

LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL MINISTERIO PÚBLICO Y SUS AUXILIARES

Salomón DÍAZ ALFARO

1. NOTA INTRODUCTORIA

La función primordial del Estado es velar por los intereses generales de la sociedad, promover el bienestar de la misma y ejercer los actos de coerción que la ley le permite. Es decir, el Estado asume los intereses comunes de la sociedad y los preserva, los defiende y promueve.

A través de sus instituciones, el Estado se organiza para cumplir con las funciones que la Constitución y las leyes le asignan. Así, sus agentes o servidores públicos, mediante los diferentes órganos del Estado, dictan leyes, administran los asuntos públicos y procuran e imparten justicia. Son los servidores públicos en quienes se concretiza y personifica la acción del Estado en sus muy variadas y complejas funciones. De ahí que aquéllos tengan graves responsabilidades.

El Ministerio Público y sus auxiliares, encarnan y realizan una de las funciones más antiguas y primigenias del Estado: la procuración de justicia.

La justicia es uno de los valores inmanentes del hombre social, y alrededor de él y con motivo de él, de ese valor, ha construido reglas, instituciones y culturas que se han forjado desde los tiempos más remotos de la humanidad.

La lucha por la justicia corre paralela a la lucha por el bienestar, el desarrollo y la paz de las sociedades. Por eso, cuando la justicia se aleja o se quebranta, la paz se ve amenazada, el desaliento se apodera de los hombres, la confianza en la ley se pierde y el Estado se debilita.

Quienes están a cargo de las tareas de procuración de justicia tienen una enorme responsabilidad que es necesario recordar, pues su incumplimiento produce consecuencias graves para la sociedad; por eso nuestro régimen legal ha diseñado un sistema de responsabilidades administrativas que es conveniente analizar.

2. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El desempeño en el servicio público está sujeto a un régimen de responsabilidades públicas. Los servidores públicos tienen, de acuerdo con nuestra Constitución, tres tipos de responsabilidades: la responsabilidad política (artículo 109, frac. I de la Constitución), la responsabilidad penal (artículo 109, frac. II de la Constitución), y la responsabilidad administrativa (artículo 109, frac. III, de la Constitución).

Si bien el propósito de este trabajo es abordar sólo las responsabilidades administrativas, conviene mencionar las principales notas de las otras dos.

3. LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICAS

Hay ciertos servidores públicos que por su alta jerarquía e investidura y por las facultades y funciones que desempeñan, están sujetos a un sistema de responsabilidades políticas que no es aplicable a la generalidad de quienes prestan un servicio público. Quienes están sujetos a este sistema especial de responsabilidades son los siguientes: senadores y diputados federales; ministros de la Suprema Corte de Justicia; consejeros de la Judicatura Federal; secretarios de Estado y el jefe de gobierno del Distrito Federal; representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; procuradores generales de la República y de justicia del Distrito Federal; magistrados de circuito y jueces de distrito; magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, así como directores de los organismos paraestatales.

Asimismo, los gobernadores de los estados, los diputados locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y los miembros de las judicaturas locales (artículo 110, constitucional).

Se incurre en responsabilidad política cuando en ejercicio de sus funciones, los servidores públicos señalados en el primer grupo, es decir, los

que se desempeñan en el ámbito Federal y el Distrito Federal, incurren en actos u omisiones que perjudican los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

De acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier acción u omisión que implique infracción a la Constitución y a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal (artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Los servidores públicos del segundo grupo, es decir, los que se desempeñan en el ámbito estatal y que han quedado señalados, incurren en responsabilidad política cuando cometen violaciones graves a la Constitución General de la República y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (artículo 110, constitucional).

El procedimiento a través del cual se puede fincar este tipo de responsabilidades es el denominado juicio político (artículo 110, frac. I, constitucional).

El juicio político se inicia mediante denuncia que debe presentarse en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esta cámara sustancia el procedimiento correspondiente y, en su caso, presenta la acusación ante la Cámara de Senadores, la que erigida en Jurado de Sentencia, resuelve el juicio (artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

El juicio político sólo puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones (artículo 9° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Las sanciones que podrán aplicarse a los servidores públicos que resulten responsables serán las de destitución y la inhabilitación por uno hasta veinte años (artículo 110 constitucional y 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Las resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables (artículo 110 constitucional).

La naturaleza y las características del juicio político son tan especiales como complejas, en tanto que en él se ponen en juego principios constitucionales y políticos de muy difícil conciliación, es decir, en este juicio se produce el reto de aplicar con rigor la Constitución y la ley, por un órgano formalmente legislativo, el Congreso de la Unión, con una función materialmente jurisdiccional, y en el que se dan intereses políticos diversos y hasta encontrados.

4. LAS RESPONSABILIDADES PENALES

Con motivo de sus funciones, los servidores públicos también están sujetos a responsabilidades penales (artículo 109, frac. II, constitucional), las cuales, para algunos de ellos, se tienen que dilucidar previa sustanciación del juicio de procedencia; es decir, hay ciertos servidores públicos que tienen “fuero constitucional” y que para ser sancionados penalmente, se requiere “remover” ese fuero.

Los servidores públicos que tienen “fuero” son: los diputados federales y senadores; los ministros de la Suprema Corte de Justicia; los consejeros de la Judicatura Federal; los secretarios del despacho; los representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y los procuradores general de la República y general de Justicia del Distrito Federal.

También se incluyen en este grupo a los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y a los miembros de las judicaturas locales, cuando cometan delitos federales (artículo 111 constitucional).

El juicio de procedencia se inicia, sustancia y resuelve en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Si esta cámara resuelve que hay elementos para proceder penalmente en contra del inculcado, éste se pondrá a disposición de las autoridades competentes (artículo 111 constitucional).

En el caso de los servidores públicos de los estados ya citados, la resolución de la Cámara de Diputados se envía a las legislaturas locales para que éstas procedan en consecuencia.

En el juicio de procedencia, las declaraciones y soluciones de la Cámara de Diputados también son inatacables.

En el caso de que la Cámara de Diputados haya resuelto la procedencia de que el servidor público debe sujetarse a juicio penal, se le separará de inmediato de su encargo.

Es claro que por lo que corresponde a los servidores públicos que carecen de fuero constitucional, se sujetarán al procedimiento penal ordinario que señalan las leyes y serán sancionados con las penas que las mismas establecen.

El presidente de la República también tiene fuero constitucional y puede ser sujeto al juicio de procedencia, sólo que la acusación se hace ante la Cámara de Senadores por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Es importante advertir que el fuero constitucional sólo puede hacerse valer cuando los servidores públicos que lo tienen, cometen un delito durante el tiempo de su encargo y se ejerce acción penal cuando está en funciones; por lo que si habiendo cometido un delito penal durante su encargo público y no se somete al juicio de procedencia ya señalado, puede ser sujeto del procedimiento penal ordinario una vez que termine su encargo, siempre que la acción penal del delito de que se trate no haya prescrito (artículo 111 constitucional, segundo párrafo).

También es menester señalar que si a un servidor público que tiene fuero constitucional se le sigue el procedimiento penal ordinario sin haberse llevado el juicio de procedencia, la Cámara de Diputados solicitará al juez correspondiente se suspenda el procedimiento hasta en tanto no se resuelva la procedencia (artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

5. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

El régimen de responsabilidades administrativas, a diferencia de las políticas y penales, no admite distingos, esto es, todo servidor público puede ser sujeto de esta clase de responsabilidades.

El régimen de responsabilidades administrativas tiene como propósito salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño del servidor público (artículo 109, frac. III, constitucional).

En efecto, en un Estado en donde el derecho debe regir la actuación de sus servidores públicos, éstos deben responder por las consecuencias que se produzcan cuando se apartan de la ley; deben también responder cuando su actuación sea deshonesta, es decir, cuando se aproveche de su encargo para pervertir la función pública y buscar beneficios ilegítimos; debe asumir las consecuencias por su deslealtad a las instituciones y a sus superiores jerárquicos; debe afrontar las consecuencias cuando violenta el principio de imparcialidad que es uno de los atributos de la justicia; y debe también asumir su responsabilidad cuando es ineficiente en las tareas públicas que el Estado, y a través de éste la sociedad, le ha encomendado. Como más adelante veremos, la inobservancia de estos principios se traduce en conductas específicas que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos describe y sanciona.

Conviene adelantar que los procedimientos para aplicación de sanciones derivadas de responsabilidades políticas, penales y administrativas son autónomos, en tanto que la naturaleza, instancias que intervienen y principios que los rigen son distintos. Sin embargo, no es permisible que por una sola conducta se pueda imponer dos veces sanciones de la misma naturaleza. Esto es, no se puede, por ejemplo, imponer la inhabilitación en un juicio penal y en un procedimiento administrativo, cuando en ambos se haya ventilado la misma conducta del servidor público.

6. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Son sujetos de este tipo de responsabilidad, los siguientes servidores públicos:

Los representantes de elección popular; los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal (artículo 108 constitucional).

En el caso de los estados, serán las leyes locales las que determinarán quiénes son sujetos de responsabilidad administrativa.

7. OBLIGACIONES CUYO INCUMPLIMIENTO ES SANCIONADO ADMINISTRATIVAMENTE

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 47), enuncia las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, las cuales se relacionan, principalmente, con los siguientes aspectos:

- a) el desempeño del servicio que tiene encomendado;
- b) el trato que el servidor público debe tener con sus superiores, sus compañeros de trabajo y con la ciudadanía;
- c) la honestidad en el manejo de los asuntos que se tienen encomendados y de los recursos públicos a su cargo;
- d) el abuso de autoridad e incumplimiento de la ley;
- e) otros aspectos diversos.

Cada una de las conductas que como responsabilidades administrativas se describen en el artículo 47 de la citada ley, se proponen preservar los principios ya mencionados, es decir, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Sin embargo, el catálogo de responsabilidades administrativas no se agota en el referido artículo 47, pues las fracciones XXII y XXIV de este mismo dispositivo abren un abanico de posibilidades al establecer, la primera de estas fracciones, como obligación de todo servidor público “Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público”, y la segunda de ellas prevé que dichos servidores también tienen que cumplir las demás obligaciones que impongan otras leyes y reglamentos.

De acuerdo con lo anterior, podríamos sostener que el cúmulo de obligaciones que los servidores públicos tienen son de dos órdenes; un catálogo general que es aplicable a todo servidor público, sea cual fuere la función que desempeñe y cuyos enunciados se contienen en el artículo 47 referido, y un catálogo específico aplicable a los servidores públicos que desempeñan funciones específicas, como por ejemplo los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, y cuya regulación se contiene en los ordenamientos que norman su actuación.

8. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO Y SUS AUXILIARES

Más allá de las dudas acerca del verdadero origen del Ministerio Público, lo cierto es que esta institución, tal y como ahora la conocemos, se ha venido configurando a lo largo de los siglos y de la evolución de las diferentes civilizaciones (Grecia, Roma, Francia, España, etcétera). La nota que parece más común en el proceso evolutivo de esta institución, es que su actuación representó o se hacía a nombre de intereses ajenos al personaje mismo, es decir, unas veces representó los intereses del monarca, otras las de ciertos individuos o grupos de ellos, hasta llegar a representar intereses que trascienden a los de una persona en lo individual, para atender a los que corresponden a toda una comunidad social o a grupos de personas con cualidades que los colocan en desventaja en relación con otros (por ejemplo, menores e incapaces).

El papel y la enorme relevancia del Ministerio Público consiste precisamente, en los delicados intereses que debe tutelar y defender. Aquí radica la razón de la gran responsabilidad de esta institución y de sus auxiliares. Por eso, el sistema de responsabilidades administrativas a que están sujetos el agente del Ministerio Público y sus auxiliares, debe analizarse con sumo cuidado.

En efecto, y como ya lo señalábamos, estos servidores públicos no sólo son sujetos del régimen general de responsabilidades administrativas, es decir, del que se regula en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino del específico que norma sus funciones y su actuación.

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se establecen las obligaciones que tienen los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, cuyo incumplimiento puede dar lugar a aplicación de sanciones administrativas de acuerdo con la ley federal ya mencionada.

Conviene advertir, que dicha Ley Orgánica no necesariamente recoge la expresión literal de “obligaciones administrativas”, como sí lo hace el artículo 47 de la Ley Federal multicitada. Sin embargo, cuando la Ley Orgánica establece las “atribuciones” de la institución del Ministerio Público, define, en el fondo, una serie de obligaciones que tienen que cumplir los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares. Así por ejemplo,

el artículo 2° de dicha Ley Orgánica contempla obligaciones en materia de persecución de delitos y del cuidado de la legalidad; el artículo 3° en materia de averiguación previa; el 4° en lo relativo a consignación y proceso; el 5° en lo concerniente a la vigilancia de la legalidad; el 7° en materia de asuntos del orden familiar, civil, mercantil y concursal, etcétera.

Adicionalmente, la propia Ley Orgánica (artículo 53), reconoce expresamente que el personal de la Procuraduría General de Justicia, en el ejercicio de sus funciones “observará las obligaciones inherentes a su calidad de servidores públicos y actuará con la diligencia necesaria para la pronta, completa y debida procuración de justicia”.

Lo anterior pone de manifiesto y a manera de una primera conclusión general, que los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, además de las obligaciones generales que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también les corresponden otras específicas que son inherentes a sus funciones y que se regulan, no sólo en la multicitada Ley Orgánica, sino en otros ordenamientos jurídicos, tales como los códigos, sustantivo y adjetivo, en materia penal, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal para el caso de los Agentes de la Policía Judicial; el Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal, y otros de carácter administrativo que norman, en este ámbito, las funciones de dichos servidores públicos.

9. INSTANCIAS, PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES APLICABLES AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

La instancia a la que compete la substanciación del procedimiento administrativo y la aplicación de las sanciones correspondientes, es la Contraloría Interna de la Procuraduría, excepto cuando se trate de sanciones económicas cuyo monto exceda a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

Por lo que corresponde al procedimiento, podríamos señalar que no es un procedimiento rígido, dogmático, como lo es el proceso civil, por ejemplo. Al contrario, es un procedimiento que posibilita una investigación administrativa amplia, permitiendo utilizar todos los medios de prueba que señala la ley.

Sin embargo, existe una gran paradoja en el régimen jurídico aplicable a este procedimiento administrativo, ya que por un lado, lo regula la pro-

pia Ley Federal de Responsabilidades, y por la otra, se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, que regula un procedimiento rígido y ortodoxo: el proceso civil.

Es importante resolver esta paradoja, para que el procedimiento administrativo de responsabilidad sea regulado por normas también de carácter administrativo, de tal suerte que debe hacerse una revisión profunda de la Ley Federal de Responsabilidades tantas veces mencionada, para que sea ella la que regule ese procedimiento y, en todo caso, la supletoriedad sea sólo excepcional y sean aplicables disposiciones de carácter administrativo y no de naturaleza civil.

Por lo que corresponde a las sanciones administrativas, éstas consisten en apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión temporal hasta por noventa días; sanción económica e inhabilitación hasta por veinte años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público.

La sustanciación del procedimiento de responsabilidad y la aplicación de las sanciones correspondientes hacen que las contralorías no sólo sean órganos formalmente administrativos, sino que son verdaderos órganos jurisdiccionales desde el punto de vista material, ya que aplican la ley, dicen el derecho, y sus resoluciones pueden afectar la esfera jurídica de los servidores públicos.

10. CONSIDERACIÓN FINAL

El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en general, y de los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares en lo particular, constituye un instrumento valioso para atemperar desviaciones administrativas, para inhibir conductas arbitrarias y deshonestas y para fortalecer el Estado de derecho.

Sin embargo, no es suficiente someter a los servidores públicos a un régimen disciplinario estricto, pues es necesario incentivar su función, estimularla y reconocerla.

Por eso hoy, en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el procurador José Antonio González Fernández, está ejecutando un proyecto de cambios de fondo en la institución, en el que se ha planteado una solución integral a los problemas históricos de la procuraduría. Parte de ese proyecto es abatir la impunidad y la corrupción de los servidores

públicos, no sólo con medidas sancionadoras, sino con acciones que acaben de raíz con este fenómeno. Así, la profesionalización, la especialización, la modernización y los reconocimientos e incentivos laborales, son sólo algunos de ellos.

Es tiempo de revalorar el grandioso papel del Ministerio Público y el de sus auxiliares, reconocer las importantes aportaciones que han dado a la procuración de justicia y convertirlos en los verdaderos promotores y pilares de la verdadera procuración de justicia que la sociedad exige.