



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO ESCRITO QUE PRESENTA
LILIA GUZMÁN TRUJANO

TRABAJO:

LA INSTALACIÓN DE UNA DEFENSORIA
ESPECIALIZADA EN ATENCIÓN A SERVIDORES
PUBLICOS DURANTE EL PROCESO DE
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN
COLECTIVA”

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

ASESOR:

RUBEN MARTÍN CORTÉS SANCHEZ

VO. BO.

FECHA:

MAYO-2008





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.

AGRADECIMIENTO

*PRIMERO A DIOS QUE ME DIO LA OPORTUNIDAD DE VIVIR PARA
REALIZAR MIS SUEÑOS...*

*A LA UNIVERSIDAD EN SU FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGON QUIE ME ACOGIO EN SUS AULAS PARA BRINDARME LA
OPORTUNIDAD DEL CONOCIMIENTO.....*

A MIS PROFESORES POR SUS ENSEÑANZAS....

A MI SEÑORA MADRE GUADALUPE TRUJANO SUAREZ QUIEN NUNCA DESFALLECIO EN SU OBJETIVO DE VERME REALIZAR PROFESIONALMENTE Y ME BRINDO SU APOYO INCONDICIONALMENTE, PERO SOBRE TODO POR SU AMOR.....

A MIS PEQUEÑAS STEPHANY ALBA Y LILIAN MICHELLE QUE SON EL MOTIVO MAS HERMOSO DE MI VIDA

A EMMANUEL HERNANDEZ ALVA QUIEN ME IMPULSO A SER LA MUJER QUE SOY Y A LOGRAR ESTE MOMENTO.....

A LA LIC. GUADALUPE DURAN ALVARADO POR SU GRAN APOYO Y AMISTAD INCONDICIONAL.

A LIC.. JOSE LUIS JIMENEZ RODRIGUEZ POR BRINDARME SU TIEMPO Y SUS CONSEJOS PARA LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.

Y A TODA LA GENTE QUE SIEMPRE ESTUVO A MI LADO Y ME APOYO PARA ALCANZAR UNA META MAS EN MI VIDA.....

LA INSTALACIÓN DE UNA DEFENSORÍA ESPECIALIZADA EN ATENCIÓN A SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Introducción..... I

CAPÍTULO PRIMERO MARCO HISTÓRICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1.1 Antecedentes de la función pública.....	1
1.2 Antecedente del servidor público.....	3
1.3 La figura del servidor público actualmente.....	7

CAPÍTULO SEGUNDO LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 Concepto de responsabilidad.....	13
2.2 Tipos de responsabilidad.....	15
2.3 Situación Legal de los Servidores Públicos su Derechos.....	18
2.4 Procedimiento ordinario para la determinación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y la aplicación de sanciones.....	21

CAPÍTULO TERCERO DE LA ESTRUCTURA DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA

3.1 Antecedentes de la defensoría pública federal.....	32
3.2 Marco jurídico.....	34
3.3 Funcionamiento y organización de la defensoría Pública.....	35
3.4 Servicios que proporciona la defensoría pública.....	40

CAPÍTULO CUARTO
LA INSTALACIÓN DE UNA DEFENSORÍA EN ATENCIÓN A SERVIDORES
PÚBLICOS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA

4.1 La problemática de la defensa jurídica de los servidores públicos.....	44
4.2 Propuesta de reforma constitucional y legal sobre La defensa jurídica de los servidores públicos.....	45
4.3 La creación de la ley federal para la defensa de los servidores públicos.....	50
CONCLUSIONES.....	69
BIBLIOGRAFÍA.....	72

INTRODUCCIÓN

Como todo trabajo es necesario realizar un análisis profundo del tema que se ha seleccionado para dar inicio a una propuesta que será considerada como un nuevo proyecto a realizar, durante éste proceso de análisis surge la inquietud de hablar de la función pública ya que desde el inicio de nuestras legislaciones, el término engloba un concepto que va ligado al servidor público desde la antigüedad.

También referiré al término como parte de las tareas reservadas para el gobierno de un Estado, por tal motivo en ese análisis surge la idea de ampliar el tema de los servidores públicos, pero no solo en cuanto sus funciones si no en cuanto a todo el funcionamiento que el cargo refiere, comenzando desde sus orígenes y de cómo ha sido su evolución, hasta el porque no existe una institución especializada en brindar una asesoría edecuada en los diversos tipos de responsabilidades administrativas que derivan del cargo que ejerce.

De la presente propuesta, debo de enfatizar que mi enfoque lo ubico precisamente de la falta de un órgano existente que además de brindar asesoría legal de manera gratuita, se encargue del procedimiento que con lleva la existencia de éste tipo de responsabilidades de manera especializada, como parte de las prestaciones de que debe de gozar todo servidor público, no importando el rango del cargo, sino como simple beneficio de protestarlo.

De lo anterior la siguiente propuesta basada en ésta necesidad tan latente que en nuestra vida cotidiana enfrentamos, tratando de obtener una aportación a nuestra complicada vida jurídica en donde día a día requerimos de más soluciones a toda nuestra existencia y a nuestras legislaciones en donde no cubrimos todas las necesidades que el país requiere para dar un gran avance jurídico.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO HISTÓRICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1.1 ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El término conocido como Función Pública nos revela diferentes opiniones y una serie de conceptos aunque en realidad no es muy fácil hacer un análisis de su término. Desde sus inicios hasta el día de hoy el concepto sigue siendo un punto algo difuso, no permitiendo encontrar un concepto doctrinario general sobre el mismo.

Se conoce que la función pública ha existido desde la antigüedad particularmente en los grupos sociales que contaban ya con ciertas estructuras políticas, como lo fueron particularmente los egipcios, los griegos y los romanos.

Desde la fundación de la Ciudad de Roma, el funcionario público más importante era el rey el cual era elegido a través de los llamados comicios, realizando toda una serie de procedimientos ya que tenía que ser aprobado por un senado, que a su vez estaba compuesto de un comité de ancianos que eran llamados senes.

“El rey no era designado por el simple hecho de su nacimiento, al parecer fue primero elegido por la representación popular los comicios; más tarde elegía cada uno, con libertad a su sucesor. En ambos casos necesitaba la aprobación del senado. Ello introdujo un matiz republicano en la monarquía romana. No obstante, como la función monárquica era vitalicia el término monarquía no es correcto.”¹

¹ FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Privado Romano, Vigésima sexta edición, Esfinge, p. 20.

En términos comunes, cuando hablamos de la función pública lo hacemos refiriéndonos a una serie de tareas reservadas al gobierno de un Estado. Es el hecho de que tales funciones versan en la entidad estatal, lo que les otorga el carácter de públicas. Esto es que su tendencia doctrinaria que la define estrictamente a su naturaleza, dejando claro que la función pública es el ejercicio de actividades pertenecientes al Estado.

Resulta necesario mencionar que la función pública sería inconcebible sin un conjunto de normas dispositivas que regulen su desempeño a los fines generales del gobierno; en estricto sensu la función pública refiere, una serie de derechos que los empleados del Estado tienen, a fin de que la actuación de los funcionarios se apeguen a la legalidad y a la ética de gobierno. En síntesis:

1.-Se conforma por lo actos que efectúa el Estado en ejercicio de las tareas que por ministerio constitucional le corresponde.

2.-Su regulación radica al deber ser de las tareas que la conforman, el cual se realiza mediante la persona del funcionario público entendido genéricamente como empleado del Estado, en quien reside directamente la responsabilidad de que los actos que se ejecuten en nombre del interés público estén apegados a la legalidad y ética del gobierno.

3.-La función pública radica en el Estado mismo como entidad, así como en su funcionamiento institucional y sus funcionarios adscritos a los tres Poderes Republicanos y a las Empresas Paraestatales.

Del presente análisis también se deduce que la figura de la función pública va íntimamente ligada a la del servidor público, ya que del nacimiento de una da origen a la otra.

1.2 ANTECEDENTE DEL SERVIDOR PÚBLICO

La figura conceptual del servidor público tiene sus inicios en Alemania, Francia y el Reino Unido. Esto obedece a que Alemania es la cuna del Funcionario Moderno y de la carrera Administrativa. Otto Hintze sustenta que "...A principios del siglo XX, Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, al igual que China en Asia y Egipto en la antigüedad..."²

De tal modo que a principios del siglo XX, el derecho alemán era el más desarrollado en Europa en materia de funcionarios, ya que tuvieron como desarrollo primigenio, los sentimientos de lealtad y protección del servicio público.

Durante el siglo XVIII, los funcionarios en general eran denominados servidores reales, pero hacia finales del siglo se generalizó la denominación a servidor del estado. Para el siglo XIX se cambió la expresión a la de servicio, éste término abarcaba también a la denominación que se le daba a un arrendatario de los dominios reales y que ejercía al mismo tiempo poderes de autoridad.

Así que el término de servidor real fue muy general y a través del tiempo, a evolucionado en su término y en sus funciones , pero se ha concretizado por la necesidad de individualizar sus funciones en base al rango que se tenga.

Dentro de la legislación tenemos que la Constitución de Apatzingan, fue la primera constitución que apareció en el México Independiente, sancionada el 22 de Octubre de 1814 con el nombre de Derecho Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, y es el primer documento que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de Residencia como medio para hacerla efectiva, debiendo ser promovido ante el Supremo Tribunal de Justicia y cabe hacer notar que se sujetaba a dicho juicio todos los individuos del Supremo

² HINTZE, Otto. Historia de las Formas Políticas, Revista de Occidente, Madrid 1966, p. 224.

Gobierno, los miembros del propio Supremo Tribunal y en general todo empleado público.

Al analizar lo anterior y una vez entendido cual es el concepto de función pública, veremos la relación que existe con la figura de servidor público, ya que de la función pública nace la figura del servidor público en el viejo continente, comenzando por Francia en el siglo XIX.

Por ejemplo en Francia, son agentes públicos todas las personas que participan de manera directa en la ejecución de un servicio público, incluso siendo una ocupación subalterna por ejemplo, la de un portero de una oficina pública.

“Sin embargo, no todos los agentes públicos son funcionarios. El término funcionario es utilizado en el lenguaje común para caracterizar a todos los empleados de la administración pública pero jurídicamente tiene un alcance más restringido y no se aplica sino a cierto tipo de servidores públicos. Esto obedece a que una gran parte del personal administrativo, se encuentra ocupado bajo un régimen de derecho privado, se trata de servidores públicos de derecho privado, como de semejantes a los funcionarios públicos. De igual modo, solamente algunos agentes están sometidos a un régimen de derecho público y por consiguiente, tienen la calidad de funcionarios.”³

Estos funcionarios gozan de un régimen particular de la función pública, y los elementos que los caracterizan están formados por la ocupación de un cargo permanente en una administración pública; consiste en un acto que le confiere la calidad de funcionario y lo integra ala jerarquía administrativa.

Para poder determinar un concepto más concreto, se presentan los puntos de vista, de diferentes autores:

³ Íbidem p.230.

Cuando hablamos de función pública lo hacemos refiriéndonos a toda una serie de tareas reservadas al gobierno. Y éstas funciones radican en la entidad estatal lo que le otorga el carácter de públicas. A ésta tendencia Juan Palomar de Miguel, nos refiere que la función pública "...Es el ejercicio de actividades pertenecientes al Estado..."⁴

En éste mismo sentido se pronuncia Fuentetaja quien se refiere a la función pública como: "Todas las actividades que en ejercicio de sus atribuciones realiza el Estado, sus instituciones y empleados independientemente del Poder Republicano de su adscripción..."⁵

Estas dos definiciones son ambiguas , no obstante deja campo abierto a la opinión. Pero definimos que la función pública se conforma por actos efectuados por el Estado; sin embargo debemos mencionar que no todos los actos efectuados por las instituciones públicas pueden calificarse como funciones.

Para Marienhoff "... El concepto de función pública debe vincularse al de funciones esenciales del Estado (Legislación, Justicia y Administración) En cambio, servicio público es un concepto que se desenvuelve dentro de la Administración, cuya actividad, contrariamente a lo que acaece con la legislación y Justicia es inmediata tal y como lo requiere las necesidades e intereses que se satisfacen mediante el servicio público..."⁶

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la función Pública, ha manifestado lo siguiente: Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del estado realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en

⁴ PALOMAR DE MIGUEL Juan, Diccionario para Juristas, Editorial Mayo, México 1981, p.619.

⁵ CFR, FUENTETAJA PASTOR Jesús, La Función Pública en la Unión Europea, Editorial Tecnos, Madrid 2001, p.2.

⁶ MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, p.241.

definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trasciende como voluntad del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera del poder público, dedicados a la realización de servidores públicos que no implican soberanía e imperio.

Actualmente el alcance que tiene la función pública en nuestro país, varió hace unos años, se afirmó que el Estado moderno requería de una capacidad de intervención muy importante en el sector económico nacional, donde el Estado sustituía total ó parcialmente a la actividad de los particulares, y que, con esto se aumenta el marco de la función pública, puesto que el Estado requeriría de un número mayor de servidores públicos, que a través de la actividad de sus órganos institucionales realizaban la actividad del mismo.

Sin embargo, en México, durante el año de 1985 hizo más notorio el decrecimiento de los organismos descentralizados al grado que en aproximadamente 9 años, muchos de ellos han sido vendidos por el gobierno federal a los particulares, lo que representa una disminución de servidores que realizan la función pública, ya que muchos de ellos son funcionarios o empleados de éstos organismos adquiridos por los particulares.

Es importante resaltar que el retorno de la economía de mercado en México no sólo se presenta aquí, sino también en Estados totalitarios o comunistas que intentan ingresar al mercado económico.

En éste sentido, Nava Negrete establece que la Función Pública es una relación jurídico- laborable que existe entre el Estado y sus trabajadores, y añade que “...

difiere del servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo ó servicio público...”.⁷

Podemos decir al respecto que, el concepto de Función Pública se equipara al de empleo público puesto que éste se conforma por las normas dispositivas que estatuyen los términos y condiciones de actuación de los trabajadores del Estado.

Por todas éstas características consideraremos que actualmente la Función Pública a transformado su concepto a varias categorías, así como también ampliado su concepto ya que la relación que existe entre el servidor y el Estado se encuentran íntimamente ligadas, por los actos que efectúa el Estado en ejercicio de las tareas que por ministerio constitucional le corresponden.

1.3 LA FIGURA DEL SERVIDOR PÚBLICO ACTUALMENTE

En la actualidad la figura del servidor público tiene una gran importancia, que a trascendido en su papel de funcionario público. Su regulación a dependido básicamente al deber ser de las tareas que la conforman quien reside en una responsabilidad.

Los servidores públicos tienen entre otras muchas las siguientes obligaciones: honradez, lealtad, legalidad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones.

De acuerdo con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece:

⁷ UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Editorial Porrúa, México, 2001, T IV, p.165.

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 diligencias el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo ó comisión;

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 y públicos;

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión las facultades que le sea atribuidas o la información reservada.

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

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

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

VII.- Observar respeto y subordinación legítimos con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo con las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

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

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

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 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;

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

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;

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación ó resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o

para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de sus conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí por Interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a favor en precio notoriamente inferior a que el bien del 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 ó 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;

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;

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

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

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

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 advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley; y de las normas que al efecto se expidan;

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

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

XXIII.- Abstenerse en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de la 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

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

Cuando 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 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.

Después de conocer cuales son las obligaciones de los servidores públicos, es importante que su formación alcance una preparación más profesional para que todos los preceptos mencionados, cumplan con la finalidad deseada en el desempeño en sus funciones y en su labor pero sobre todo en su actividad humana al servicio de la ciudadanía.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

Después del análisis de la Función Pública, es necesario comprender que una de las partes esenciales de dicho término sea determinar que parte de esto, es la responsabilidad que conlleva para la realización de la misma, por eso debemos de dar un concepto mas estricto del término para entender que la responsabilidad es un elemento primordial de la Función Pública.

El término responsabilidad proviene del latín “responderere” que significa “prometer”, “ merecer” o “pagar”. Esta connotación etimológica es respetada en lo básico al trasladar el concepto al ámbito del Derecho. La doctrina reconoce que la responsabilidad implica siempre el cumplimiento de algún deber.

Sin embargo por el término consideraremos a la responsabilidad como cumplimiento de algo, y daremos diferentes conceptos para no crear confusión con el término “obligación”. Para diferenciarlas Joaquín Escriche se define a la responsabilidad de la siguiente forma: “Es la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro cualquier pérdida ó daño que se hubiere causado a un tercero”, y la obligación como un deber forzoso.

Aunque Kelsen define a la responsabilidad como un atributo jurídico subjetivo, si enuncia el elemento primordial del concepto: la posibilidad que engendra de una sanción que evidentemente sobreviene ante el incumplimiento del deber jurídico.

Así entonces, que si bien es cierto, que la responsabilidad se refiere al cumplimiento de un deber, su peculiaridad es que deriva del perjuicio causado a otro por infringir una disposición legal específica.

Podemos considerar que la responsabilidad, nace del cumplimiento de una norma o de una obligación. Así que se distingue la obligación, en razón de que la responsabilidad surge ante el incumplimiento de la obligación. Tomando esto en sentido de que la responsabilidad es una negativa hacia el cumplimiento de una infracción, una norma o una regla establecida entre particulares. Esta distinción la explica la Enciclopedia Jurídica Omeba quien dice al respecto:

“... Pensando en la idea de estar obligado, parecería que la palabra responsabilidad cubre el tramo que se inicia con el nacimiento de la obligación. Así, el vendedor sería responsable de la entrega de la cosa vendida. Pero si tomamos en cuenta la diferencia estructural entre deuda y responsabilidad será, para una doctrina muy generalizada el tramo obligación al que nace con el incumplimiento de la obligación y eventualmente puede llegar hasta la ejecución de los bienes del deudor...”¹

El concepto de responsabilidad, jurídicamente es equiparable con una obligación de pago, por la falta, delito o daño, ésta responsabilidad se clasifica pudiendo ser, penal, civil, administrativa, y en su caso hasta política. La responsabilidad lleva implícito el resarcimiento del daño causado al Estado por parte de los servidores públicos durante el desempeño de sus funciones o atribuciones.

Por lo tanto nuestra definición de responsabilidad hacia un servidor público por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo diría: Que es el conjunto de obligaciones que tiene un prestador de servicios llamado servidor público a la cual debe de resarcir en caso de existir un daño causado durante el desempeño de sus funciones.

¹ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Editorial Driskill, Buenos Aires, 1986. T XXIV p.791.

2.2 TIPOS DE RESPONSABILIDAD

Es necesario definir que la responsabilidad se clasifica de diferente forma, según el tipo de responsabilidad y la materia de la cual verse el conflicto ya que de ninguna manera puede llevar el mismo procedimiento, ni la misma finalidad una de otra. La responsabilidad de los servidores públicos se clasifica en:

- a) Responsabilidad Administrativa
- b) Responsabilidad Civil
- c) Responsabilidad Penal
- d) Responsabilidad Política

A) La responsabilidad administrativa de los servidores públicos tienen entre otras muchas las siguientes obligaciones, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones.

1) La honradez es la obligación del servidor público de ser honorable y conducirse de acuerdo a las buenas costumbres (dignidad, integridad). Su finalidad es evitar que se dañe el prestigio y eficacia de la función pública.

2) Lealtad consiste en la obligación de los servidores públicos de actuar en interés exclusivo de la Nación. Su finalidad es cuidar durante el desempeño del cargo los intereses de la Nación en razón del bien público. Se identifican para el servidor público, tres categorías de lealtad:

Personal.- Hacia el Jefe de Estado y lo que este representa;

Gubernamental.- Hacia la forma de gobierno (República representativa, democrática federal).

Nacional .- Estado (respecto a la ley y de sus instituciones nacionales).

La vigilancia de documentos e información como Parte del principio de lealtad Nacional, 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.

Imparcialidad.- Es la obligación del servidor público de dar un trato de igualdad a todas las personas que tengan relación con él, con motivo de las funciones que tengan a su cargo. Su finalidad es evitar que el ejercicio de las funciones públicas sea arbitraria, irrazonable e injusta, por razones de distinciones discriminatorias. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos ò 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;

3) Eficiencia en el desempeño de su cargo.- Entendemos como eficiencia de los servidores públicos, el uso de los medios existentes, para obtener un fin al costo menos posible, y a la aplicación adecuada de los recursos públicos a favor de la ciudadanía, para lograr el propósito del objetivo.

B) La responsabilidad civil de los servidores públicos es la obligación o necesidad de que los servidores públicos respondan por daños y perjuicios al patrimonio o a la moral de los particulares, pudiendo el Estado como persona moral responder en ocasiones por el daño o perjuicio civil producido por el servidor público.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuándo ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y de la víctima así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación, el juez ordenará, a petición de aquella y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público, sin distinción de categorías.

C) La responsabilidad penal de los servidores públicos es el procedimiento a través del juicio que se puede seguir a todo servidor público que cometa un delito durante el ejercicio de su encargo. El Código penal en su artículo 212 define al servidor público para efectos penales, y señala que existe 4 tipos de servicio público 1) servidores públicos en sentido estricto; o sea toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión. 2) Servidores públicos en sentido amplio refiriéndonos a toda persona que maneje recursos económicos federales. 3) Servidores públicos a los que se les aplican las disposiciones federales, como son los gobernadores, diputados locales y Magistrados de las Tribunales de Justicia Locales, y 4) Cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos cometidos por servidores públicos.

Así mismo un servidor público puede con una sola conducta incurrir en varias responsabilidades que produzcan diversos procedimientos; por ello, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del Art. 109 constitucional, donde establece que los procedimientos para aplicar sanciones penales, administrativas, mediante juicio político, civiles o de carácter laboral, son independientes; esto es que se desarrollarán autónomamente, atendiendo a la

limitación de no imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

D) Responsabilidad Política de los servidores públicos es una responsabilidad que se le finca a los más altos servidores públicos, mediante un procedimiento que se sigue para aplicarle una sanción legal de carácter político, cuando sus actos u omisiones perjudiquen al buen funcionamiento del interés público.

Como podemos ver cada una de las diferentes responsabilidades lleva consigo el cubrir una finalidad, que al no ser cumplida tiene como consecuencia una falta a su cargo por lo mismo el inicio de un procedimiento según sea el tipo de responsabilidad a la cual se incurra.

2.3 SITUACIÓN LEGAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SUS DERECHOS

Del mismo modo que los trabajadores al servicio del Estado tienen obligaciones, también tienen derechos. Éstos son denominados como situación legal de los servidores públicos, y son señalados en el artículo 123, apartado "B", fracción XIV, lo que trata lo relativo a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado Federal Mexicano, que dice: XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Independientemente de que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, el Tratadista en Derecho Administrativo Miguel Galindo Camacho las encuadra con los lineamientos generales que a su vez diferentes autores consideraron precisar:

DERECHO AL CARGO.- Este es un derecho discutible que lo tenga el trabajador, en primer lugar porque el cargo no está entre los objetos de comercio y en segundo lugar porque para que el servidor ingrese al cargo, es menester que

cumpla con los requisitos que las leyes establecen. Podemos decir que propiamente no es un derecho al cargo, si no más bien, de los derechos que adquiere el trabajador al ingresar al cargo.

DERECHO AL SALARIO.- Este es un derecho garantizado en todos sus aspectos en las fracciones IV,V,y VI del apartado “B” del artículo 123 constitucional, y debe de ser considerado como la contraprestación al servicio que presta el empleado público, y como garantía en los términos del art 5º constitucional, que en la parte relativa dice: “ Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento”, salvo los casos de excepción a que se refiere el mismo artículo.

DERECHO A REALIZAR UNA JORNADA DE TRABAJO SEÑALADA POR LA LEY, TENER LOS DESCANSOS Y VACACIONES CORRESPONDIENTES: Estos derechos están contemplados en las fracciones I,II,y III del apartado “B”.

DERECHO AL ASCENSO.- Este derecho está garantizado por las fracciones VI y VII del apartado “B” mencionado, y tiene la finalidad de obtener el personal más idóneo en el desempeño de los cargos públicos, a efecto de que la función pública se lleve a cabo de manera eficiente y eficaz, y que repercute no solamente en éste, sino en el servidor público que inclusive es preparado para la mejor prestación de sus servicios.

DERECHO A QUE NO LE HAGAN DESCUENTOS A SUS SALARIOS SINO EN LOS CASOS ESPECIFICAMENTE DETERMINADOS:

Este derecho está protegido por la fracción VI del apartado “B” citado, descuentos que solamente se le realizarán 1) cuando el trabajador contraiga deudas. 2) cuando se trate de cuotas sindicales, 3) cuando se trate de descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por causa de obligaciones contraídas por el mismo trabajador.

EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES A QUE SOLAMENTE PUEDEN SER SUSPENDIDOS O CESADOS POR CAUSAS JUSTIFICADAS EN TERMINOS DE LA LEY: Este Derecho está garantizado por la fracción IX del apartado “B” citado.

EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES PARA ASOCIARSE EN DEFENSA DE SUS INTERESES: Este Derecho está contenido en la fracción X del apartado “B” del artículo 123 constitucional. Los Trabajadores al servicio del Estado tienen el derecho de asociarse y formar sus sindicatos, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso no podrán dejar de formar parte de éste, salvo que sean expulsados del mismo.

EL DERECHO DE HUELGA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO: Este derecho está contenido en la fracción X del apartado “B” del artículo 123 constitucional que su parte relativa dice: “ Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que éste artículo les consagra.”

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL: Este Derecho está tutelado por la fracción XI del apartado “B” del artículo 123 constitucional que dice: “La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas...”. Y enumera en los seis incisos que contiene para garantizar éste derecho. Y además los que serán de carácter obligatorio.

DERECHO DE QUE LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES, SINDICALES O INTERGREMIALES SEAN RESUELTOS POR UN TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. Este derecho está contenido en la fracción XII del apartado “B” del artículo 123 constitucional que refiere: “ Los conflictos

individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.”

“ Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .”

Como se ha venido refiriendo durante los puntos anteriores, la figura del Servidor Público no sólo está investida de obligaciones que, al tomar protesta del cargo automáticamente son adquiridos, sino también está cubierto de derechos que son aplicables también al momento en que se convierte en un Servidor Público, y que además cubren todas sus necesidades y las de sus familias.

Aunque aparentemente, todos los aspectos que conlleva el cargo de Servidor Público están protegidos por la ley, también es necesario hacer la observación de que existen algunos que el legislador ha pasado por alto, y que además de no tener la plena definición de cómo debe garantizarlos, ni si quiera los define en la propia constitución como tal, ya que los legisladores han olvidado que el Cargo de Servidor Público incurre regularmente en diferentes tipos de faltas que a su vez , son acreedoras de procedimientos y sanciones.

2.4 PROCEDIMIENTO ORDINARIO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA APLICACIÓN DE SANCIONES

El Procedimiento legal para la determinación de responsabilidades y aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos, se encuentra normado básicamente los artículos 10,18,21 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. De manera más sintetizada para su análisis dicho proceso se desglosa en las fases procesales que lo componen: a) Inicio; b) Instrucción; c) substanciación; y d) Resolución.

A. Inicio.

El Procedimiento inicia con la queja que cualquier interesado puede presentar ante las unidades receptoras de quejas y denuncias que por mandato del artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe existir en todas las dependencias y entidades. Por lo demás, no existe ningún impedimento legal para que la queja sea presentada de forma directa a las unidades o funcionarios encargados en su momento de substanciar el procedimiento (la propia Secretaría, la Contraloría Interna, o el titular del área de responsabilidades). Es decir, la instauración de las unidades Receptoras de Quejas y Denuncias se concibe como un mecanismo para facilitar el procedimiento y no es de modo alguno, restrictiva del derecho con que cuentan los interesados de acudir directamente a las instalaciones que conocerán del asunto.

Es necesario mencionar que el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se limita a señalar que la queja o la denuncia debe contener los datos o indicios (no necesariamente las pruebas) que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

Resulta lógico mencionar que aunque la ley no lo define en su criterio de admisibilidad de la queja, antes de iniciar formalmente el proceso de instrucción, la autoridad sea cual fuere debe de verificar que la queja, 1) Verse sobre irregularidades administrativas; 2) Sea imputable a un Servidor Público; 3) Si se ingresa ante alguna contraloría interna, es necesario que ésta sea la correspondiente a la adscripción del Servidor Público acusado. En éste caso la Unidad Receptora, en su caso puede recibir la queja y turnarla ante la instancia competente para conocerla.

B. Instrucción.

Una vez admitida la queja o denuncia, la autoridad procede a citar al Servidor Público a quien se le imputan los hechos para la celebración de una audiencia en la cual éste debe de rendir declaración sobre los actos que se le imputan. El citatorio debe de contener los siguientes elementos: fecha y hora de la audiencia, los hechos o actos que se imputan al acusado así como la enunciación expresa del derecho que tiene el Servidor Público que tiene de comparecer acompañado de un defensor. (Es necesario destacar que la ley no especifica que tipo de defensor deberá de asistirlo en su audiencia) Por lo consiguiente presumimos que deberá ser un abogado que el Propio Servidor deberá sufragar. Esta notificación deberá ser personal, entre la citación y la audiencia debe mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. Cabe enfatizar que no existe un plazo legal para que la autoridad cite al presunto responsable (es decir no se especifica el máximo término que debe transcurrir entre la admisión de la queja y el citatorio antes descrito).

Si el presunto responsable no comparece a la audiencia, se reputa contumacia y se dan por ciertos los hechos contenidos en la queja ó denuncia. Después de la celebración de la audiencia, el presunto responsable cuenta con un plazo de cinco días hábiles para presentar ante la autoridad las pruebas que a su derecho convengan. En otra notoria omisión legislativa, el Ordenamiento en comento (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) omite señalar el plazo y la forma en que deben desahogarse de las pruebas, limitándose a decir que, una vez efectuado dicho desahogo, inicia la substanciación del proceso. Esta omisión puede derivar en imprecisiones interpretativas y en dilaciones innecesarias en la resolución del proceso.

C. Substanciación.

Ya concluido el desahogo de pruebas, la autoridad cuenta con un plazo de 45 días hábiles para substanciar el proceso y emitir resolución, la cual puede ser absolutoria ya sea con la determinación de no responsabilidad o condenatoria, en cuyo caso deberá establecer las sanciones correspondientes. El término para la substanciación del proceso puede ampliarse, si la autoridad lo considera necesario hasta por 45 días hábiles, por una sola ocasión.

Durante la instrucción, la autoridad investigará los hechos consignados en la queja. Para tal efecto puede solicitar tanto al presunto responsable como a las entidades involucradas la información que considere pertinente sin que ésta le pueda ser negada. Así mismo, si en el curso de la substanciación, la autoridad considera que no tiene los elementos necesarios para dictar una resolución acorde al caso, está en la libertad realizar todo tipo de diligencias y audiencias adicionales a las ordinarias.

D. Resolución.

Una vez concluida la substanciación, la autoridad debe emitir la resolución correspondiente. Dicha resolución debe notificarse al servidor público acusado, en un plazo no mayor a diez días hábiles. Siendo condenatoria debe notificarse también en ese mismo plazo al jefe inmediato o titular de la dependencia o entidad para fines de ejecución. Sin embargo, no existen plazos legales para dicha ejecución ni tampoco existen plazos legales para dicha ejecución, omisión, que nuevamente pueda significar una dilación innecesaria del proceso.

E. Sanciones.

Las sanción en términos generales se entiende como la consecuencia jurídica del incumplimiento de un deber previamente estatuido en la ley, cuyo objeto es

restablecer el sentido de la norma violada y reprochar jurídicamente al responsable de su conducta. Por lo que puede afirmarse que la sanción, independientemente de su naturaleza tiene un fin dual, se trata por un lado de reinstaurar el orden jurídico, y por el otro de obligar al infractor a reparar el daño inflingido .

Ahora bien de acuerdo con el tratadista Alemán Otto Mayer, las sanciones disciplinarias pueden ser:

- a) **Correctivas:** Cuyo fin es que el Servidor Público que violó la norma ejecute adecuadamente sus funciones con apego a la legalidad. Sus principales recursos son: la amonestación, el apercibimiento y las multas;
- b) **Depurativas:** Cuando lo que se pretende es que la Administración adquiera mayor funcionalidad y apego a la ética de servicio y la legalidad, por tanto la separación temporal o definitiva del servidor público infractor respecto a su cargo o a cualesquier otro dentro de la Administración y sus recursos son: La Suspensión ó destitución, inhabilitación temporal para el desempeño de cargos públicos.

El título cuarto constitucional, ha ampliado considerablemente la esfera de acción de la actividad sancionadora de la responsabilidad de los servidores públicos, pormenorizando aspectos como los mecanismos de sanción, la descripción de las conductas que constituyen responsabilidad, los parámetros de punibilidad de los delitos cometidos por los servidores públicos, etc. En lo siguiente se analizará éste título cuarto para su mejor comprensión sintetizando las disposiciones contenidas en los artículos 108 al 114.

ART.108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude éste título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y , en general, a toda persona que desempeñe un

empleo, cargo ó comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal ó 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.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales serán responsables por violaciones a ésta Constitución y a 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 mismos términos del primer párrafo de éste 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.

En el actual artículo en su párrafo primero establece que los servidores públicos pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa, y los términos en los cuales se desenvuelve.

Se establece a su vez disposiciones regulatorias de la conducta de funcionarios públicos en específico:

- 1) Como primer orden menciona al Presidente de la República, tal y como se dispone en el texto de éste ordenamiento, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria ó por delitos comunes graves;

- 2) También los Gobernadores de los Estados, los diputados locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, así como los miembros de las judicaturas locales serán también sujetos de responsabilidad por violaciones a la Constitución y a las leyes Federales, así como por la comisión de conductas ilícitas derivadas del manejo indebido de fondos y recursos federales.

ART.109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo éste carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

- ❖ Se impondrá, 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.
- ❖ La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y
- ❖ Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

La ley determinará los casos y los delitos que deriven de circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

Dentro de las conductas que serán sancionadas nos referimos en específico a cada uno de ellas según el cargo de desempeñe el servidor público y se entiende:

- Que el juicio político, con fundamento en el artículo 109 fracción I de la Constitución, aplicable a senadores y diputados al Congreso de la Unión, a Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejeros de la Judicatura Federal, secretarios de Despachos, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 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, 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, cuando éstos incurriesen en conductas atentatorias contra el interés público o contra el buen despacho de la función que se les encomiéndese;

- Sanciones administrativas. Cuyo origen se encuentra en los artículos 109 fracción III y 113 constitucionales, que se refieren contra de aquellos servidores públicos que cometan actos u omisiones contra la legalidad, honradez probidad, imparcialidad y eficiencia exigidas para el cumplimiento de la función respectiva.
- El ejercicio de la acción penal, basada en el artículo 109 fracción II Constitucional y 213 bis, del Código Penal, en contra de cualquier servidor público, conforme a lo establecido en la legislación represiva federal;

Las Causas de Responsabilidad por las cuales serán sancionados los Servidores Públicos son las siguientes:

- 1) No cumplir, retrasar o perjudicar por negligencia, la debida actuación del Ministerio Público.
- 2) Distraerse de su objeto para uso propio ó ajeno.
- 3) Realizar o incubar conductas que atenten contra la autonomía de Ministerio Público.
- 4) No solicitar dictámenes periciales.

- 5) No trabar el aseguramiento de bienes, objetos, instrumentos ó productos del delito.
- 6) Omitir prácticas, diligencias necesarias.
- 7) No cumplir con cualquiera de sus obligaciones.
- 8) Y los demás que establezca la propia ley.

El artículo 110 Constitucional, establece las sanciones que derivan del juicio político como la destitución o inhabilitación del servidor norma el procedimiento que debe seguirse ante los presupuestos que lo originan.

Según lo anterior podemos sostener, que las modalidades de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, son de naturaleza diferente dado el principio de autonomía procesal que consagra la propia constitución, de ahí que la configuración de una responsabilidad no extingue la posibilidad de que por la misma conducta pueda configurarse otro u otros tipos de responsabilidad.

En el artículo 111 Constitucinal nos referimos al procedimiento penal en contra de 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 a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Este numeral, declara la procedencia de la acción penal correspondiente el servidor público será separado de su cargo en tanto dure el proceso penal; si no resultare responsable de la conducta que se le imputa, podrá volver a ocupar su cargo, en caso contrario, y si el delito cometido afectase la función desempeñada, el reo no tendrá el beneficio del indulto. El mismo establece que para el caso de acciones civiles en contra de alguno de los servidores públicos mencionados, no se requiere declaración de procedencia del Congreso de la Unión. Tampoco se requerirá dicha declaración cuando la acusación se haga durante el tiempo que el servidor público se encuentre separado de sus cargo.

En relación al artículo 113 de la Carta Magna nos establece los lineamientos sobre la responsabilidad administrativa y establece la aplicación de las sanciones en los siguientes términos: "...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.

CAPÍTULO TERCERO DE LA ESTRUCTURA DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA

3.1 ANTECEDENTES DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA FEDERAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, dentro de su artículo 20, consagró la garantía del acusado a ser oído, en defensa por sí mismo, por una persona de confianza, o por ambos, según fuera su voluntad. En caso de que no tuviera a alguien que lo defendiera, se instaba al acusado de nombrar de entre los defensores de oficio que figuraban en una lista, a quien o quienes lo representarían según su conveniencia. En el supuesto de que el acusado se negara a nombrar un defensor, el Juez debía nombrar defensor desde el momento de su aprehensión, y tenía derecho a que éste se encontrara presente en todos los actos del juicio e, incluso, tenía la obligación de hacerlo comparecer cuantas veces fuera necesario durante el procedimiento.

En 1922 se promulgó la Ley de la Defensoría de Oficio en el Fuero Federal, en virtud de la cual, se creó el Cuerpo de Defensores de Oficio, que dependía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Varios años después, en la sesión del 18 de septiembre de 1990, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la reestructuración del Cuerpo de Defensores de Oficio- también llamado Defensoría de Oficio del Fuero Federal-, por lo que se creó la Dirección General de la Defensoría de Oficio Federal.

Más tarde, el 3 de septiembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma que adicionó a la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Federal, la expresión “ derecho a una defensa adecuada ”. Además, en la misma fecha se adicionó un penúltimo párrafo al artículo citado, en el que se estableció la garantía de contar con un defensor de oficio durante la averiguación previa. Aunado a lo anterior, se incorporó a un párrafo relativo a los

derechos de la víctima o el ofendido por algún delito, entre ellos, el de recibir asesoría jurídica y a que se le satisfaga la reparación del daño cuando sea procedente.

Al año siguiente, el 31 de diciembre de 1994, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a los artículos 94 y 100 constitucionales, por las cuales se determinó la creación del Consejo de la Judicatura Federal, organismo al cual se encomendó la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Posteriormente, el 26 de mayo de 1995, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de la cual, la Dirección General de la Defensoría de Oficio Federal se convirtió en la Unidad de Defensoría del Fuero Federal y se incorporó al Consejo de la Judicatura Federal.

Finalmente, el 28 de mayo de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Defensoría Pública, cuyo objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en los términos que ella establece. En la nueva ley se ordenó la creación del Instituto Federal de Defensoría Pública como órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica y operativa en el desempeño de sus funciones, así como el traspaso de todos los recursos humanos, materiales, y de los asuntos de la Unidad de Defensoría del Fuero Federal al referido Instituto.

La Defensa Pública se entiende como la protección que el poder público brinda a todo el pueblo. Con el término defensa pública fue denominado a partir de la promulgación de la Ley Federal de Defensoría Pública en 1998, que se presta a nivel federal. Se trata de un derecho que consiste en la prestación de un servicio

de defensa jurídica gratuita en asuntos de carácter penal y de asesoría, orientación y representación en asuntos en las materias administrativa, fiscal, civil, y la derivada de causas penales federales. En el último caso consisten en la reparación del daño y la devolución de bienes u objetos a favor de la víctima del delito o de sus beneficiarios.

Este servicio de defensa pública se presta por el Estado de manera obligatoria, y bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo.

3.2 MARCO JURÍDICO

La Función más importante de la Defensoría tiene que ver centralmente con la tutela de derechos humanos, y al referirnos a los defensores los denominamos como vigilantes del respeto de las garantías individuales y de los propios derechos humanos de los justiciables, dentro del marco jurídico tenemos los siguientes artículos en orden de jerarquía:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 20, apartado A, en su fracción IX, así como en su último párrafo y en el apartado B.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación .- Artículo 88.
- Ley Federal de Defensoría Pública.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1988.
- Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública.- Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 1998.
- Circulares, lineamientos, instructivos, manuales de organización, de procedimientos y disposiciones técnicas y operativas necesarias para el mejor funcionamiento del Instituto, que éste expide de conformidad con las reglas legales aplicables.
- Acuerdos que emita el Consejo de la Judicatura Federal.

3.3 FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA

Para el desempeño de sus funciones, el Instituto cuenta con una Junta Directiva, integrada por el Director General del Instituto, quien la preside, y por seis profesionales del derecho de reconocido prestigio, los cuales son nombrados por el consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente. Los miembros de la Junta Directiva ocupan su cargo durante tres años, y pueden ser reelegidos una sola vez, las Unidades Administrativas, el Secretariado Técnico y las Delegaciones.

La Junta directiva es el órgano supremo del Instituto, presidido por el Director General e integrado por seis profesionales del Derecho de reconocido prestigio, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal a propuesta de su presidente, quienes realizan sus sanciones de manera personal e indelegable. |

“Sus facultades esenciales son las siguientes: fijar la política y las acciones relacionadas con la defensoría pública; promover que las instituciones, organismos y asociaciones públicas y privadas contribuyan a la elevación del nivel profesional de los defensores públicos y asesores jurídicos; propiciar que las diversas instancias públicas y privadas apoyen las modalidades del sistema de libertad provisional de los defendidos que carezcan de recursos económicos suficientes para el pago de cauciones; promover la realización de estudios tendientes a perfeccionar el servicio; impulsar la celebración de convenios con los distintos sectores y organismos públicos y privados; aprobar las bases generales de Organización y Funcionamiento del Instituto y los lineamientos para la selección, ingreso y promoción de los defensores públicos, y asesores jurídicos...”¹

El Director General del Instituto es el encargado de organizar, dirigir, evaluar y controlar los servicios de defensoría pública que presta el Instituto , así como las

¹ ESQUINCA MUÑOS, César, La Defensoría Pública Federal, Porrúa, México 2003. p.59,60.

actividades que realizan las unidades administrativas; de dar seguimiento a los asuntos penales; de recibir quejas presentadas contra defensores públicos y asesores jurídicos; de vigilancia que cumplan con todas las obligaciones que se les imponen; de proponer políticas para el adecuado funcionamiento del Instituto, así como sanciones y correcciones disciplinarias para defensores públicos y asesores jurídicos.

También dentro de sus atribuciones es el supervisar y evaluar el desempeño de los servidores públicos del Instituto; presentar denuncias penales y determinar la creación de delegaciones del Instituto.

“El Director General es nombrado por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente, dura tres años en su cargo y puede ser reelecto sin limitación...”²

De acuerdo con el artículo 31 de (Ley Federal de la Defensoría Pública) el Director General del Instituto debe reunir para su designación estos requisitos:

1.- Ser ciudadano Mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

2.- Tener cuando menos treinta años de edad, el día de su designación ;

3.- Acreditar experiencia de tres años en el ejercicio de la abogacía, relacionada especialmente en las materias afines a sus funciones; y poseer , al día de su designación, título y cédula profesional de licenciado en derecho, expedido por la autoridad ó institución legalmente facultada para ello con antigüedad mínima de cinco años computada al día de su designación;

² Íbidem. P.62.

4.-Gozar de buena reputación, prestigio profesional y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año. Empero, si se tratare de ilícitos como robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesione seriamente la buena fama de la persona en el concepto público, inhabilitará a ésta para ocupar el cargo cualquiera que halla sido la penalidad impuesta.

Las Unidades Administrativas previstas en el artículo 23 (Ley Federal de la Defensoría Pública) necesarias para que el Instituto funcione adecuadamente se determinan con base a sus necesidades y en el presupuesto que se le asigne. Para el cumplimiento de sus fines, el Instituto delega la prestación de los servicios de defensoría pública y asesoría jurídica, a 26 Delegaciones distribuidas por todo el territorio nacional. Éstas se identifican con el nombre del Estado de la República en que se tienen sus sede y se consideran regionales cuando sus funciones comprenden más de un Estado. Las delegaciones cuentan con un delegado y con el personal que el presupuesto determine.

En el Distrito Federal, el servicio de defensa pública en el ámbito penal federal , se presta por conducto de la Dirección de Prestación del Servicio de Defensa Penal en el Distrito Federal. El servicio de asesoría jurídica se presta por la Dirección de Prestación del Servicio de Asesoría Jurídica en el Distrito Federal. Ambas Direcciones tienen su domicilio en las instalaciones de la propia Dirección General de Instituto.

La Unidad de Defensoría Pública y Evaluación en Materia Penal "... Tiene como objetivos lograr el desempeño óptimo de la función de defensa pública, el cumplimiento de los derechos que a los defendidos atañen y evaluar la calidad del servicio..."³

³ Idem

Su estructura superior incluye un titular y cinco directores de área con responsabilidades específicas en materia de evaluación en averiguación previa, primera y segunda instancias, ejecución de sentencias y control de la prestación del servicio de defensa en el Distrito Federal.

Unidad de Asesoría Jurídica y Evaluación del Servicio, su objetivo principal es el de lograr el desempeño óptimo de la función de asesoría jurídica y evaluar la calidad del servicio.

“De acuerdo al artículo 9º de las bases generales, sus funciones esenciales son las de dirigir, organizar, controlar, coordinar y evaluar el servicio de asesoraría jurídica; dirigir la elaboración y difusión de las normas relativas al servicio, a efecto de garantizar el acceso a la justicia mediante la orientación , asesoría y representación ; recabar de cada asesor la información procesal de los asuntos a su cargo; recibir los informes de la supervisión de cada asesor jurídico para proceder a la evaluación de su desempeño y emitir el dictamen correspondiente, con el fin de hacer las observaciones pertinentes y en su caso, proponer las sanciones que procedan; aplicar el programa de consulta interna que planteen los asesores...”⁴

Unidad de supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica su objetivo principal consiste en supervisar el cumplimiento de las disposiciones de la ley, de las bases y las normas que rigen la función que desarrollan los defensores públicos y los asesores jurídicos, de manera que se puedan conocer las condiciones de su desempeño.

“La responsabilidad de realizar la supervisión directa la cumple a través de un cuerpo de supervisores especializados en materia de defensa y en materia de asesoría, que visitan cuando menos una vez al año a cada uno de los defensores y asesores, en el lugar mismo de su adscripción...”⁵

⁴ Instituto de la Defensoría Pública, Suprema Corte de Justicia de la Nación , México 2002. p.22.

⁵ Ibidem p. 25.

La función primordial que tienen encomendadas es la realización de la supervisión directa y su coordinación con la documental, pues de éstas derivan el material y la información que permite evaluar el desempeño de defensores y asesores. También de conformidad con el artículo 11 De las Bases Generales de Organización y Funcionamiento, entre sus funciones se encuentra la de proponer los lineamientos y criterios para la correcta aplicación de la supervisión; organizar, dirigir y controlar al cuerpo de supervisores; diseñar y operar el programa anual de visitas de supervisión directa, emitiendo los acuerdos que ordene su realización.

Unidad de apoyo Operativo tiene como objetivo principal, gestionar y controlar los recursos humanos, financieros y materiales que se asignan al Instituto, de conformidad con el presupuesto y las normas aplicables en la materia. Esta Unidad establece enlaces entre las áreas internas del Instituto y las áreas administrativas del Consejo de la Judicatura Federal.

Las Delegaciones que para el cumplimiento de sus fines, el Instituto delega la prestación de los servicios de defensoría pública y asesoría jurídica, a 26 Delegaciones distribuidas por todo el territorio Nacional. Éstas son identificadas con el nombre del Estado de la República en que tienen su sede y se consideran regionales cuando sus funciones comprenden más de un Estado. Las Delegaciones cuentan con un delegado y con el personal que el presupuesto determine.

“... La dimensión de la Institución, que tiene presencia en todo el territorio nacional, así como el número de sus integrantes, hace necesaria la descentralización de las acciones de dirección, razones que según lo reseñado con anterioridad, se crearon delegaciones a partir de 1991, y a la fecha son 26 las delegaciones a través de las cuales se controla la prestación del servicio en toda la República, debido a que cinco de ellas tienen el carácter de regionales...”⁶

⁶ ESQUINCA MUÑOS, César. Opcit, p.68.

Conforme al artículo 13 De las Bases Generales de Organización y Funcionamiento, en su circunscripción territorial el delegado tiene como atribuciones: realizar la supervisión documental de defensores y asesores y remitir los diagnósticos, en forma coordinada con el programa anual de visitas de supervisión directa, a la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica; designar defensor público ó asesor jurídico que corresponda, según la naturaleza del caso.

La actuación de los titulares de las delegaciones es fundamental para tener una dirección moderna y eficiente, toda vez que la multiplicidad de actividades y la diversidad de las mismas, hacen inoperante la centralización de las acciones de mando y control.

Todas las delegaciones son supervisadas en su funcionamiento por el Director General a través de un programa anual de visitas de trabajo, lo que permite corregir errores y resolver problemas en el lugar mismo en el que se originan, además de conocer a todos y cada uno de los servidores públicos de la Institución, intercambiar ideas y recoger sus inquietudes, en busca del mejoramiento del servicio.

3.4 SERVICIOS QUE PROPORCIONA LA DEFENSORÍA PÚBLICA

El Instituto presta los servicios de defensoría pública, a través de los Defensores públicos, en asuntos del orden penal federal, desde la averiguación previa, hasta la ejecución de las penas y Asesores jurídicos, en asuntos de orden no penal, salvo aquellos que se otorguen por la ley de manera expresa a otras instituciones.

Los Defensores públicos y los asesores jurídicos prestan personalmente el servicio de orientación, asesoría y representación, a las personas que lo soliciten; representan y ejercen los derechos e intereses jurídicos de los defendidos y

asistidos, ante las autoridades competentes. Por ello, tienen la obligación de llevar a cabo las acciones necesarias, conforme a la ley, para defender eficazmente tales derechos e intereses.

Para la prestación de éstos servicios se crearon las figuras del Defensor Público y del Asesor Jurídico Federales, los requisitos para ingresar y permanecer, dentro de sus actividades, destaca el deber que tienen dichos funcionarios de vigilar que se respeten las garantías individuales de las personas que utilizan sus servicios.

El art.14 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento refiere : El defensor público y el asesor jurídico ejercen sus funciones en horario de tiempo completo, con las modalidades que determine la Dirección General, atendiendo a la necesidad de los servicios.

Art 15.- El defensor público y el asesor jurídico en el ejercicio de su cargo, deben observar los principios de respeto, diligencia, prudencia, lealtad y economía procesal.

Art 16.- La defensa pública en materia penal, y la asesoría jurídica, son incompatibles con el patrocinio particular.

Art 17.- El servicio de defensa pública se presta en asuntos del orden federal, en materia penal, desde la averiguación previa hasta la ejecución de sentencias, por parte del defensor público adscrito ante el Ministerio Público de la Federación, los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito.

Es importante señalar que ambos cargos forman parte del servicio civil de carrera y quienes los desempeñan son considerados servidores públicos de confianza.

Además de los requisitos para ingresar y permanecer en el cargo, existen condiciones especiales que defensores públicos y asesores jurídicos deben reunir por ser inherentes a sus cargos.

Sensibilidad en el trato con defendidos y asesorados, que significa saber escuchar, tener paciencia, ponerse a su nivel para explicarles los pormenores del caso y hacerles sentir su interés en buscar la mejor solución. Tomar en cuenta las terribles cargas emocionales de quien enfrenta tu problema penal, al igual que la desesperación de quien ve en riesgo su patrimonio, el rencor en contra de la sociedad y la desconfianza hacia la autoridad de uno y otro, factores que muchas veces derivan en violencia verbal que hay que saber controlar, ya que después de todo defensores y asesores son un poco sacerdotes laicos escuchando confesiones de sus defendidos y asesorados.

Además no sólo se debe de tener esa sensibilidad sino también una solidaridad humana para con quienes integran el entorno del directamente afectado, quien merece todo el respeto y atención. Por lo tanto debe de existir una vocación de servicio, que permitirá lograr el objetivo en la búsqueda permanente de soluciones legales y humanas y garantizar el cumplimiento del deber.

Dentro de éste reconocimiento de características Ángel Martínez Pineda refiere: "...El abogado, ante todo, debe caracterizarse por una exquisita pulcritud moral en el ejercicio de su profesión. El postulante que frente a la situación imperante en la administración de justicia se conduce con parquedad, coadyuvando con esa

corruptela, abraza, con su indiferencia culpable, este suicidio profesional, porque el fenómeno jurídico constituye, substancialmente, un caso de coincidencia..."⁷

Debemos sobresaltar, la importancia de los anteriores conceptos, que nos dan un amplio esquema de la parte humana de la Institución, misma que debe de hacerse presente en todo momento para garantizar los derechos ala defensa.

⁷ Instituto de la Defensoría Pública, p.65.

CAPÍTULO CUARTO

LA CREACIÓN DE UNA DEFENSORÍA ESPECIALIZADA EN ATENCIÓN A SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En éste último capítulo presento la propuesta final del fundamento jurídico, que deberá contener ésta Defensoría Especializada, que atenderá únicamente a Servidores Públicos que así lo requieran.

Partiendo de un punto de vista de que no existe una institución especializada en atender a los Servidores Públicos que mas que un proyecto, considero que ésta institución daría la oportunidad a que la transparencia legal de los procedimientos se vea reflejada en una adecuada defensa, y sobre todo en un régimen democrático de justicia para todos, de manera gratuita.

Que aunque actualmente existen líneas de asesoría legal, abiertas al público brindando apoyo, no contienen la información , ni la especialidad jurídica que el tema lo requiere.

4.1 LA PROBLEMÁTICA DE LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El acceso a la justicia no puede entenderse sin una adecuada defensa.

En efecto, la justicia como elemento esencial de un régimen democrático debe ser entendida como el resultado de haber otorgado al particular no sólo el derecho a defenderse, sino de garantizar que esa defensa sea adecuada.

Así, en materia penal, nuestra Carta Magna ha asegurado el derecho fundamental de la defensa adecuada de los acusados al establecer el derecho que tienen de

nombrar a su defensor o persona de confianza que lo asista en el proceso, y en el supuesto de que no lo haga, la designación de uno de oficio.

Esto último, da existencia a la figura de la defensoría de oficio que está diseñada originalmente para defender a los particulares en el procedimiento penal. Esta institución a demás de prestar sus servicios de manera gratuita, asegura la defensa adecuada de los acusados a través de los defensores públicos que se hacen cargo y prestan sus servicios profesionales en el asunto.

Sin embargo, tratándose del procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, éstos carecen a la defensa adecuada de una institución especializada que se encargue de su defensa jurídica.

Ello trae como consecuencia, la posibilidad de que el servidor público se presente ante la autoridad administrativa que le instruye el procedimiento disciplinario, incluso, sea sancionado, sin haber contado con asesoría legal especializada en la materia, lo que es inaceptable.

Además, ante la inexistencia de una institución especializada en su defensa jurídica, los servidores públicos se ven obligados a pagar los servicios profesionales de abogados particulares que en la mayoría de los casos carecen de experiencia en la materia de responsabilidades de los servidores públicos, y lo que no debe tolerarse, ya que no garantiza una adecuada defensa.

Para dar solución a lo anterior, se propone, por una parte, incluir en el texto constitucional y legal el derecho fundamental a la defensa adecuada de los Servidores Públicos en el procedimiento disciplinario que se les instruyan y, por otra, la creación de organismos especializados que se encarguen de su defensa jurídica, de manera gratuita.

4.2 PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL SOBRE LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como ha quedado relatado, el marco jurídico actual no reconoce el derecho fundamental a la defensa adecuada de los servidores públicos en el procedimiento disciplinario administrativo.

Por lo tanto, se estima necesario reformar la Constitución Federal, con el objeto de elevar a rango constitucional el derecho fundamental a la defensa adecuada de los servidores públicos en el procedimiento disciplinario que se les instruya, a la par de establecer que ese derecho podrán ejercerlo, de manera gratuita, por conducto de los organismos encargados de su defensa jurídica.

El procedimiento disciplinario que se sigue en contra de los servidores públicos por responsabilidad administrativa, tiene como sustento los artículos 109 y 113 de la Constitución Federal.

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

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

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

Como se aprecia, es el artículo 109 constitucional, en el que se establecen los principios que rigen el procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos.

Así lo ha reconocido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada número 2a. CXXVI/2002, publicada en la página 475, Tomo XVI, Octubre de 2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que es del tenor siguiente:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN CONSTITUIRLAS. El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, a saber: que el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar una sola conducta ilícita cometida por un servidor público; que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos "... que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."; que la autonomía del procedimiento, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor; finalmente, que la potestad del superior jerárquico para castigar faltas disciplinarias de los servidores públicos, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica, derivada de la función de autotutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla.”

Se propone reformar el antepenúltimo párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal, para quedar en los siguientes términos:

“Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. Los servidores públicos a quienes se les instruya un procedimiento de responsabilidad administrativa tendrán desde su inicio el derecho a una defensa adecuada por conducto del abogado particular que elijan o por conducto del organismo encargado de su defensa jurídica que prestará el servicio de manera gratuita. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.”

A través de esta reforma, se elevará a rango constitucional la garantía de una defensa adecuada a los servidores públicos cuando se les instruya un procedimiento de responsabilidad administrativa, ya sea a través del abogado particular que elijan o bien, a través del organismo encargado de su defensa jurídica.

De esta manera, los servidores públicos tendrán la opción de comparecer al procedimiento disciplinario, si así lo eligen, a través de una defensoría de oficio especializada en esos procedimientos.

También será necesario reformar el artículo 113 de la Constitución Federal.

En efecto, el aludido numeral establece específicamente las bases conforme a las cuales se deben expedir las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

El referido precepto, señala:

“Artículo 113.- 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.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

Se propone adicionar un párrafo al artículo 113 de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, establecerán organismos encargados de la defensa jurídica de los servidores públicos en los procedimientos de responsabilidad administrativa que se les instruyan, cuyos servicios se prestarán de manera gratuita.”

A través de esta reforma se impone la obligación a nivel federal y estatal de crear los organismos encargados de la defensa jurídica de los servidores públicos en los procedimientos de responsabilidad administrativa que se les instruyan.

En el contexto anterior, se torna necesario que el Congreso de la Unión, expida una Ley de aplicación federal, que establezca las bases de organización y funcionamiento del organismo encargado de la defensa jurídica de los servidores públicos en los procedimientos disciplinarios que se les instruyan.

Con tal propósito, se presenta una propuesta de ley, el cual se basa esencialmente en la Ley Federal de Defensoría Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho.

4.3 LA CREACIÓN DE LA LEY FEDERAL PARA LA DEFENSA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

TÍTULO ÚNICO “De la Defensa de los Servidores Públicos.”

CAPÍTULO I “Disposiciones Generales”

“Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensa jurídica en los procedimientos administrativos que se instruyan a los servidores públicos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a una defensa adecuada y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en los términos que la misma establece.

Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.”

“Artículo 2. El servicio de defensa jurídica de los servidores públicos será gratuito. Se prestará bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo y de manera obligatoria, en los términos de esta Ley.”

“Artículo 3. Para la prestación de los servicios de defensa jurídica de los servidores públicos, se crea la Procuraduría de la Defensa de los Servidores Públicos, como órgano del Poder Judicial de la Federación. En el desempeño de sus funciones gozará de independencia técnica y operativa.”

“Artículo 4. Los servicios de defensa jurídica de los servidores públicos se prestará a través de procuradores públicos, en los procedimientos de responsabilidad

administrativa que se instruyan desde la citación a la audiencia de ley hasta la ejecución de las sanciones.”

“Artículo 5. Para ingresar y permanecer como procurador público se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Ser licenciado en derecho, con cédula profesional expedida por la autoridad competente;
- III. Tener como mínimo cinco años de experiencia profesional en las materias relacionadas con la prestación de sus servicios;
- IV. Gozar de buena fama y solvencia moral;
- V. Aprobar los exámenes de ingreso y oposición correspondientes, y
- VI. No haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año.”

“Artículo 6. Los procuradores públicos están obligados a:

- I. Prestar personalmente el servicio de orientación, asesoría y representación a las personas que lo soliciten en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley y las demás disposiciones aplicables;
- II. Representar y ejercer ante las autoridades competentes los intereses y los derechos jurídicos de los servidores públicos defendidos, a cuyo efecto harán valer acciones, opondrán excepciones o defensas, interpondrán incidentes o recursos y realizarán cualquier otro trámite o gestión que proceda conforme a Derecho que resulte en una eficaz defensa;
- III. Evitar en todo momento la indefensión de sus representados;
- IV. Vigilar el respeto a las garantías individuales de sus defendidos y formular las demandas de amparo y recursos respectivos, cuando las garantías individuales se estimen violadas;
- V. Llevar un registro y formar un expediente de control de todos los procedimientos o asuntos en que intervengan, desde que se les turnen hasta que termine su intervención;

VI. Atender con cortesía a los usuarios y prestar sus servicios con diligencia, responsabilidad e iniciativa, y

VII. Las demás que se deriven de la naturaleza de sus funciones y de las disposiciones legales aplicables.”

“Artículo 7. A los procuradores públicos les está prohibido:

I. Desempeñar otro empleo, cargo o comisión en alguno de los tres órdenes de gobierno, salvo el desempeño de actividades docentes;

II. El ejercicio particular de la profesión de abogado, salvo que se trate de causa propia, la de su cónyuge o su concubina, concubinario, así como parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado, y colaterales hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y

III. Actuar como mandatarios judiciales, tutores, curadores o albaceas, depositarios judiciales, síndicos, administradores, interventores en quiebra o concurso, ni corredores, notarios, comisionistas, árbitros, ni ser mandatarios judiciales ni endosatarios en procuración, o ejercer cualquier otra actividad cuando ésta sea incompatible con sus funciones.”

“Artículo 8. El servicio civil de carrera para los procuradores públicos, comprende la selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones. Este servicio civil de carrera se regirá por esta Ley, por las disposiciones generales que dicte el Consejo de la Judicatura Federal y por las bases generales de organización y funcionamiento de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos.”

“Artículo 9. El Procurador General, los procuradores públicos y el personal técnico de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos, serán considerados servidores públicos de confianza.”

CAPÍTULO II De los Procuradores Públicos.

“Artículo 10. Los procuradores públicos serán asignados inmediatamente por la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos, sin más requisitos que la solicitud formulada por el servidor público a quien se le instruya un procedimiento de responsabilidad administrativa o la autoridad competente que instruya ese procedimiento, según sea el caso.”

“Artículo 11. El servicio de defensa jurídica de los servidores públicos comprende:

I. Atender inmediatamente las solicitudes formuladas por el servidor público, al que se le instruya un procedimiento de responsabilidad administrativa necesarias para la defensa;

II. Entrevistar al defendido para conocer de viva voz la versión personal de los hechos que motivan el procedimiento de responsabilidad que se le instruye, así como los argumentos y pruebas que le sirvan para tratar de justificar o explicar su participación en los mismos hechos, con el propósito de que pueda hacerlos valer ante la autoridad del conocimiento;

III. Asistir jurídicamente al defendido en el momento en que comparezca ante la autoridad competente que le instruya el procedimiento de responsabilidad, así como en cualquier otra diligencia que establezca la Ley;

IV. Analizar las constancias que obren en el expediente a fin de contar con mayores elementos para la defensa;

V. Procurar la continuidad y uniformidad de criterios en la defensa;

VI. Hacer valer los medios ordinarios y extraordinarios de defensa a favor de sus defendidos, en cualquier etapa del proceso, ofreciendo las pruebas y promoviendo los incidentes, recursos, alegatos y demás diligencias que fueren necesarias para una eficaz defensa, y

VII. Las demás promociones necesarias para realizar una defensa conforme a Derecho y que propicie una impartición de justicia expedita y pronta.”

“Artículo 12. Se retirará el servicio de asesoría jurídica cuando:

I. El usuario manifieste de modo claro y expreso que no tiene interés en que se le siga prestando el servicio;

II. El usuario del servicio incurra dolosamente en falsedad en los datos proporcionados, y

III. El usuario o sus dependientes económicos cometan actos de violencia, amenazas o injurias en contra del personal de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos.

“Artículo 13. En caso de retiro, el procurador público correspondiente deberá rendir un informe pormenorizado al Procurador General de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos, en el que se acredite la causa que justifique el retiro del servicio. Se notificará al interesado el informe, concediéndole un plazo de cinco días hábiles para que, por escrito, aporte los elementos que pudieren, a su juicio, desvirtuar el informe.

Una vez presentado el escrito por el interesado o bien, transcurrido el plazo de cinco días, el expediente se remitirá a la unidad interna correspondiente, para que resuelva lo que corresponda, haciéndolo del conocimiento del interesado.

En caso de retiro, se concederá al interesado un plazo de 15 días naturales para que el procurador público deje de actuar.”

“Artículo 14. Los procuradores públicos realizarán sus funciones de acuerdo a las bases generales de organización y funcionamiento de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos y en función de la naturaleza de cada uno de los asuntos para los cuales se prestará el servicio.”

CAPÍTULO III “De los Servicios Auxiliares”

“Artículo 15. Cuando las necesidades del servicio lo requieran y para la eficaz atención de los asuntos de su competencia, la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos podrá contratar los servicios de personas e

instituciones de reconocida probidad, capacidad y experiencia, de acuerdo con los criterios siguientes:

I. La contratación será para desempeñar funciones de consultoría externa en la etapa del procedimiento ante la autoridad que instruya el procedimiento de responsabilidad administrativa, ante los tribunales y para proveer de servicios periciales para una mayor eficacia en la defensa, y

II. La contratación se efectuará para apoyar las funciones de los procuradores públicos en los asuntos que determine la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos.”

“Artículo 16. Para promover la participación de estudiantes de la Licenciatura de Derecho, en las universidades públicas y privadas en los servicios de defensa jurídica de los servidores públicos, la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos, podrá celebrar convenios con éstas, para que aquéllos puedan prestar su servicio social, de conformidad con los requisitos que al efecto establezcan las bases generales de organización y funcionamiento.”

“Artículo 17. Los servicios que se realicen por prestadores de servicio social en todo momento estarán supervisados por un procurador público.”

CAPÍTULO IV “De la Organización”

“Artículo 18. La Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos contará con una Junta Directiva, un Procurador General y las unidades administrativas y personal técnico que para el adecuado desempeño de sus funciones se determinen en el presupuesto.”

“Artículo 19. Para el adecuado cumplimiento de sus funciones, la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos promoverá la celebración de convenios de coordinación con todos aquéllos que puedan coadyuvar en la consecución de los fines de esta Ley.”

CAPÍTULO V “De la Junta Directiva”

“Artículo 20. La Junta Directiva estará integrada por el Procurador General de la Procuraduría General de la Defensa de los Servidores Públicos, quien la presidirá y por seis profesionales del Derecho de reconocido prestigio, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente.

Los miembros de la Junta Directiva realizarán sus funciones de manera personal e indelegable. Durarán en su cargo tres años y podrán ser reelectos por una sola ocasión.”

“Artículo 21. La Junta Directiva sesionará con un mínimo de cuatro miembros y tomará sus decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate el Procurador General tendrá voto de calidad.

Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos cada seis meses, sin perjuicio de que puedan convocarse por el Procurador General o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros de la Junta Directiva, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.”

“Artículo 22. La Junta Directiva tendrá las facultades siguientes:

I. Fijar la política y las acciones relacionadas con la defensa jurídica de los servidores públicos, considerando las opiniones que al respecto se le formulen;

II. Promover que las instituciones, organismos y asociaciones públicas y privadas contribuyan a la elevación del nivel profesional de los procuradores públicos, e igualmente se proporcione a la Junta asesoramiento técnico en las áreas o asuntos específicos en que ésta lo requiera;

III. Promover la realización de estudios tendientes a perfeccionar el servicio de defensa jurídica de los servidores públicos;

IV. Impulsar la celebración de convenios con los distintos sectores sociales y organismos públicos y privados;

V. Aprobar los lineamientos para la selección, ingreso y promoción de los procuradores públicos;

VI. Aprobar las bases generales de organización y funcionamiento de la Procuraduría Federal de Defensa de los Servidores Públicos;

VII. Aprobar la propuesta de anteproyecto de presupuesto que se someta a la consideración del Consejo de la Judicatura Federal;

VIII. Aprobar los lineamientos generales para la contratación de abogados particulares en los casos a que se refiere esta Ley, atendiendo los criterios presupuestales y de administración que determine el Consejo de la Judicatura Federal;

IX. Aprobar el Plan Anual de Capacitación y Estímulos de la Procuraduría Federal de Defensa de los Servidores Públicos;

X. Examinar y aprobar los informes periódicos que someta a su consideración el Procurador General, y

XI. Las demás que le otorgue esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.”

CAPÍTULO VI “Del Procurador General”

“Artículo 23. El Procurador General de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos será nombrado por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente y durará tres años en su cargo, pudiendo ser reelecto.”

“Artículo 24. El Procurador General del Instituto deberá reunir para su designación, los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener cuando menos treinta años de edad, el día de su designación;

III. Acreditar experiencia de tres años en el ejercicio de la abogacía, relacionada especialmente, con las materias afines a sus funciones; y poseer, al día de la designación, título y cédula profesional de licenciado en derecho, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello con antigüedad mínima de cinco años computada al día de su designación, y

IV. Gozar de buena reputación, prestigio profesional y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año. Empero, si se tratare de ilícitos como el robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesione seriamente la buena fama de la persona en el concepto público, inhabilitará a ésta para ocupar el cargo cualquiera que haya sido la penalidad impuesta.”

“Artículo 25. El Procurador General de la Procuraduría Federal de Defensa de los Servidores Públicos tendrá las atribuciones siguientes:

I. Organizar, dirigir, evaluar y controlar los servicios de defensa jurídica de los servidores públicos que preste la Procuraduría Federal de Defensa de los Servidores Públicos, así como sus unidades administrativas;

II. Conocer de las quejas que se presenten contra los procuradores públicos y, en su caso, investigar la probable responsabilidad de los empleados de la Procuraduría Federal de Defensa de los Servidores Públicos;

III. Vigilar que se cumplan todas y cada una de las obligaciones impuestas a los procuradores públicos; determinando, si han incurrido en alguna causal de responsabilidad por parte de éstos o de los empleados de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos;

IV. Proponer a la Junta Directiva las políticas que estime convenientes para la mayor eficacia de la defensa de los inculpados;

V. Proponer a la Junta Directiva las bases generales de organización y funcionamiento de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos;

VI. Proponer al Consejo de la Judicatura Federal, las sanciones y correcciones disciplinarias que se deban imponer a los procuradores públicos;

VII. Promover y fortalecer las relaciones de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos con las instituciones públicas, sociales y privadas que por la naturaleza de sus funciones puedan colaborar al cumplimiento de sus atribuciones;

VIII. Proponer a la Junta Directiva el proyecto de Plan Anual de Capacitación y Estímulos de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos; así como un programa de difusión de los servicios de la Procuraduría;

IX. Elaborar un informe anual de labores sobre las actividades integrales desarrolladas por todos y cada uno de los procuradores públicos que pertenezcan a la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos, el cual deberá ser publicado;

X. Elaborar la propuesta de anteproyecto de presupuesto que se someta a la consideración de la Junta Directiva, y

XI. Las demás que sean necesarias para cumplir con el objeto de esta Ley.”

CAPÍTULO VII “De las Unidades Administrativas”

“Artículo 26. Los titulares de las Unidades Administrativas, deberán reunir para su designación, los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento;

III. Tener título profesional legalmente expedido y registrado y experiencia en la materia, de acuerdo con las funciones que deba desempeñar, cuando menos con cinco años de antigüedad, y

IV. Gozar de buena reputación, prestigio profesional y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año o cualquier otro delito que dañe la buena fama de la persona, cualquiera que haya sido la pena.”

CAPÍTULO VIII “De los impedimentos”

“Artículo 27. Los procuradores públicos deberán excusarse de aceptar o continuar la defensa jurídica de un servidor público cuando exista alguna de las causas de impedimento previstas en las fracciones I, II, IX, XIII, XIV y XV del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”

CAPÍTULO IX “Del Plan Anual de Capacitación y Estímulo”

“Artículo 28. Para el mejor desempeño del personal de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos se elaborará un Plan Anual de Capacitación y Estímulo, de acuerdo con los criterios siguientes:

I. Se recogerán las orientaciones que proporcione la Junta Directiva de la Procuraduría;

II. Se concederá amplia participación a los procuradores públicos en la formulación, aplicación y evaluación de los resultados del plan;

III. Se procurará extender la capacitación a los trabajadores sociales y peritos, en lo que corresponda y para interrelacionar a todos los profesionales de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos y optimar su preparación y el servicio que prestan, y

IV. Se preverán estímulos económicos para el personal cuyo desempeño lo amerite.”

CAPÍTULO X “De la Responsabilidad de los Procuradores Públicos”

“Artículo 29. Además de las que se deriven de otras disposiciones legales, reglamentos o acuerdos generales expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal, o de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, serán causas de responsabilidad de los servidores públicos de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos:

I. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación, o actuar indebidamente cuando se encuentren impedidos por alguna de las causales previstas por las fracciones I, II,

IX, XIII, XIV y XV del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; precisamente en contravención con lo dispuesto por el artículo 148 del ordenamiento jurídico en cita;

II. Descuidar y abandonar injustificadamente el desempeño de las funciones o labores que deban realizar en virtud de su encargo;

III. No poner en conocimiento del Director, y éste del Consejo de la Judicatura Federal, cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia o autonomía de sus funciones;

IV. No preservar la dignidad, imparcialidad, ética y profesionalismo propios del ejercicio de sus atribuciones;

V. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su competencia;

VI. Dejar de interponer en tiempo y forma los recursos legales que procedan, desatender su trámite, desistirse de ellos o abandonarlos en perjuicio de su defendido;

VII. Aceptar dádivas o cualquier remuneración por los servicios que prestan a sus defendidos o asistidos, o solicitar a éstos o a las personas que por ellos se interesan, dinero o cualquier otra retribución para cumplir con las funciones que gratuitamente deban ejercer, y

VIII. Dejar de cumplir con cualquiera de las demás obligaciones que, en virtud de la existencia de la institución, se les ha conferido.”

“Artículo 30. También serán causas de responsabilidad para cualquier servidor de los sistemas de procuración y administración de justicia federales, realizar conductas que atenten contra la autonomía e independencia de los procuradores

públicos o cualquier otra acción que genere o implique subordinación indebida de estos servidores públicos respecto de alguna persona o autoridad.”

“Artículo 31. El procedimiento para determinar la responsabilidad del Procurador General y demás miembros de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos, así como las sanciones aplicables, será el previsto en el Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y su conocimiento, será de la exclusiva competencia del Consejo de la Judicatura Federal.”

TRANSITORIOS

“PRIMERO. Esta ley entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

“SEGUNDO. El Consejo de la Judicatura Federal nombrará al Procurador General de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos, en un plazo de treinta días y en un plazo de sesenta días, a las personas que integrarán la Junta Directiva del propio Instituto; ambos plazos contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.”

“TERCERO. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, todos los miembros de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos deberán estar ejerciendo sus funciones y brindando los servicios previstos en esta Ley.”

“CUARTO. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, la Junta Directiva de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos deberá aprobar las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de la propia Procuraduría.”

Finalmente, será necesario reformar el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el objeto de incluir en el procedimiento disciplinario el derecho fundamental a la defensa adecuada.

El artículo 21 de la Ley mencionada, dispone:

“Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

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

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.”

Al respecto, se propone reformar el segundo párrafo de la fracción I del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar en los siguientes términos:

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer y defenderse por conducto del abogado particular que elija o por conducto de un procurador público de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos, que se encargará de su defensa de manera gratuita, bajo el apercibimiento que de no hacerlo, se suspenderá la audiencia por única vez y se le designara un procurador público de la mencionada dependencia.”

A través de la reforma que se propone, se establecerá nítidamente el derecho fundamental a una defensa adecuada en el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con lo que se asegurará un acceso efectivo a la justicia.

Así, desde la citación a la audiencia de ley, se deberá informar al servidor público la posibilidad que tiene de encargar su defensa a un abogado particular o bien a un procurador público de la Procuraduría Federal de la Defensa de los Servidores Públicos, que prestará el servicio de manera gratuita.

También, se establece la obligación de apercibir al servidor público, para que en caso de no comparecer a la audiencia de ley sin defensor, se suspenda por única vez la diligencia y se le nombre un procurador público.

Con estas precisiones, se garantizará el derecho que les asiste a los servidores públicos para gozar de una defensa adecuada en el procedimiento de responsabilidad administrativa que se les instruya.

CONCLUSIONES

PRIMERA La evolución que ha tenido, la Función Pública ha permitido, que la relación entre el Estado y sus servidores se constituya la base fundamental, para determinar la finalidad con la que ha sido constituida, pero sobre todo que ha tomado las características necesarias para la formación de las dependencias de los órganos administrativos en los cuales se distribuyen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de nuestro país.

Cabe mencionar, que para cumplir con éstos fines, ha sido necesario realizar diversas actividades que el hombre como Servidor Público realiza; y que además su papel juega la base fundamental de salvaguardar a través de sus funciones el derecho a una defensa, adecuada y justa para todos.

SEGUNDA La denominación genérica del término de Servidor Público, engloba a todos los trabajadores empleados y funcionarios que desempeñan un cargo o comisión dentro de la Administración Pública; y como consecuencia de esto, serán sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Todas aquellas personas que acepten el cargo de Servidores Públicos, deberán hacerlo, con la plena conciencia de que en ejercicio será bajo las condiciones que marca la ley, desempeñándolo con dignidad y honradez pero sobre todo de manera justa y gratuita para la sociedad.

El cargo de Servidor Público tiene también una larga lista de derechos, los cuales deberán de ser respetados, por igualdad de circunstancias ante las mismas autoridades que las ejercen.

TERCERA.- Es fundamental decir que toda persona tiene derecho a ser defendido ante la imputación de un acto que no está permitido por la ley, así como

a la asignación de un defensor cuando no se cuentan con los recursos necesarios para su defensa. Para ello contamos con una Institución como lo es La Defensoría Pública, que proporciona diferentes servicios, que constan desde un asesoría, hasta el proceso en sus últimas instancias. Gracias a ésta institución nuestro sistema jurisdiccional, garantiza que todas las personas sean asistidas por un defensor y que nadie carezca de una defensa adecuada y justa.

De la misma manera la instalación de una Defensoría Especializada en Atención para servidores públicos pretende tener la misma esencia a la Defensoría Pública ya que el derecho a una defensa adecuada no solo es un derecho constitucional, si no además es un derecho del que gozamos por ser mexicanos.

CUARTA.- Lo que el presente trabajo ha propuesto, es precisamente que ese concepto de defensa, sea ampliado no sólo a las personas que carecen de recursos económicos para ejercerlo, sino también para aquellas personas que a través de sus Servidores realizan la Función que el Estado les encomienda a través de su cargo o encomienda.

Es importante que así como asegurar la salud, la educación y el bienestar social, sea asegurada la defensa de todas las personas que lo requieran de manera gratuita, pero sobre todo, que se cuente con una institución que tenga los conocimientos necesarios para aplicarlos al caso concreto como lo es, en el presente tema sobre responsabilidades administrativas.

Es necesaria que nuestro país a través de sus legisladores, tomen en consideración que debe existir una institución para cada finalidad ya que no podemos darle la misma importancia a todas las necesidades de nuestra sociedad. Si logramos hacer una separación de éstas y colocar a cada cosa en su lugar, veremos que nuestras instituciones cumplirían de manera adecuada y eficaz con la finalidad para la que fueron creadas. Así mismo ésta institución que propongo con el título de DEFENSORÍA PÚBLICA EN ATENCIÓN A SERVIDORES PÚBLICOS, cumpliría con la finalidad de atender de manera

objetiva el tema y con ello se garantizaría una Defensa adecuada, especializada, pero sobre toda gratuita para todos los SERVIDORES PÚBLICOS que así lo requieran.

BIBLIOGRAFÍA

ESQUINCA MUÑOS, César. La Defensoría Pública Federal, Porrúa, México 2003.

FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Privado Romano, Vigésima Sexta Edición, Editorial Esfinge, Naucalpan, Edo de México, 2005.

FUENTETAJA PASTOR, Jesús. La Función Pública en la Unión Europea. Edición Tecnos Madrid, 2001.

HINTZE, Otto. Historia de las Formas Políticas, Revista de Occidente, Madrid 1966.

Instituto de la Defensoría Pública, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2002.

MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo, Edición Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2000.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas, Edición Mayo 1981.

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Driskill, Buenos Aires, 1986, tomo XXIV.

LEGISLACIONES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(Marzo 2007)

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

(JULIO 2007)

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS.

(JULIO 2007)

LEY DE LA DEFENSORÍA DE OFICIO.

(Marzo 2007)