Federal, tiene su fundamento en el Capítulo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo Título es: Sanciones Administrativas y procedimientos para aplicarlas.

El artículo 49 de esta ley señala que:

“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 iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.”

Todos los servidores públicos están obligados a respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias, sin que con motivo de esto se le causen molestias indebidas al quejoso. Incorre en responsabilidad quien por cualquier medio impida o inhiba al quejoso para la formulación de quejas y denuncias o que por este motivo ejerza cualquier tipo de represalia, Artículo 50 de la citada Ley Federal.

En esta parte del presente estudio nos ocuparemos únicamente de los servidores públicos adscritos a la Policía Preventiva del Distrito Federal.

La Ley de la materia señala que los servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en su artículo 47, serán sancionados por la Contraloría Interna de la Secretaría.

El Procedimiento Administrativo Disciplinario aplicado a la Policía Preventiva del Distrito Federal ante la Contraloría Interna de la misma, se inicia con la presentación de una queja o denuncia, ya sea directa o personal mediante la recepción de una queja presentada por los particulares en alguna institución, como es el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Procuraduría Social del Distrito Federal, Prensa, Radio, Televisión, etcétera.

El artículo 64 de la ley de la materia señala que la Secretaría impondrá las sanciones que señala la ley mediante el siguiente procedimiento:

Se debe citar al presunto responsable a una audiencia (Audiencia de Ley) haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa, el lugar, día y hora en que ha de celebrarse tal audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegatos, por sí o por medio de un defensor.

A esta audiencia debe asistir el representante de la dependencia que para tal efecto se designe y que entre la fecha de citación y la de la audiencia no debe mediar un término menor a cinco, ni mayor de quince días hábiles.

Una vez desahogadas las pruebas, si las hay, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad, o en su caso imponer la sanción administrativa correspondiente, debiendo notificar al interesado de la resolución en el término de setenta y dos horas así como a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Si se diera el caso que en la audiencia, la Secretaría encontrara que no existe o no cuenta con elementos suficientes para resolver o detecte elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de terceros, podrá disponer la práctica de nuevas investigaciones y diferir la audiencia.

La fracción cuarta del artículo 64 de la Ley de la materia, prescribe que en cualquier momento antes o después del citatorio referido, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, esto a manera precautoria si a su juicio, esto conviene para la conducción o la continuación de las investigaciones. Esta suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, la determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que nos referimos suspenderá los actos que hayan dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en el que el interesado quede enterado de la resolución por cualquier medio o sea notificado. Esta suspensión cesará cuando así lo determine la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento disciplinario.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente fueran absueltos y no resulten responsables, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán los sueldos que hubieren dejado de percibir durante el tiempo que estuvieron suspendidos.

El artículo 65 señala que en los procedimientos que se sigan para la investigación y aplicación de las sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observará, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en el artículo 64.

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, cuenta con su contraloría interna, la cual mediante la recepción de quejas, denuncias o auditorias, inicia el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos que de alguna manera sean detectados o denunciados de cometer alguna irregularidad durante el ejercicio de sus funciones.

La Contraloría Interna de la Secretaría de Seguridad Pública a través de la Subdirección de Responsabilidades, incoa el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos presuntos responsables, sin embargo, el procedimiento aplicado en ésta, no se apega estrictamente a lo ordenado en el artículo 64 de la ley de la materia, siendo desde su inicio un procedimiento viciado ya que éste se inicia con la captación de una queja o denuncia, basándose únicamente en el dicho del denunciante, que generalmente no ofrece ni presenta prueba alguna de sus imputaciones; se abre un expediente y éste es asignado a una de las mesas investigadoras dependientes de la subdirección antes referida, se cita al presunto o presuntos responsables mediante un citatorio llamado de investigación, que nunca es entregado de manera personal, sino que se envía mediante estafetas o notificadores de la Contraloría Interna a la Unidad de Planeación y Control de los Sectores o Agrupamientos de policía, en muchos de los casos, estos citatorios no son entregados al interesado o se le entrega extemporáneamente, en este citatorio no se les da a conocer la presunta responsabilidad que se les imputa, lo que constituye una nueva infracción a la ley, ni se les da a conocer que tienen derecho de presentar pruebas y alegatos.

Cuando el servidor público presunto responsable (policía) comparece, en ocasiones no es enterado de los hechos que motivan su citatorio, sino que es declarado únicamente, a base de preguntas que generalmente están encaminadas a ubicarlo en tiempo lugar y circunstancias. Otras veces, sí se les dan a conocer los hechos que se le imputan, pero no se les otorga la oportunidad de carearse con la persona que los acusa, por lo regular son identificados por medio de las copias fotostáticas de sus identificaciones, o mediante las tarjetas de historia laboral que obran en la Dirección de Recursos Humanos y cuya fotografía que contienen data de al menos tres años atrás.

Este medio de identificación origina que en muchas ocasiones el quejoso o denunciante asegura reconocer como responsable de los hechos a elementos que, incluso no pertenecen al sector dentro del cual los hechos sucedieron, lo que propicia que un servidor público inocente, sea sometido al procedimiento administrativo disciplinario, pues para la Contraloría Interna este reconocimiento, que en otras circunstancias u

organismos no tendría validez alguna, en la misma es una prueba plena suficiente para fincar responsabilidad administrativa al policía supuestamente identificado.

Si el servidor público es identificado, es sometido de inmediato al procedimiento administrativo disciplinario señalado en el artículo 64 de la ley de la materia, no obstante que este durante la etapa de la investigación haya demostrado con pruebas documentales o de cualquier tipo no estar involucrado ni haber participado en los hechos.

Se les cita mediante un oficio citatorio a la Audiencia de Ley, el cual casi nunca cumple con el término mínimo de citación que señala el artículo 64 fracción I de la citada ley, ya sea porque no se le gira en tiempo o porque el responsable de la Unidad de Planeación y Control del Sector o Agrupamiento, no lo entrega en tiempo, esta es una violación al procedimiento que deja provisionalmente en estado de indefensión al presunto responsable, toda vez que la notificación es un requisito esencial en cualquier procedimiento sea civil, penal, laboral o administrativo.

Una vez que el presunto responsable comparece a la audiencia de ley, casi siempre sin asistencia legal, por ignorancia o falta de recursos, nuevamente es declarado y en esa misma audiencia se lleva a cabo el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como la producción de alegatos.

Generalmente el servidor público, no ofrece ni pruebas ni alegatos, quedando entonces a merced del criterio que aplique en su resolución, la Dirección General de Legalidad y Responsabilidad de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal. Una vez que le sea turnado el expediente respectivo y dicha autoridad determine sobre el mismo, aplica la sanción que considera procedente de acuerdo al caso concreto, teniendo entonces el servidor público, la oportunidad de hacer valer los recursos que la propia Ley le concede y de los cuales hablaremos con mayor amplitud en su oportunidad.

3.1.1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra regulado propiamente por el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual se denomina “ Responsabilidades Administrativas” y comprende de los artículos 46 al 78 de la citada Ley.

Así tenemos que el artículo 46 de la ley de la materia señala que: “Incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley.” Por su parte el artículo segundo a que se hace mención, nos remite a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “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.”

Siendo los siguientes:

“Los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial 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 a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. 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 las leyes federales, así como por el 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.”

Por lo antes mencionado podemos decir que todas las personas que sean consideradas servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad administrativa.

3.1.2 SANCIONES

La Ley de la materia señala como sanciones por faltas administrativas en su artículo 53 las siguientes:

- 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.

Para la aplicación de las sanciones que prevé la Ley, según lo ordena el artículo 54 de la misma, se deben tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que incurra el servidor público y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma la disposiciones de la Ley, en la práctica no se aplica el criterio antes mencionado, ya que dependiendo de la jerarquía del servidor público, en ocasiones cuando se trata de mandos superiores se les aplican sanciones leves por conductas graves, simulando la aplicación de la Ley y cuando se trata de elementos de rango inferior ante cualquier falta se les sanciona en forma severa.

También deben tomarse en cuenta las circunstancias socioeconómicas del servidor público, situación que se puede decir que nunca es valorada.

El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, de acuerdo al artículo en mención deben tomarse en cuenta, sin embargo, como ya lo mencionamos, mientras más alto es el nivel del jefe policiaco, su sanción es menor, pues a ciertos rangos la política entre directivos conduce a un proteccionismo entre ellos, lo que genera mayor impunidad dentro de la Policía del Distrito Federal.

Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, son elementos que se entienden como agravantes y atenuantes, esto es, los motivos que originan la conducta, así como si en su comisión existieron factores tales como la violencia física o moral, premeditación, ventaja, etc.

La antigüedad en el servicio es otro factor que no se toma en consideración al momento de dictarse una resolución condenatoria, pues se aplica de igual forma a un servidor público con un año de antigüedad que a uno con veinte años.

La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, en virtud de que un elemento que de manera reiterada viola la Ley debe ser sancionado con mayor severidad.

El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones, es un factor que igualmente no es considerado como la ley lo expresa, ya que igual se sanciona, por ejemplo la solicitud de dádivas por veinte pesos, que por dos mil.

Por las anteriores consideraciones podemos afirmar que el Procedimiento Administrativo Disciplinario aplicado a la Policía Preventiva del Distrito Federal, tiene grandes vicios que propician impunidad y corrupción, que es lo que no permite que los ciudadanos cuente con una policía honesta y profesional.

3.1.3 ARTÍCULO 45 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Es de vital importancia para este estudio ocuparnos a fondo de lo prescrito por este artículo, ya que en el procedimiento administrativo disciplinario que a la policía preventiva se aplica en la Contraloría Interna, nunca es aplicado, lo que significa que existe otro punto importante en cuanto a la legalidad que éste contiene, en virtud de que a las diversas infracciones a la Ley antes indicada se suma esta, que jurídicamente hace que el procedimiento citado esté totalmente afectado de nulidad, lo que se puede afirmar ya que el artículo 45 textualmente ordena: “ En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Así mismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal,” hecho que nunca se lleva a cabo, toda vez que en forma indebida se aplica supletoriamente en el procedimiento, el Código Federal de Procedimientos Civiles, con lo cual , en materia de pruebas, el procedimiento se vicia y deja en estado de indefensión al servidor público, al dejarlo sin derecho a ofrecer pruebas tales como la confesión, la inspección y especialmente la confrontación y los careos, ocasionando con ello que el servidor público sea reconocido por medio de una copia fotostática de una fotografía, un hecho que como antes se mencionó resulta aberrante por los resultados negativos que para el Derecho produce, prueba de reconocimiento a la que se le concede valor probatorio pleno, sin que el quejoso haya tenido a la vista físicamente al probable responsable, y por tanto esté plenamente seguro de su imputación.

Ahora bien en este procedimiento, se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, esto con base en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES; Debe estimarse supletoriamente aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo mismo que todos los procedimientos y Leyes Administrativas Federales. Sexta Época.- 3ª. Parte.- Vol. LXXIII, pag. 40”.

Esta jurisprudencia no sería fundamento o base legal para dejar sin efecto la estricta aplicación que se debe hacer de las disposiciones contenidas en la Ley de la materia, ya que la jurisprudencia es una norma de juicio que suple omisiones de la Ley, que es fundada en las prácticas seguidas en casos iguales o análogos, siendo que en este caso no existe ninguna omisión en la Ley de la materia, por lo que estrictamente debe ser aplicado lo plasmado en la misma.

La jurisprudencia puede ser confirmatoria, supletoria de la ley, interpretativa o derogativa de la norma jurídica. Mediante la primera, las sentencias ratifican lo preceptuado por la ley. La supletoria colma los vacíos de la Ley, creando una norma que la completa. La interpretativa explica el precepto legal y pone de manifiesto el pensamiento del legislador. La derogativa modifica o abroga los preceptos legales.

Las tres primeras tienen validez en nuestro derecho. La derogativa no lo tiene porque se contrapone con el artículo 14 constitucional y con lo dispuesto en el artículo 9 del Código Civil para el Distrito Federal (que es aplicable en toda la República en materia Federal) que previene que la Ley sólo puede ser abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la Ley anterior. El artículo 10 del Código Civil agrega que “Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o practica en contrario”.

Ahora bien, vamos a pensar que efectivamente, esta jurisprudencia le diera un marco de legalidad al procedimiento, lo que nos haría imaginar que entonces el procedimiento seguido ante la Contraloría Interna, sería regido estrictamente por los extremos de hecho y de derecho que establece el citado ordenamiento legal, y que el Órgano de Control que lo aplica se debe encargar también de hacer cumplir estrictamente sus disposiciones, pero esto tampoco se lleva a la práctica, toda vez que de igual forma las disposiciones que el Código de Federal de Procedimientos Civiles establece son frecuentemente ignoradas, de igual forma en perjuicio del servidor público involucrado.

Lo anterior se afirma, ya que a éste de ninguna manera le es admitida como medio de prueba a su favor la prueba confesional, misma que es señalada como un medio de prueba en el capítulo segundo del citado Código, esto con un fundamento legal que no es aplicable, como es el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que se refiere a las salvaguardas hacia los quejosos o denunciantes, específicamente en lo que aplica a no causales molestias innecesarias, lo que resulta absurdo toda vez que cualquier persona que ejerce una acción legal sabe y está conciente de las molestias que con su queja vienen aparejadas. Esto de nueva cuenta deja en un total estado de indefinición al servidor público involucrado.

3.1.4 PRESCRIPCIÓN.

El artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala el plazo de prescripción que tiene la Secretaría y las Contralorías internas para imponer las sanciones que dicha ley prevé, siendo de un año en los casos en los cuales el daño causado o el beneficio obtenido por el servidor público presunto responsable no exceda de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. En los demás casos prescribirá en tres años.

Es necesario señalar que hay ocasiones en las cuales no obstante que la conducta del servidor público ya causó prescripción se le somete de igual forma al

procedimiento administrativo disciplinario, lo que conduce a una violación a las disposiciones de la Ley y al procedimiento.

3.1.5 RECURSOS.

EL maestro Carlos Arellano García define al recurso como:

“La institución jurídica mediante la cual la persona física o moral, presuntamente afectada por una resolución jurisdiccional o administrativa, de autoridad estatal, la impugna ante la propia autoridad o ante autoridad estatal diversa, al considerar que le causa agravios que hace valer, concluyéndose con una nueva resolución confirmatoria, revocatoria o modificatoria de la resolución impugnada”.⁴⁸

En este sentido y contra las resoluciones firmes que aplica la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal a través de la Dirección General de Legalidad y Responsabilidad, proceden los siguientes recursos:

3.1.5.1 RECURSO DE REVOCACIÓN.

Se presenta para impugnar la resolución ante la propia autoridad, este recurso debe interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

⁴⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo. 6ª ed. Edit Porrúa, México, 1991. p.634

La tramitación del recurso de revocación se sujeta a las siguientes formalidades:

Se inicia mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de esta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

La autoridad debe acordar sobre la admisibilidad del recuso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución.

Una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución ya sea sancionando o improcedente, dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificando al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas, lo anterior de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.1.5.2 JUICIO DE NULIDAD

El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla el Juicio de Nulidad para que se puedan impugnar las resoluciones que emitan los órganos de control interno, en este caso las emitidas por la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, que es la autoridad que resuelve sobre la responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, anteriormente el citado Juicio de Nulidad se presentaba ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero debido a las reformas que dieron origen al estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las resoluciones de la citada Contraloría se impugnan ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de acuerdo a los establecido en los artículos, 50, 51, 53, 55,56 de la ley que rige al mismo.

El mencionado juicio se inicia con la interposición de una demanda de nulidad, la cual debe reunir los siguientes requisitos:

- El servidor público deberá presentar la demanda por escrito, ante la Sala en turno del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dentro de los quince días hábiles siguientes a que haya surtido efecto la notificación de la autoridad que emitió la resolución que se pretende impugnar.
- Nombre y domicilio del demandante.
- La resolución que impugna.
- La autoridad (es) demandada (s).
- Los hechos que den motivo a la demanda
- Las pruebas que ofrezca.
- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.
- En su caso nombre y domicilio del tercero perjudicado.
- Copias de traslado para las partes involucradas.
- Documentos que acrediten su personalidad.
- Documento donde conste el acto impugnado (resolución).
- Pruebas documentales que ofrezca.

La sentencia que dicte el Tribunal puede ser en diferentes sentidos:

- Puede reconocer la validez de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada sólo para efectos.

3.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE EL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Este procedimiento se inicia con la recepción en la Dirección de Asuntos Jurídicos, de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, o directamente ante el Consejo de Honor, de algún oficio o escrito de queja en el que se encuentre implicado un elemento o mando operativo de dicha Secretaría, el fundamento para sus actuaciones se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, a continuación enunciamos la forma como se desarrolla dicho procedimiento y cuales son las etapas del mismo:

- Una vez que se recibe la queja o denuncia esta se radica, con fundamento en el artículo 52 fracción I de la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal.
- Posteriormente se realiza la diligencia de ratificación.
- Se gira citatorio al presunto responsable, con fundamento en el artículo 14 y 16 constitucional, y 53 y 55 de la Ley de Seguridad Pública.
- En caso de no comparecer el presunto responsable se realiza cédula de notificación por instructivo, fundamentándola en los artículos 14 y 16, 123 fracción XIII apartado B de la Constitución, así como artículo 1º, 53,54 y 55 de la Ley de Seguridad Pública (notificación por instructivo).
- Una vez que comparece el probable responsable se acuerda la admisión de pruebas, la cual regularmente son presentadas por escrito, y el fundamento para su ofrecimiento se encuentra en el artículo 55 fracción I de la Ley de Seguridad Pública, 327 fracción II y 333 del Código de Procedimientos Civiles del D.F
- El acuerdo de admisión de pruebas se fundamenta en el artículo 55 fracción I, II y IV de la Ley de Seguridad Pública.
- Una vez desahogadas las pruebas, se reciben los alegatos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 55 fracción II de la Ley de Seguridad Pública.

- Las constancias que se realicen con motivo de comparecencias, admisión de documentos, relacionados con el asunto en concreto se realizan con fundamento en el artículo 55 fracciones I, II, Y IV de la Ley de Seguridad Pública.
- Las resoluciones se encuentran sustentadas en lo dispuesto por los artículos 41,42 último párrafo y 55 fracción II de la Ley de Seguridad Pública.
- Una vez concluidas las etapas mencionadas del procedimiento, el elemento implicado contará con varios recursos jurídicos, de los que más adelante hablaremos.

3.2.1 EL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA

El Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, se integra por un presidente, designado por el titular de la misma, debiendo ser elegido de entre los elementos policiales que tengan la jerarquía correspondiente a nivel medio por lo menos y una reconocida honorabilidad y probidad; un Secretario que es designado por el Presidente del Consejo y que debe tener título de Licenciado en Derecho, un Vocal, representante este de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, lo que no se cumple, ya que dicho funcionario es designado por la Contraloría Interna de la Secretaría, lo que representa una irregularidad que en su oportunidad puntualizaremos; dos Vocales más, los que deberán ser insaculados, de entre los elementos policiales, los cuales debe tener una jerarquía equivalente a mando medio y que gocen de reconocida honorabilidad y probidad, estos duraran en su cargo dos años y no serán reelectos, y un suplente para cada uno de estos cargos. (art. 54)

Este Consejo se encuentra integrado orgánicamente en la Dirección de Asuntos Jurídicos y Justicia Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, a éste le da competencia para conocer de las conductas irregulares u omisiones que impliquen violaciones a Leyes y Reglamentos, esto únicamente cuando son cometidas por los elementos operativos de la mencionada Secretaría, toda vez que la Ley de Seguridad Pública en su artículo 9º excluye del procedimiento ante el Consejo de Honor

y Justicia a los servidores públicos con carácter administrativo que laboran en la misma, siendo la Contraloría Interna la que es competente para sancionar conductas ilícitas de estos últimos, no obstante lo anterior cuando un ciudadano presenta una queja en contra de un elemento operativo de la Secretaría quien toma conocimiento en primera instancia es la Contraloría Interna, lo que de antemano vicia el procedimiento.

3.2.2 NATURALEZA.

El Consejo de Honor y Justicia es el órgano colegiado cuya existencia se encuentra prevista por la norma interna de la Secretaría de Seguridad Pública que es la Ley de Seguridad Pública Para el Distrito Federal, misma que fue creada para cumplir lo establecido en el artículo 123 fracción XIII apartado B de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

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

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.”

3.2.3 FUNCIONES.

La actual Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, establece en su artículo 53 que cada cuerpo de Seguridad Pública tendrá su Consejo de Honor y Justicia, y que éste será el órgano competente para:

“...

- I. Conocer y resolver las faltas graves en que incurran los elementos policiales a los principios de actuación previstos en la presente Ley, así como a las normas disciplinarias de cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública;
- II. Resolver sobre la suspensión temporal y la destitución de los elementos;
- III. Otorgar condecoraciones y determinar con arreglo a la disponibilidad presupuestal, estímulos y recompensas, y
- IV. Conocer y resolver los recursos de rectificación.

El Consejo de Honor y Justicia velará por la honorabilidad y reputación de los Cuerpos de Seguridad Pública y combatirá con energía las conductas lesivas para la comunidad o la corporación, para tal efecto, gozará de las más amplias facultades para examinar los expedientes u hojas de servicio de los agentes y para practicar las diligencias que le permitan allegarse de los elementos necesarios para dictar su resolución.

...”

Podemos señalar que en diversas ocasiones, es el titular de la Contraloría interna quien determina cuando se debe suspender a un elemento, esto en relación a la gravedad de la conducta u obedeciendo a lineamientos políticos, no es esto criticable ya que se abate una mínima proporción de conductas indebidas, lo que es criticable es el

hecho de que el criterio de suspender al elemento infractor no se aplique a todos por igual, lo que implica violaciones a lo dispuesto en la Ley de Seguridad Pública, toda vez que ésta prescribe que los elementos sujetos a un procedimiento de investigación, penal o administrativo, deben ser suspendidos de sus cargos hasta en tanto no se resuelva el asunto. (Art. 64 Fracc. IV LFRSP)

Dicha facultad que tiene el Consejo de Honor y Justicia, de suspender temporalmente con carácter preventivo o correctivo a los elementos de seguridad pública, como ya se mencionó es aplicada en forma indebida en ocasiones por el órgano de control interno. La suspensión es correctiva, cuando se aplica a un elemento que en forma reiterada o particularmente indisciplinado haya incurrido en faltas cuya naturaleza no ameriten la destitución, esta suspensión no podrá exceder del término de treinta días naturales. La suspensión temporal preventiva, procede cuando el elemento se encuentre sujeto a una investigación administrativa o penal por conductas u omisiones de las que pueda desprenderse o derivarse responsabilidad, y cuya permanencia en el servicio pueda afectar a la corporación o a la comunidad. Esto a consideración y juicio del Consejo de Honor y Justicia.

Esta suspensión subsistirá hasta que el asunto de que se trate quede total y definitivamente resuelto en la instancia final del procedimiento correspondiente.

En el caso de que el elemento sea absuelto, tendrá derecho a recibir todas y cada una de las prestaciones que no percibió durante el procedimiento.

El hecho de que las quejas o irregularidades en las que puede incurrir un elemento de la Policía Preventiva del distrito Federal, sean ventiladas en ocasiones ante el Consejo de Honor y en otras ante la Contraloría Interna provoca que una de las autoridades estén desarrollando un procedimiento que estará viciado de origen, lo que dará como resultado que todas y cada una de las actuaciones que se realicen sean nulas con posterioridad, aún en el caso de que las actuaciones se remitan con posterioridad a la autoridad competente para conocer y resolver sobre el asunto de que se trate.

3.2.4 ALCANCE DE SUS RESOLUCIONES.

El Consejo de Honor y Justicia, al conocer sobre la comisión de una conducta indebida por parte del personal de seguridad pública, deberá iniciar un expediente, este debe sujetarse a las formalidades establecidas, debiendo citar al elemento sujeto al procedimiento, y dándole a conocer la naturaleza y causa del mismo, a fin de que conozca los hechos que se le imputan y pueda defenderse, por sí o por medio de un defensor o persona de confianza, en su defecto se le nombrará un defensor de oficio, concediéndole diez días hábiles para que ofrezca pruebas y alegatos. En este procedimiento serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad y las que sean contrarias a la moral y las buenas costumbres (Art. 55 Fracc. I Ley de Seguridad Pública).

Al respecto podemos comentar que este procedimiento contiene mayores garantías que el realizado en la Contraloría Interna, toda vez que en muchos de los casos, los elementos policíacos no contratan los servicios de un defensor, en ocasiones por ignorancia o por falta de recursos, siendo en este caso una ventaja para ellos el que les sea asignado un defensor de oficio.

Cuando se llega el día señalado para la audiencia, se desahogan las pruebas, y el interesado puede presentar verbalmente o por escrito sus alegatos, posteriormente, el Consejo deberá dictar su resolución debidamente fundada y motivada en un termino no mayor a los diez días siguientes, entendiéndose días naturales y notificará personalmente al interesado (fracción II del artículo antes mencionado)

El Consejo de Honor y justicia puede aplicar los correctivos disciplinarios siguientes:

- I. Amonestación;
- II. Arresto hasta de treinta y seis horas, y
- III. Cambio de adscripción.

Los tres correctivos anteriores constituyen una sencilla forma de prevenir conductas indebidas, pero existen otras no tan simples, y que ocasionan la destitución del empleo, cargo o comisión, obviamente estas sanciones son consecuencia de conductas más graves o que estrictamente sean sancionadas por la Ley con la destitución de acuerdo a lo establecido en el artículo 52 de la Ley de Seguridad Pública y que a continuación señalo:

- I. “I. Faltar a sus labores por más de tres ocasiones en un periodo de treinta días naturales sin permiso o causa justificada;
- II. La sentencia condenatoria por delito intencional que haya causado ejecutoria;
- III. Por falta grave a los principios de actuación previstos en los artículos 16 y 17 de la presente Ley y a las normas de disciplina que se establezcan en cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública;
- IV. Por incurrir en faltas de probidad y honradez durante el servicio;
- V. Por portar el arma de cargo fuera del servicio;
- VI. Por poner en peligro a los particulares a causa de imprudencia, descuido, negligencia o abandono del servicio;

- VII. Por asistir a sus labores en estado de ebriedad, o bajo el influjo de sustancias psicotropicas o estupefacientes, o por consumirlas durante el servicio o en su centro de trabajo;
- VIII. Por desacato injustificado a las órdenes de sus superiores;
- IX. Por revelar asuntos secretos o reservados de los que tenga conocimiento;
- X. Por presentar documentación alterada;
- XI. Por aplicar a sus subalternos en forma dolosa o reiterada correctivos disciplinarios notoriamente injustificados, y
- XII. Por obligar a sus subalternos a entregarles dinero o cualquier otro tipo de dádivas a cambio de permitirles el goce de las prestaciones a que todo policía tiene derecho.”

3.3 RECURSOS.

Cuando un servidor publico de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, se ve afectado por alguna de las resoluciones que emite el Consejo de Honor y Justicia de dicha Secretaría, tienen la posibilidad de recurrir dichas resoluciones, ya sea ante el propio Consejo a través de los recursos de Revisión y Rectificación, o ante una autoridad diferente que en este caso sería el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mediante un Juicio de Nulidad, a continuación veremos en que consisten los recursos interpuestos ante la propia institución emisora de la resolución.

3.3.1 RECURSO DE RECTIFICACIÓN

Este recurso tiene su fundamento legal en lo previsto por los artículos 45 y 46 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, y se presenta generalmente contra las resoluciones que imponen arresto o cambio de adscripción, debiéndose presentar el recurso dentro de los cinco días naturales siguientes a su aplicación, este recurso no suspenderá los efectos del arresto, su objeto es el que dicho correctivo no aparezca en el expediente ni en la hoja de servicio del elemento, si se demuestra que el arresto fue indebido, el superior jerárquico puede ser sancionado, de igual forma pueden existir resoluciones que dejen sin efecto un cambio de adscripción, y ésta deja sin efecto la medida correctiva, hay que aclarar que este recurso no es procedente cuando el cambio de adscripción se hace por necesidades del servicio y no tenga carácter de sanción, para el elemento que interpone este recurso resulta fundamental el que el mismo proceda y no aparezca en su expediente una sanción, toda vez que para los efectos de ascenso, premios y condecoraciones uno de los criterios que se aplican por parte del Consejo de Honor y Justicia es el de tener un expediente limpio.

3.3.2 RECURSO DE REVISIÓN.

Este recurso, tiene su fundamento legal en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Pública, se presenta contra las resoluciones del Consejo de Honor y Justicia, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la resolución y se presenta ante el titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, debiendo expresar los agravios que le causa la resolución así como las pruebas que procedan, una vez interpuesto el recurso dentro del término señalado, el titular debe resolver dentro de los diez días hábiles siguientes, la resolución del titular de la dependencia será agregada al expediente u hoja de servicio correspondiente, aunque ante la confirmación de este recurso la ley no prevé otras instancias, dicha resolución puede ser recurrida como ya lo mencionamos a través de un Juicio de Nulidad, o mediante un Juicio de Amparo Administrativo.

3.4 MARCO JURÍDICO SUPLETORIO.

En este tema debemos mencionar lo que determina la doctrina acerca de la supletoriedad, haciendo notar que no hay capítulos o apartados especiales que estudien el tema como tal, por lo que citaremos lo que al respecto señalan algunos juristas.

El maestro Miguel Acosta Romero, divide las fuentes del derecho en creación y supletoriedad, refiriendo al respecto lo siguiente:

- a) Creación de la norma: Es el momento mismo del origen de la norma, es decir, son las circunstancias sociales que dan origen a la norma.
- b) Supletoriedad de la norma en su interpretación, ejecución y aplicación cuando tiene laguna o no prevé determinadas situaciones. Se origina una situación de derecho aun cuando no siempre tiene las características de generalidad y abstracción que se le reconocen a la ley o cuando va más allá de los alcances de ésta, es aquel que, a través de la interpretación e integración, se resuelven conflictos no previstos en la ley o cuando van más allá de los alcances de ésta. Es cuando se habla de las lagunas de la ley o de que el Derecho no prevé con determinación todos los posibles supuestos, por lo tanto serán fuentes del derecho, todas aquellas normas y técnicas jurídicas que auxiliien a la Administración Pública o bien a los tribunales en la interpretación e integración del Derecho y a aquellas fuentes que la ley propia señala para su interpretación o aplicación supletoria.⁴⁹

⁴⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 13ª ed. México, Edit Porrúa, 1999, p.71.

Del concepto anterior, debemos decir que el estudio que hace el jurista Acosta Romero a las fuentes del derecho consiste en dividir las en dos grupos como lo son la creación de la norma y la supletoriedad, realizaremos un análisis a esta última fuente, toda vez que es uno de los puntos que interesa en el desarrollo del presente proyecto.

De las fuentes del derecho desde el punto de vista de la supletoriedad, tenemos:

Son fuentes supletorias del derecho todas aquellas normas y técnicas jurídicas que auxilien a la Administración Pública o a los Tribunales en la interpretación e integración del derecho y aquellas fuentes que la propia ley señala para su aplicación supletoria; en este punto resulta importante determinar que debemos entender por normas y técnicas jurídicas auxiliares, entendiéndose en este sentido por norma a las reglas dictadas por el legislador que determinan la conducta de los hombres y por técnica jurídica a la interpretación y aplicación de los preceptos del derecho vigente; por lo antes mencionado debemos decir que el derecho tiene como fuentes supletorias aplicables a las normas y las técnicas jurídicas establecidas que ayudan a los tribunales a las resoluciones de los conflictos, por lo que hace a la ley esta deberá de determinar cuales son los principios, leyes, costumbres que le servirán como supletorias, lo que en nuestro estudio podemos corroborar cuando el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala la aplicación supletoria de Código Federal de Procedimientos Penales.

El maestro Rafael I. Martínez Morales refiere lo siguiente:

“El derecho, la norma jurídica, surge como producto de ciertos fenómenos sociales, que debido a su fuerza, logran que el legislador les de forma y los incorpore en los textos legales. El derecho administrativo no obstante su amplitud, requiere supletoriedad en su aplicación; por eso se recurre al derecho civil y mercantil, al derecho procesal, a los principios

generales del derecho, y eventualmente a la costumbre y a los estudios doctrinales. La supletoriedad se presenta, como es sabido, cuando un ordenamiento adolece de lagunas y el mismo establece que sean subsanadas mediante la aplicación de otros textos legales.”⁵⁰

De la definición anterior podemos señalar que el legislador es el responsable de formular normas jurídicas generales obligatorias e impersonales, y que no obstante que el derecho administrativo es sumamente amplio, con regularidad se tiene que auxiliar de otras disciplinas del derecho, como son el derecho mercantil, derecho civil, procesal, así como de los principios generales del derecho, la costumbre y los estudios doctrinales, lo anterior con la finalidad de estar en posibilidad de resolver las controversias que puedan suscitarse a falta de disposiciones en las propias leyes administrativas.

La supletoriedad surge cuando existen lagunas en la ley, estableciéndose en ésta que dichas omisiones se suplirán con otro ordenamiento legal; es importante señalar que para que una norma pueda aplicarse supletoriamente a una ley, deberá carecer de supuestos jurídicos que puedan ser cubiertos por otra disposición de carácter legal y deberá quedar establecido en la propia ley, cual es el ordenamiento que servirá como complemento, lo que anteriormente ejemplificamos.

A continuación veremos cuales son los ordenamientos legales y leyes que se aplican en forma supletoria al procedimiento administrativo disciplinario de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

⁵⁰ Op. Cit. p. 15

3.4.1 LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

La Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de julio de 1993, y entró en vigor al día siguiente, esta Ley derogó el anterior Reglamento de la Policía Preventiva.

La Ley de Seguridad Pública es de orden público e interés general, y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal, Esta Ley en su artículo 2º establece:

La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y que tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público;
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestro y desastres.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Arts. 21 y 115)

En este estudio, únicamente nos ocuparemos de las disposiciones que la presente Ley establece para los miembros pertenecientes a la Policía Preventiva, que son las mismas que para los Agentes de la Policía Judicial.

Los lineamientos de actuación que la Ley de Seguridad Pública establece como principios normativos de los Cuerpos de Seguridad Pública son los siguientes:

- El servicio a la comunidad, la disciplina y el respeto a los derechos humanos y la legalidad, principios que invariablemente deben observar los miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública (artículo 16).

-Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento las garantías constitucionales de los ciudadanos, servir con lealtad y honor a la sociedad, respetar y proteger los derechos humanos, actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y sus bienes, no discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social o preferencia sexual, ideología política o cualquier otro motivo, desempeñar su servicio con honradez, absteniéndose de cualquier acto de corrupción o usar sus funciones para lucrar, tratar con respeto a las personas, a las cuales deberán auxiliar y proteger en todo momento, absteniéndose de todo acto de prepotencia o de limitar las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la ciudadanía, prestar el auxilio que le sea posible a quienes estén amenazados de un peligro personal y en su caso solicitar los servicios médicos de urgencia cuando estas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos, usar el quipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia y conservarlo, recurrir a medios no violentos antes de usar las armas, velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia, no tolerar ni infligir actos de tortura, crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aun cuando se trate de cumplir con la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra, siendo su obligación

denunciar tales actos ante la autoridad competente en cuanto los conozcan, obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando el cumplimiento de éstas no impliquen la comisión de un delito, observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando, con estricto apego y respeto a los derechos humanos y a las normas disciplinarias aplicables, guardar la reserva y confidencialidad necesaria respecto a las órdenes que reciban y la información que obtengan en razón del desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otro modo, esto sin perjuicio de informar al titular de la dependencia el contenido de aquellas órdenes sobre las cuales tenga presunción fundada de ilegalidad, asistir a los cursos de formación policial a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización, observar las normas de disciplina y orden que establecen las disposiciones reglamentarias y administrativas internas de cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública y actuar coordinadamente con otras corporaciones y brindarles el apoyo que legalmente proceda. (artículo 17 de la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal).

Los principios arriba mencionados son los que rigen la actuación de los Cuerpos de Seguridad Pública, aunque en la práctica vemos que regularmente son letra muerta, en virtud de que los cuerpos policiales difícilmente se adaptan a éstos e incluso los mismo elementos son víctimas de sus superiores jerárquicos por violaciones a dichos principios de actuación que la Ley contempla.

3.4.2 CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplica, de forma supletoria en el procedimiento administrativo disciplinario al cual son sometidos los servidores públicos pertenecientes a la Policía Preventiva del Distrito Federal, cuando éstos son denunciados o detectados de incurrir en conductas irregulares durante el desempeño de su servicio, no obstante, como ya lo mencionamos la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que se debe aplicar supletoriamente el Código

Federal de Procedimientos Penales, pero como es el primero de los códigos señalados el que se aplica generalmente, entraremos al estudio de su forma de aplicación.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, carece de un capítulo específico en el cual se describa la forma de ofrecer, admitir, desechar y desahogar las probanzas que ofrece el servidor público sometido al procedimiento, así como también de un capítulo dedicado a los medios de prueba, por la que la Ley de la materia debe apoyarse de un Código de Procedimientos para cubrir estas lagunas.

Por lo anterior, y toda vez que este ordenamiento legal es utilizado de manera supletoria, se deberían entonces aplicar estrictamente sus disposiciones. Pero en la práctica no es así, la letra de este Código Federal es muchas veces ignorada, por ejemplo: un procedimiento es iniciado en ocasiones, con la denuncia de una persona que de ninguna forma es o puede ser parte del procedimiento, infringiendo así lo dispuesto en su artículo primero que señala quién puede intervenir en un procedimiento o participar en él, o dicho de otra forma, quién legalmente tiene el ejercicio de la acción.

Se cometen de igual forma, infracciones a otros artículos de este Código Federal, como por ejemplo, la admisión de los medios de prueba, este Código reconoce como medios de prueba las siguientes:

- I. La confesión (medio de prueba desechado sin excepción en el procedimiento por ocasionar molestias innecesarias al quejoso o denunciante.
- II. Los documentos públicos.
- III. Los documentos privados.
- IV. Los dictámenes periciales. (prueba que no es aceptada por no tener la Contraloría este tipo de personal ni facultades para ordenar a las partes el pago de los honorarios de estos servicios profesionales. Lo cual se realiza sin fundamento legal).
- V. El reconocimiento o inspección judicial.

- VI. Los testigos.
- VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
- VIII. Las presunciones. (Art. 93 CFPC)

Estos tres últimos medios de prueba generalmente son admitidos en el procedimiento que se sigue a los elementos policiales ante la Contraloría Interna de La Secretaría de Seguridad Pública.

Como se puede observar, no es estrictamente aplicado este Código Federal durante el desarrollo del procedimiento, además de dejar en estado de indefensión al servidor público presunto responsable al no serle admitidas las pruebas a que legalmente tiene derecho, lo que afecta totalmente de nulidad el procedimiento por contener vicios en los requisitos formales y esenciales del mismo.

3.4.3 CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Es el Código Federal de Procedimientos Penales que la ley de la materia señala como adjetivo y aplicable en su artículo 45, sin embargo, en ningún procedimiento iniciado en la Contraloría Interna, se sujeta a la disposición de tal artículo, por lo que este Código Federal no es aplicado bajo ninguna circunstancia.

Lo anterior, es una grave violación a lo dispuesto por la Ley de la materia, y en consecuencia al mismo procedimiento, lo que una vez más implica que éste se afecte de nulidad al existir violaciones procesales.

El Código Federal de Procedimientos Penales reconoce como medios de prueba los siguientes:

- I. Confesión.
- II. Inspección.
- III. Peritos.
- IV. Testigos.
- V. Confrontación.
- VI. Careos.
- VII. Documentos.

(Dichos medios de prueba se encuentran en los artículos del 207 al 278 de dicho Código).

Una vez mas la confesión está reconocida en primer término, lo que hace suponer que es esta prueba la de mayor valoración jurídica para el juzgador, al momento de resolver sobre el asunto, lo que conduce a reafirmar que el desechar esta probanza sin un fundamento legal que lo disponga estrictamente, deja en estado de indefensión al oferente, caso en el cual incurre la Contraloría interna sin excepción alguna en virtud de ser un criterio establecido en la misma, argumentando que no es el quejoso o denunciante la contra parte, sino que es la misma Contraloría.

La inspección, los peritos, los testigos y documentos, son pruebas que también reconoce el Código Federal de Procedimientos Civiles, pero son la confrontación y los careos, los medios de prueba idóneos para poder determinar la existencia de los elementos de juicio suficientes y necesarios para hacer probable la responsabilidad que se le imputa al servidor público sometido al procedimiento. Por lo que la no aplicación del Código Federal señalado como adjetivo de la Ley de la materia, ocasiona perjuicios a los elementos policíacos a los cuales se les ha fincado una presunta responsabilidad.

3.4.4 CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

El Código Penal para el Distrito Federal prevé diversos capítulos en los cuales tipifica las conductas en que pueden incurrir los servidores públicos en general, lo que incluye obviamente a los miembros de los cuerpos de seguridad pública, quienes en forma particular resultan ser más vulnerables a incurrir en tales conductas debido a su contacto directo con la ciudadanía en horarios prolongados y nocturnos, lo que en ocasiones propicia que los malos elementos policiales consideren que son condiciones adecuadas para la comisión de ilícitos en agravio de los ciudadanos, que lejos de sentirse protegidos al tener contacto con un elemento policial sienten el temor de ser extorsionados, robados, e incluso violados debido a la descomposición tan profunda que padecen las instituciones de seguridad pública. A continuación se hará mención de algunas de las disposiciones penales contenidas en el ordenamiento legal en comento:

En el artículo 256, de nueva cuenta se menciona quiénes son considerados como servidores públicos, aludiendo a algunas de las personas a que se refiere el artículo 8º de nuestra Constitución Política, refiriéndose de manera específica a que el desempeño del empleo cargo o comisión debe ser en el Distrito Federal.

Para la aplicación de sanciones a los servidores públicos el Juez debe tomar en cuenta las circunstancias laborales y socioeconómicas del servidor público infractor, criterio que también se aplica en la imposición de sanciones administrativas (art. 257)

En el artículo 258 se hace mención de las sanciones que se aplicarán por la comisión de delitos por servidores públicos:

- I. “Destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- II. Inhabilitación de tres a diez años para obtener y desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público; y
- III. Decomiso de los productos del delito. “

Estas penas afectan de manera directa el ámbito laboral del servidor público sancionado y tiene una aplicación más de carácter administrativo que penal, aunque la autoridad ordenadora sea un Juez Penal.

Comete ejercicio indebido y abandono del servicio público, de acuerdo con el artículo 259, el servidor público que omita los deberes de cuidado a que está obligado al desempeñar su empleo y que tales omisiones causen daño al patrimonio del Estado, regularmente esta conducta se llega a presentar en elementos de la policía que se encuentran en funciones de custodia de objetos, documentos, personas etc. Por lo que hace al ejercicio indebido esta conducta se presenta en los miembros de los cuerpos de seguridad pública cuando habiendo causado baja de las corporaciones, se siguen ostentando como policías para intimidar o extorsionar ciudadanos.

El artículo 260 hace referencia de una conducta muy frecuente en las filas de las corporaciones policíacas, en la que los elementos de las mismas trabajan con personas que no pertenecen a las instituciones de seguridad pública o procuración de justicia los llamados (madrinas) y hacen uso de identificaciones, troqueles, e incluso patrullas y las utilizan para cometer delitos en contra de los ciudadanos.

En el artículo 261 se hace referencia a una conducta que también se llega a presentar en los cuerpos policíacos pero que regularmente se deja al nivel administrativo toda vez que los jurídicos de las instituciones de seguridad pública difícilmente inicia denuncia ante el ministerio público aun que el abandono de servicio en el caso de los policías constituya un delito.

El artículo 262 menciona el abuso de autoridad que es uno de los delitos que origina más denuncias en contra de policías, en virtud de que debido a la falta de capacitación de los elementos en algunos casos y en otros por falta de civismo de los ciudadanos se dan conflictos de los que resultan denuncias en contra de policías.

En el artículo 265 a pesar de que se menciona un delito grave es frecuente que ésta conducta la realicen los superiores jerárquicos de los policías, pero pocas veces se denuncia por temor a represalias de parte de los jefes mientras transcurre la investigación del ilícito.

Las conductas que se mencionan en el artículo 269, también es frecuente que incurran los policías quienes cuando tienen conocimiento de que han sido denunciados lejos de buscar la defensa jurídica del caso intentan intimidar al denunciante, agravando más su situación al desplegar otra conducta delictiva además de la que originó la denuncia.

La negación del servicio público que se menciona en el artículo 270 es de las conductas realizan con mayor frecuencia los policías pero pocas veces se denuncia por parte de los ciudadanos a quienes cuando se les ha cometido un delito flagrante, lejos de auxiliarles únicamente le indican “preséntese al Ministerio Público a iniciar su denuncia” sin realizar ninguna otra acción para ubicar o detener al responsable del delito.

El artículo 272 se refiere al delito de cohecho, que es el que sin lugar a duda más incurren los policías, cuando solicitan dádivas a los conductores de vehículos para no infraccionarlos por faltas al reglamento de tránsito, o presentarlos ante el Juez Cívico por faltas al Reglamento de Justicia Cívica.

Las conductas a que hace referencia el artículo 275 de enriquecimiento ilícito es común que la desarrollen los miembros de los cuerpos de seguridad pública, que son corruptos en virtud de que difícilmente pueden acreditar que sus bienes corresponden a lo que pueden adquirir con su salario el cual regularmente es bajo, pero dicha conducta es pocas veces denunciada por que sólo cuando la contraloría encuentra graves inconsistencias entre los bienes declarados y el monto de lo obtenido por concepto de sueldo, da vista al ministerio público para que se inicie la investigación correspondiente.

3.4.5 CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS.

Los correctivos disciplinarios son las sanciones a que se hace acreedor el elemento policial que comete alguna falta contra los principios de actuación previstos en los artículos 16 y 17 de la Ley de Seguridad Pública o a las normas disciplinarias que establece cada uno de los cuerpos de seguridad pública y que no amerite la destitución de dicho elemento.

Los correctivos disciplinarios establecidos en la Ley de Seguridad Pública, están señalados en su artículo 42 y son los siguientes:

- I. Amonestación.
- II. Arresto hasta de treinta y seis horas, y
- III. Cambio de adscripción.

La amonestación es el acto por el cual el superior advierte al subalterno la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse; la amonestación será de palabra y constará por escrito.

El arresto es la reclusión que sufre un subalterno por haber incurrido en faltas considerables, o por haber acumulado cinco amonestaciones en un año de calendario. En todo caso, la orden de arresto deberá hacerse por escrito, especificando el motivo y duración del mismo.

El cambio de adscripción se decretará cuando el comportamiento del elemento afecte la disciplina y buena marcha del grupo al que esté adscrito, o bien sea necesario para mantener una buena relación e imagen con la comunidad donde se desempeña.

Es deber del superior jerárquico informar al Consejo de Honor y Justicia sobre los correctivos disciplinarios que impongan dentro de los tres días hábiles siguientes a su aplicación, exponiendo las causas que los motivaron. (art. 42)

En cuanto a la calificación de la gravedad de la falta, el artículo 44 de la Ley de Seguridad Pública señala:

“La calificación de la gravedad de la infracción queda al prudente arbitrio de la autoridad sancionadora quien, además de expresar las razones para dicha calificación, deberá tomar en cuenta:

- I. La conveniencia de suprimir conductas que lesionen la imagen de la corporación o afecten a la ciudadanía;
- II. Las circunstancias socio económicas del elemento policial;
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La antigüedad en el servicio policial, y
- VI. La reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones.”

Como se puede observar, la Ley de Seguridad Pública retoma varias de las disposiciones establecidas en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que ocasiona que se lleven a la práctica las diversas violaciones legales y procedimentales que hemos mencionado, apoyando lo anteriormente señalado en el sentido de que no existe un criterio definido para la aplicación de las sanciones, pues no es del todo confiable “el prudente arbitrio de la autoridad sancionadora”.

Así mismo el artículo 48 de la Ley de Seguridad Pública señala que:

“Las conductas u omisiones de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública no sancionadas en esta Ley pero sí previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se sujetarán a lo establecido por dicha Ley.”

Lo que nos remite de nueva cuenta a la infracción que se hace a lo dispuesto en la Constitución, al no observar lo contenido en su artículo 123 apartado “B” fracción XIII, en lo que se refiere a los Cuerpos de Seguridad Pública, y como podemos ver ésta es una de las irregularidades que existen dentro del Procedimiento Administrativo Disciplinario aplicable a la Policía Preventiva del Distrito Federal, toda vez que la propia Ley de Seguridad Pública da la posibilidad de que al elemento presunto responsable, se le aplique la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que en automático faculta a la Contraloría Interna para incoar procedimiento en contra de elementos operativos. En su oportunidad demostraremos lo que da origen a que las demandas de nulidad que se presentan ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal en la mayoría de los casos las pierda la Secretaría de Seguridad Pública, lo que genera una gran impunidad al permitir que malos elementos policíacos sobre todo de alta jerarquía que son los que tiene un nivel de corrupción mayor, sean reinstalados, con el pago de salarios caídos y otras prestaciones que continuamente merman el presupuesto de la Secretaría.

CAPITULO IV

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO APLICABLE A LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL

4.1 LAGUNAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La primordial laguna que encontramos en el procedimiento administrativo disciplinario que estudiamos, es en cuanto a que la Ley de la materia omite especificar, o señalar la forma en la cual, se pueda subsanar la pugna en que se encuentran sus disposiciones con lo establecido en el artículo 123 constitucional, en cuyo apartado B, fracción XIII señala:

XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Obviamente, los elementos de Seguridad Pública del Distrito Federal, son servidores públicos, sujetos legalmente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero si nos remitimos a la jerarquía que en nuestro sistema jurídico prevalece, la base fundamental en nuestro derecho es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ninguna ley federal o local, esta por encima de ella, por lo que los elementos de seguridad pública del Distrito Federal, deberían ser sometidos al procedimiento que para éstos establece la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, toda vez que este ordenamiento legal establece específicamente los procedimientos y sanciones a las cuales se harán acreedores los miembros de seguridad pública que incurran en irregularidades durante su servicio.

Otra laguna que podemos señalar es en cuanto a que ni la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ni la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, diferencian cuando será sometido al procedimiento señalado por cada una de éstas, dejando una vez más al elemento implicado, a merced del órgano que conozca primero del asunto, pues en ocasiones conoce la Contraloría Interna y en otras el Consejo de Honor y Justicia.

Esto no es lo más grave, sino que cuando el asunto es remitido al Consejo de Honor y Justicia, y no obstante que legal y orgánicamente éste es el indicado para conocer y resolver sobre las conductas indebidas de los elementos policíacos, remite el expediente a la Contraloría Interna, donde se inicia un procedimiento totalmente fuera de atribuciones, el cual estará viciado de origen y dará motivo a los recursos legales procedentes.

Con lo anterior, el Consejo de Honor y Justicia delega sus atribuciones a la Contraloría Interna, repitiéndose así la violación constitucional que este procedimiento implica cuando se realiza en contra de personal adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública, cuyas funciones no son administrativas.

Una laguna más es que la Ley de la materia no establece ninguna disposición en cuanto al desistimiento expreso del quejoso o denunciante, lo que conduce a que la Contraloría Interna de la Secretaría y la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, sigan conociendo de la queja de forma oficiosa, no obstante que el quejoso o denunciante se haya desistido de su queja, lo que provoca que aún y cuando el denunciante haya demostrado su tácita falta de interés jurídico en el asunto, al inasistir a sus citas en repetidas ocasiones, aún estando debidamente notificado, el procedimiento continúa en perjuicio del elemento presunto responsable. En cuanto a esto, la ley de la materia no prevé disposición alguna.

4.1.2 DIFERENTES CRITERIOS DE APLICACIÓN DE LOS ESTADOS.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, y es con base en esta disposición constitucional, que cada Estado tiene la facultad de expedir decretos, reglamentos y leyes, claro está, dentro del ámbito de sus atribuciones.

Es el caso que en los Estados se aplica para sancionar a los servidores públicos, no la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino su propia Ley Estatal de Responsabilidades, misma que se aplica también a los municipios.

Es este el caso del Estado de México, del cual nos ocuparemos por ser éste en el cual se encuentra el área metropolitana y ser sus elementos de Seguridad Pública y Tránsito servidores públicos, con los cuales existe mayor incidencia de fricciones y abusos en contra de los habitantes del Distrito Federal.

El Estado de México aplica para la sanción de sus elementos de seguridad pública y tránsito, estatales y municipales la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y su objeto es no reglamentar la Constitución Federal en cuanto a la materia, sino a su propia Constitución Local.

Esta ley refiere las mismas sanciones que la Ley Federal, y en su generalidad los mismos criterios para aplicarlas, no teniendo ninguna disposición significativa de la cual hubiera que ocuparse especialmente.

En cuanto a los medios de impugnación, la ley estatal, de igual forma contempla el recurso de revocación, y le da la opción al servidor público sancionado de interponerlo ante la misma autoridad que resolvió, o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

4.1.3 CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

La Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Legalidad y Responsabilidad, es el órgano ante quien las Contralorías Internas de las dependencias remiten las resoluciones, para que esta autoridad las registre en el expediente de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, y en su caso ejecute las sanciones económicas, esto por conducto de la Tesorería del Gobierno Local, en el caso de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, su Contraloría Interna instrumenta el procedimiento administrativo disciplinario y realiza las resoluciones con base en acuerdos delegatorios del Contralor General del Gobierno del Distrito Federal al Contralor Interno de la Secretaría de Seguridad Pública, por lo que el procedimiento de responsabilidades que implementa la Contraloría General es únicamente para los servidores públicos que directamente laboran en el Gobierno del Distrito Federal y no en alguna de sus dependencias como son Delegaciones Políticas, o diversas Secretarías y Organismos desconcentrados, los cuales cuentan con sus contralorías internas que son las que incoan el procedimiento y resuelven, en tanto que la Dirección General arriba mencionada únicamente realiza el registro correspondiente para control interno y para expedir las cartas de no sanción o inhabilitación que en ocasiones son requeridas para el ingreso de nuevo personal en las citadas dependencias del Gobierno del Distrito Federal. En algunos casos sobre todo en áreas que tiene manejo de recursos económicos las Contraloría General Implementa auditorias y ejecuta procedimientos de intervención cuando se desvían recursos que deben ingresar a la Tesorería.

4.1.4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal se convierte en la instancia procedente para presentar la demanda de nulidad de la resolución que emita la Contraloría Interna de Seguridad Pública, misma que debe presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la resolución y con las formalidades que establece la Ley del Tribunal Contencioso en sus artículos 50, 51, 53, 55, y 56.

En la mayoría de los casos el Tribunal resuelve a favor del demandante, debido a los vicios y violaciones procedimentales que contienen las resoluciones que emiten la autoridad antes mencionada, lo que afecta de nulidad sus resoluciones, en algunos casos el Tribunal resuelve que se dicte una nueva resolución apegada a derecho o se corrija algún defecto de notificación, a lo que se dice que la resolución del tribunal es para “efectos” y cuando el Tribunal resuelve la “Nulidad Lisa y Llana” se dice que la resolución de la autoridad demandada a quedado completamente invalidada.

Los criterios que regularmente utiliza el Tribunal para determinar la Nulidad de una resolución son los siguientes:

- . Incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- . Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten la defensa del Servidor Público.
- . Vicios del procedimiento que afecten la defensa del Servidor Público y carezcan de motivación y fundamentación.
- . Cuando la resolución administrativa es dictada en ejercicio de facultades discrecionales y éstas no correspondan a los fines para los cuales fueron otorgadas.

A continuación mencionaremos algunas Tesis Jurisprudenciales en las que los Magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal basan sus resoluciones.

Época : Segunda .- Instancia: Sala Superior, TCADF.- Tesis: S.S./J.8

MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACION, SU ESTUDIO DE OFICIO.-

Basta que el actor manifieste en su demanda que el acto impugnado carece de fundamentación y motivación, para que las Salas de Este Tribunal de oficio, realicen en las sentencias que pronuncien un examen exhaustivo de las consideraciones y fundamentos de derecho que sirvieron de sustentación al acto que dió origen al respectivo juicio de nulidad. - - - - Tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión del diecinueve de octubre de mil novecientos noventa y ocho. - - -

ACTOS O RESOLUCIONES DERIVADOS DE ACTOS VICIADOS. SON

ILEGALES LOS.- Son ilegales los actos o resoluciones de las autoridades administrativas derivados de actos o diligencias viciados; en consecuencia, carecen de validez y procede declarar su nulidad. - - - - -

- - - - - Tesis de Jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión del 6 de octubre de 1999. Publicada en la Gaceta del Distrito Federal el cuatro de noviembre de 1999. - - -

Como lo señalamos con anterioridad la Contraloría Interna de la Secretaría de Seguridad Pública, en forma indebida aplica supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles para la admisión y desahogo de pruebas, lo que resulta una violación al no ser el ordenamiento aplicable de acuerdo a la Ley de la materia en su artículo 45, lo que representa un acto viciado, y por tanto es aplicable la Tesis Jurisprudencial antes citada.

4.1.5 CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Contra las resoluciones que dicte la Contraloría General del Distrito Federal así como las de la Contraloría Interna de la Secretaría de Seguridad Pública, el servidor público sancionado puede recurrir al juicio de garantías ante los Juzgados de Distrito, tal como lo prevé la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, misma que señala:

“ Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:
... II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la Ley de la materia conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;
... ”

Es necesario aclarar que en el caso de los elementos de seguridad pública, las resoluciones que los sancionan, no provienen de un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, entendiéndose que la Contraloría Interna no es un tribunal y no se ubica dentro de los mencionados, por lo que al ser una autoridad diferente, es procedente el juicio de amparo indirecto de conformidad con el precepto legal recién invocado.

El maestro Carlos Arellano señala:

“En contra de las resoluciones dictadas por la autoridad que no pongan fin al procedimiento que se sigue en forma de juicio, el amparo no podrá promoverse contra las diversas resoluciones que pueden pronunciarse en el desarrollo de ese procedimiento, pues constantemente se interrumpiría y se dilataría indefinidamente su terminación. Solamente podrá promoverse el amparo indirecto contra la resolución última, definitiva, que se dicte en ese procedimiento.”⁵¹

Por lo anterior es que no procede el amparo en contra de las suspensiones en sueldo y funciones que de forma precautoria se determinan en muchos de los casos que conoce la Contraloría Interna, dicha suspensión permanece de forma indefinida y hasta en tanto el asunto es resuelto.

En los casos en los cuales el servidor público sancionado hubiere agotado las instancias por las cuales la resolución pudo haber sido revocada o modificada, es decir, que haya presentado una demanda de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo y que esta autoridad, le hubiera confirmado la resolución, procede el amparo directo.

Es procedente en estos casos el amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, de conformidad con lo establecido por las fracciones V y VI del artículo 107 Constitucional y procede únicamente contra sentencias definitivas o laudos que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo respecto de los cuales no

⁵¹ Op. Cit. p. 228.

Proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados (artículo 158 de la Ley de Amparo).

Contra las resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, procede la apelación ante la Sala Superior y en caso de confirmación quedaría como última instancia el Amparo Directo como ya se mencionó.

4.2 PROPUESTA DE MODIFICACION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA CONTRALORIA INTERNA EN ETAPA DE INVESTIGACION Y RESOLUCION.

Como lo mencionamos con anterioridad este procedimiento contiene irregularidades que lo hacen fácilmente impugnabile, empezando por el hecho de que de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Mexicanos, en su artículo 123 fracción XIII y la Ley reglamentaria de esta fracción que es la Ley de Seguridad Pública, del Distrito Federal.

De acuerdo a lo antes expuesto y dentro de el mencionado marco jurídico mencionado, la autoridad facultada para conocer sobre las irregularidades de elementos operativos de la Policía Preventiva del Distrito Federal en el desempeño de su servicio, es el consejo de Honor y Justicia de la Secretaría y no la Contraloría Interna, de la misma, la cual carece de facultades y competencia para conocer y resolver sobre dichas irregularidades.

Actualmente el Procedimiento Administrativo que aplica la Contraloría Interna se inicia con la recepción de la queja o denuncia, ésta se radica una vez ratificada por el quejoso, tratándose de elementos operativos se turna al Consejo de Honor y Justicia para

su prosecución y perfeccionamiento, y éste determina sobre la responsabilidad administrativa del policía presunto responsable.

Cuando se trata de personal administrativo de la Secretaría, la Contraloría Interna inicia el procedimiento con fundamento en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cita al presunto responsable a una Audiencia de Ley en la cual se desahogarán las pruebas que ofrezca en su defensa y se viertan los alegatos, aquí la irregularidad se da cuando la Contraloría Interna hace aplicación Supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, contraponiéndose a lo establecido en el artículo 45 de la Ley de la materia y no obstante que existe jurisprudencia que establece de manera clara que el ordenamiento jurídico aplicable supletoriamente, es el Código Federal de Procedimientos Penales y la cual a continuación mencionamos:

Jurisprudencia visible en la pagina 845, del Tomo XI, correspondiente a la Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación, de Mayo del 2000, que refiere:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CODIGO PENAL FEDERAL, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 45 DE DICHA LEGISLACIÓN Y NO EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. De lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que en los casos no previstos por dicha ley en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo Conducente, el Código Penal Federal; por ende, si en dicho procedimiento se aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ello es inexacto y violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por la antes expuesto la inadecuada admisión y desahogo de pruebas y alegatos limita la defensa del elemento probable responsable y lo coloca en estado de indefensión, lo que será motivo de agravio fundado ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito federal, y dará origen a una resolución de nulidad por parte de ese Tribunal.

Aquí uno de los mayores riesgos del manejo irregular del procedimiento es el de que tanto personal administrativo corrupto, como malos elementos sobre todo altos mandos se valgan de las dos irregularidades antes mencionadas para interponer juicios de nulidad que harán que los reinstalen, haciéndolos merecedores de costosas indemnizaciones por pago de salarios caídos, y otras prestaciones, siendo éste uno de los principales motivos que se expusieron para la realización del presente trabajo de tesis.

La propuesta de modificación al procedimiento que realiza la Contraloría Interna, consiste en que ésta no debe de conocer en primera instancia y radicar quejas contra elementos operativos de la Secretaría de Seguridad Pública, toda vez que como ya lo demostramos es incompetente para ello, por lo que debe abstenerse de inmediato y en su caso únicamente turnar la queja al Consejo de Honor y Justicia sin realizar diligencia alguna, para que esta autoridad resuelva lo conducente y sea quien reciba la queja y su ratificación y por ende sea quien radique y en su caso determine la responsabilidad.

Por lo que hace al procedimiento para servidores públicos administrativos de la Secretaría, en la etapa de investigación, el reconocimiento que haga el quejoso del servidor público presunto responsable debe ser en forma física, a la vista y sin temor a equivocarse, y no a través de copias fotostáticas de identificación.

En la etapa de Audiencia de Ley y posterior resolución, la admisión y desahogo de pruebas se debe de hacer aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, aceptando como pruebas la confesión y los careos de las partes, lo que se debe de valorar en los considerandos y resultandos de la

resolución que se emita para que la misma se encuentre debidamente motivada y fundada.

Con las modificaciones planteadas, el procedimiento, quedaría subsanado de irregularidades y su aplicación sería eficiente y realmente evitaría que malos elementos y servidores públicos permanecieran en la institución a pesar de ser corruptos, con lo que se podría mejorar el servicio de seguridad pública que se presta a la ciudadanía al contar con mejores elementos y de igual manera ya no se afectaría al presupuesto con el pago de indemnizaciones.

4.3 PROPUESTA DE MODIFICACION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE EL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA EN ETAPA DE RESOLUCIÓN.

Este procedimiento en su etapa de resolución regularmente contiene vicios que se derivan del propio desarrollo del procedimiento, siendo una de sus irregularidades que a pesar de que en el ofrecimiento de pruebas, éstas se relacionan y vinculan entre sí al momento de su valoración, ésta se hace de forma separada, y de ahí que no se les da un valor probatorio pleno a probanzas que lo tienen, esto bajo criterios que afectan de nulidad la resolución, al dejar en estado de indefensión al elemento sujeto al procedimiento, violando con ello lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, lo que propicia que el acto de autoridad no esté debidamente motivado y fundado, ya que incluso si dentro del procedimiento el servidor público en cuestión demuestra su inocencia con pruebas fehacientes, la autoridad en este caso el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública, intenta sancionar al elemento con correctivos disciplinarios, por actos diversos a los que dieron origen al Procedimiento Administrativo Disciplinario, de los que se percata durante el desarrollo del mismo lo que constituye una flagrante violación a las garantías del elemento en cuestión, y significa una falta de motivación y fundamentación que lo deja en completo estado de indefensión pues se desestiman las probanzas ofrecidas y desahogadas mediante criterios que adolecen de las citadas garantías constitucionales, pues no encuentran apoyo o sustento legal en la ley que rige la materia.

Otra irregularidad que contiene este procedimiento es que se aplica supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal, cuando existe criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la página 170, Tomo 91-96 sexta Parte del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época que establece lo siguiente:

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento dicha jurisprudencia, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción es el Código respectivo que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas salvo disposición expresa en contrario, consecuentemente la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado.

Como podemos apreciar estos vicios son los que al igual que en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, seguido ante la Contraloría Interna, afectan de nulidad las resoluciones de ambas autoridades cuando conocen de las irregularidades cometidas por elementos de la Policía Preventiva del Distrito Federal, ya sean operativos o administrativos, y promueve la impunidad y corrupción como anteriormente lo señalamos, por lo que nuestra propuesta de modificación consiste en:

El Consejo de Honor y Justicia debe hacer una valoración de las pruebas que se le ofrezcan en su conjunto, para allegarse de elementos suficientes que lo acerquen a la verdad histórica de los hechos que tenga que investigar y sancionar, en caso de quejas de ciudadanos contra elementos operativos debe de admitir de manera directa la queja y no hacerlo a través de la Contraloría Interna, esto vicia el procedimiento por que como ya lo mencionamos esta autoridad carece de facultades en estos casos, y por último es conveniente hacer aplicación supletoria en el procedimiento, del Código Federal de Procedimientos Civiles, y no por analogía utilizar supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal, en virtud de tener menor sustento legal esta aplicación.

Las irregularidades que se establecen en el Procedimiento Administrativo Disciplinario aplicable a la Policía Preventiva del Distrito Federal obedecen a que no está determinada de una forma clara y precisa la suplencia de algún ordenamiento legal, existiendo una jurisprudencia que determina que la aplicación supletoria que debe darse a la Ley es del Código Federal de Procedimientos Penales, con nuestra propuesta estaríamos dando una correcta interpretación legislativa, por otro lado debemos decir que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe ser modificada de acuerdo a las actuales exigencias sociales del control jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos.

Por ejemplo el artículo 49 de la mencionada Ley debe modificarse y contener un apartado que señale que tratándose de miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública las quejas deben presentarse en forma directa ante el Consejo de Honor y Justicia de cada dependencia, declinando la Contraloría Interna su competencia para conocer sobre dichas quejas.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. Los cuerpos de policía históricamente se han ido transformando y la Policía Preventiva del Distrito Federal, no es la excepción, toda vez que la seguridad pública siempre ha ocupado un lugar preponderante en los intereses de la sociedad, por ser una de las cuestiones que sin lugar a dudas, cuando no responde adecuadamente a los intereses colectivos repercute de manera directa en el desarrollo de la comunidad.

SEGUNDA. La Policía preventiva del Distrito Federal se ha ido nutriendo a través del tiempo de diversas fuerzas policiales tratando de responder a los cambios y condiciones geográficas que el desarrollo urbano ha generado, de ahí que en la actualidad se cuente con agrupamientos como Helicópteros, Policía Ribereña, Motopatrullas, Policía Turística, Fuerza de Tarea, Agrupamiento Femenil, Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas, etc.

TERCERA. El servidor público es una persona física que tiene una relación particular con el Estado, la cual desempeña dentro de éste algún empleo, cargo o comisión y quien guarda esa relación con la finalidad de llevar a cabo el mejor funcionamiento de las tareas que le competen al Estado, habiendo determinado que existen excepciones en cuanto a las personas que son servidores públicos, ya que hay algunas personas que aunque tienen una comisión temporal no se les puede considerar como tales (funcionarios de casilla en comicios electorales).

CUARTA. Quedó de manifiesto que al desempeñar sus empleos, cargos o comisiones los servidores públicos pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidad que pueden ser de carácter penal, política, civil, y administrativa, siendo esta última la de mayor importancia para el desarrollo de la presente investigación, la cual existe cuando no se cumple con los principios de legalidad, lealtad, imparcialidad, honradez y eficiencia que todo servidor público debe aplicar en el desempeño de su labor.

QUINTA. Cuando un servidor público de la Secretaría de Seguridad Pública infringe las disposiciones del artículo 47 de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o las del artículo 17 de la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, se dice que ha incurrido en responsabilidad administrativa y por tanto debe ser sujeto del procedimiento administrativo disciplinario ya sea ante la Contraloría Interna o el Consejo de Honor y Justicia de dicha institución según corresponda.

SEXTA. Ante las resoluciones que emiten ambas autoridades administrativas, el servidor público afectado puede hacer uso de los recursos de Revocación, Juicio de Nulidad, Revisión, y Rectificación, esto dependiendo de la autoridad que haya emitido la resolución, y dichos recursos se deben interponer de acuerdo a los requisitos legales que las propias leyes aplicables en la materia establecen para tal efecto siendo en ambos casos el último recurso el Juicio de Amparo.

SÉPTIMA. Cuando existen lagunas u omisiones en la Ley que afectan los procedimientos administrativos se debe recurrir a la supletoriedad, la cual tiene como finalidad resolver conflictos que no se encuentren previstos en la Ley de la materia, situación por la cual se debe utilizar en forma complementaria alguna otra disposición legal que cubra el vacío jurídico que dejó la Ley. Para el caso del procedimiento que se sigue ante la Contraloría Interna, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y con apoyo en diversos Criterios Jurisprudenciales se debe hacer aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales.

OCTAVA. La Contraloría Interna de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en ningún caso deberá conocer de las quejas que interpongan los ciudadanos en contra de los elementos policiales, toda vez que esta autoridad administrativa carece de facultades para ello y contraviene lo dispuesto por el artículo 123 fracción XIII, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que los cuerpos de seguridad pública se regirán por sus propias leyes.

NOVENA. El régimen disciplinario aplicable a la Policía Preventiva del Distrito Federal contiene diversas violaciones en cuanto a las disposiciones formales y esenciales que debe tener cualquier procedimiento legal que se desarrolle a manera de juicio, por lo que se encuentra totalmente afectado de nulidad, lo que da oportunidad a que malos elementos de la Policía Preventiva puedan recurrirlo con éxito y así permanecer dentro de una institución que ya no debe tolerar más corrupción e impunidad en perjuicio de la ciudadanía.

DÉCIMA. Se propone que en el desarrollo del procedimiento administrativo disciplinario se ratifique la queja del ciudadano y aporte las pruebas que permitan acreditar su dicho, para no caer en el supuesto jurídico de imputación contra negativa, así mismo al servidor público presunto responsable se le deben admitir las pruebas que ofrezca, incluyendo el careo para evitar que alegue un estado de indefensión por el desechamiento que se hace de dicha prueba.

UNDÉCIMA. El Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal debe de contar con un departamento de quejas y denuncias para que en forma directa se inicie la queja en contra de los elementos operativos de la Secretaría, toda vez que de acuerdo a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal este es la autoridad competente para sancionar a los elementos operativos.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 13ª ed. Editorial Porrúa. México, 1999.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo. 6ª ed. Editorial Porrúa. México, 1991.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa. México, 1998.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 24ª. ed. Editorial Porrúa. México, 1999.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 3ª ed. Editorial Porrúa. México, 1999.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Programa de Derecho Mexicano Derecho Administrativo. Editorial Mc Graw Hill. Serie Jurídica. México, 1998.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. 2ª ed. Editorial Porrúa. México, 1997.

IÑIGO, Alejandro. Bitácora de un Policía 1500-1982. Editorial SIETE. México, 1988.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario Burocrático. Editorial Harla. México, 1999.

NACIF MINA, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México. Editorial Desarrollo Social. México, 1990.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª ed. Editorial Porrúa. México, 1997.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de Los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México, 1999.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo. 2ª Ed. Editorial Porrúa. México, 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 20ª ed. Editorial Porrúa. México, 1999.

TORRES ESCAMILLA, Juan. Régimen Policial y de Justicia en la Ciudad de México. Editorial Porrúa. México, 1994.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Sista, México, 2006.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Editorial Sista, México, 2006.

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL, Edit. Pac, México, 2006.

LEY DE AMPARO, Editorial Anaya, México 2006.

NUEVO CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, Editorial Sista, México, 2006.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, Editorial Sista, México, 2006.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Editorial Anaya, México 2006.

JURISPRUDENCIA

Tesis Jurisprudencial de la Tercera Sala, Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, Volumen LXVII, página 1778.

Jurisprudencia de la Segunda Sala, Sexta Época tercera parte del Semanario Judicial de la Federación, Volumen LXXIII, página 40.

Tesis Jurisprudencial de la Sala Superior, Segunda Época del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, S.S./J.8.

Jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI, mayo 2000 página 845.

Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo 91-96, Sexta Parte del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, página 170.

OTRAS FUENTES

LÓPEZ RUIZ, Miguel. Elementos para la Investigación Metodológica y Redacción. 3^a ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1998.