



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO

LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL SERVIDOR
PÚBLICO SUJETO A INVESTIGACIÓN O AL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
RESPONSABILIDADES, SEGÚN LO DISPUESTO POR LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

MIGUEL ÁNGEL VELASCO VELASCO



ASESOR: LIC. IGNACIO MEJÍA GUÍZAR

México, D.F.

2007



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., octubre 25 de 2007.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **VELASCO VELASCO MIGUEL ÁNGEL**, con número de cuenta 090269462 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL SERVIDOR PÚBLICO SUJETO A INVESTIGACIÓN O AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES, SEGÚN LO DISPUESTO POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**", realizada con la asesoría del profesor Lic. Ignacio Mejía Guizar.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO

*mpm.



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO**

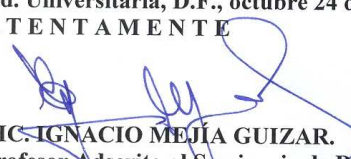
**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL SERVIDOR PÚBLICO SUJETO A INVESTIGACIÓN O AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES, SEGÚN LO DISPUESTO POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS "** elaborada por el alumno **VELASCO VELASCO MIGUEL ÁNGEL.**

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 24 de 2007.
A T E N T A M E N T E**


**LIC. IGNACIO MEJÍA GUIZAR.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.**

**mpm.*

DEDICATORIAS

A mis padres:

Con todo el amor, cariño, gratitud y respeto.

**Sr. Miguel Velasco Sandoval
Sra. Rosa Velasco López**

A quienes con su ejemplo de trabajo y dedicación, les debo lo que soy. Gracias por su apoyo, Gracias por todo.

A mis hermanos:

Con todo cariño.

**Toño
Ale
Beto
Norita**

Gracias por estar conmigo; y mantengámonos siempre unidos, en torno a nuestros padres.

A mi esposa:

Con todo el amor y cariño

Yessica Fuentes García

Gracias por apoyarme, y resistir a mi lado momentos difíciles; sin ti, no habría sido posible nuestra superación. Te quiero.

Con todo amor y cariño, a mis hijos:

**Itzel Luisa María
Leonardo Miguel
Ricardo**

Quienes son mi motivo de superación. Querido hijos, sean honestos, respetuosos, estudien y supérense.

AGRADECIMIENTOS

A mis Instituciones:

Universidad Nacional Autónoma de México.

Facultad de Derecho.

Sin su existencia, no habría sido posible mi instrucción universitaria.

A mí querido asesor de tesis:

Lic. Ignacio Mejía Guízar

Gracias por su valioso apoyo en la elaboración de éste trabajo.

ÍNDICE

Capítulo 1

Las Garantías Individuales en México

Antecedentes

a) La Constitución de Cádiz de 1812.....	1
a.1) Reglamentación de la Constitución de Cádiz, en materia de garantías individuales y responsabilidad administrativa de los servidores públicos.....	2
b) La Constitución de 1824.....	5
b.1) Reglamentación de la Constitución de 1824, en materia de garantías individuales y responsabilidad administrativa de los servidores públicos.....	8
c) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	12
c.1) Reglamentación de Las Leyes Constitucionales de 1836, en materia de garantías individuales y responsabilidad administrativa de los servidores públicos.....	13
d) Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	17
d.1) Reglamentación de Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, en materia de garantías individuales y responsabilidad administrativa.....	18
e) La Constitución de 1857.....	22
e.1) Reglamentación de la Constitución de 1857, en materia de garantías individuales y responsabilidad administrativa.....	23
f) La Constitución de 1917.	28
f.1) Reglamentación de la Constitución de 1917, en materia de garantías individuales y responsabilidad administrativa.....	32

Capítulo 2

Las Garantías Individuales

Consideraciones Previas

a) Definición de garantías Individuales.....	42
a.1) Derechos Humanos.....	56

a.2) Derechos Fundamentales.....	57
a.3) Garantías Individuales.....	57
b) Características de las garantías individuales.....	59
c) Clasificación de las Garantías.....	62
1.- Garantías de libertad.....	63
2.- Las Garantías de Igualdad.....	67
3.- Garantías de Propiedad.....	68
4.- Garantías Sociales.....	68
5.- Garantías de Seguridad Jurídica.....	71

Capítulo 3

El Procedimiento Administrativo de Responsabilidades previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Consideraciones previas

a) El carácter de servidor público.....	94
b) Obligaciones del servidor público.....	99
c) Autoridades competentes para conocer y resolver sobre las irregularidades en que hayan incurrido servidores públicos.....	106
d) La investigación de conductas administrativas irregulares de servidores públicos, prevista los artículos 10 y 20 de la Ley Federal Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	115
e) El procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	118
e.1) Notificación del inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades....	123
e.2) Audiencia de Ley.....	124
e.3) Diligencias oficiosas de investigación.....	125
e.4) Periodo probatorio.....	125
e.5) Resolución.....	126
e.6) Suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del presunto responsable...127	
f) La resolución que pone fin al procedimiento administrativo de responsabilidades..	128

CAPÍTULO 4.

Las Garantías Individuales del Servidor Público Sujeto a Investigación o al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

Consideraciones Previas.

a) Garantía de Legalidad.....	136
b) Garantía de exacta aplicación de la ley.	143
c) Garantía de irretroactividad de la ley.....	144
d) Las formalidades esenciales del procedimiento.....	151
d.1) Las notificaciones.	153
d.2) La Audiencia de Ley.	158
d.3) Derecho a estar asistido por un abogado.	159
d.4) Derecho a saber en qué consisten los hechos que se le atribuyen.	159
d.5) Derecho a ser oído.	160
d.6) Derecho a ofrecer pruebas y participar en su desahogo.....	162
d.7) Derecho a gozar de certidumbre jurídica durante la investigación y Procedimiento de responsabilidades.....	163
e) Derecho a recurrir las resoluciones que deriven del procedimiento de responsabilidades.	165
e.1) Recurso de Revocación.....	166
e.2) Juicio de Nulidad.....	167
e.3) Juicio de Amparo.....	169
Conclusiones.....	171
Bibliografía.....	175

INTRODUCCIÓN

Todo acto de autoridad para que sea válido, debe fundarse en la ley y cumplir con las formalidades que la misma establece. Conforme a lo anterior, es la propia ley la que establece los requisitos mínimos que un acto de autoridad debe satisfacer para ser legal.

Al respecto, la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece las facultades de investigación y sancionadoras, para los casos en que servidores públicos de la Administración Pública Federal, incurran en irregularidades en el desempeño de sus funciones.

De esta manera, el presente trabajo tiene por objeto analizar si la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al regular las facultades investigadoras y sancionadoras en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, dotadas al Titular del Órgano Interno de Control o Titulares de la Áreas de Quejas y de Responsabilidades, cumple con las formalidades exigidas por la propia Constitución Federal, para que los actos de autoridad emitidos como consecuencia de dichas facultades, sean legalmente válidos.

Para lo anterior, en el Capítulo 1, de este trabajo se aborda lo referente a regulación de las garantías individuales y lo relativo a las responsabilidades de servidores públicos, en las diversas constituciones vigentes en nuestro país, como lo fueron la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de 1824, Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, la Constitución de 1857 y la Constitución de 1917.

En el Capítulo 2, se expone lo relacionado con la definición de garantías individuales, así como sus características y clasificación; tema en el que además, se expone la diferenciación de éstas con los derechos humanos y derechos fundamentales.

En el Capítulo 3, se aborda lo referente a lo que debemos entender por servidor público, las obligaciones de éstos, las autoridades competentes investigar las irregularidades administrativas en que hubieren incurrido y las competentes para conocer y resolver respecto a dichas irregularidades, así como el procedimiento previsto para la imposición de sanciones.

En el capítulo 4, se exponen las garantías que deben gozar los servidores públicos sujetos a investigación o al procedimiento de responsabilidades, mismas que consisten en la garantía de legalidad, de exacta aplicación de la ley, de irretroactividad de la ley, observancia de las formalidades esenciales del procedimiento y el derecho a recurrir las resoluciones que deriven del procedimiento de responsabilidades.

Al final de este trabajo expongo las conclusiones a las que llegué después de haber estudiado lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Capítulo 1

Las Garantías Individuales en México.

El contenido de éste capítulo consta de tres aspectos, el histórico, en el que se abordan los sucesos más relevantes que precedieron a las diversas Constituciones Mexicanas, así como lo relativo a las garantías individuales y la responsabilidad de los servidores públicos, previsto en cada una de ellas.

Antecedentes.

a) La Constitución de Cádiz de 1812.

*“Durante los inicios del siglo XIX sucedieron importantes acontecimientos que provocaron cambios de gran relevancia. El monarca español (Fernando VII) había sido aprehendido por Napoleón Bonaparte y la situación tanto en España como en sus colonias era de completa incertidumbre. Ante ello, las cortes españolas decidieron formular una nueva constitución con la cual se gobernarían todos los reinos españoles; el resultado de sus reuniones fue la Constitución Política de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz de 1812”.*¹

*“La Constitución de Cádiz expedida por las Cortes y jurada el 19 de marzo de 1812, entró en vigor en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año; varias veces fue suspendida total o parcialmente, pero rigió en estas tierras aunque fuera parcial y temporalmente”.*²

¹ RABASA, Emilio O., coordinador general de la obra, Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, Cuaderno 19, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1991, pág. 24.

² QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y Norma D. Sabido Peniche, Derechos Humanos, Segunda Edición, Edit. Porrúa S.A. de C.V., México, 2001, pág. 33.

a.1) Reglamentación de la Constitución de Cádiz, en materia de garantías individuales y responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Del análisis de la Constitución de Cádiz de 1812, según el texto consultado en la obra Constituciones Históricas de México³, se advierte que en ésta se establecieron los siguientes derechos:

1° En los artículos 1, 5 y 28, se contemplaba la igualdad en cuanto a la nacionalidad de todos los habitantes de los dominios de España, así como la igualdad como pueblo, para efectos de elección de representantes.

2° En los artículos 2 y 4, se garantizó el derecho a la libertad civil.

3° El artículo 4, prescribía el respeto a la propiedad y demás derechos legítimos de los individuos.

4° En los artículos 242, 243, 244, 245, 247 y 248, se establecía que la aplicación de las leyes correspondía exclusivamente a los tribunales; que el rey no podía ejercer funciones judiciales; el principio de uniformidad de las formalidades del proceso; que sólo los tribunales tenían competencia para juzgar y ejecutar lo juzgado; que sólo se podía ser juzgado por tribunal competente y determinado con anterioridad por la ley; y finalmente, que en los negocios comunes, civiles y criminales, solo habría un fuero para toda clase de personas.

5° En el artículo 280, se estableció en materia de justicia del orden civil, el derecho de los españoles a terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros elegidos por ambas partes; y en el artículo 285, se previno que en todo negocio, habría a lo más tres instancias.

³ Cfr. CARBONELL, Miguel, Oscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, compiladores, Constituciones Históricas de México, Edit. Porrúa S.A. de C.V., México, 2002, pág. 173 a 228.

6° El artículo 286, en materia de justicia criminal, establecía que los procesos deberían ser breves y sin vicios; el artículo 287, señalaba que ningún español podría ser preso, sin que proceda sumaria del hecho, por el que merezca según la ley, pena corporal y mandamiento escrito de juez; el artículo 290, precisaba que el arrestado, antes de ser puesto en prisión, sería presentado inmediatamente al juez para que le reciba su declaración y en caso de que no se pudiera tomar su declaración, esto se haría dentro de las veinticuatro horas siguientes; en el numeral 294, se preveía que sólo se haría embargo de bienes, cuando se procediera por delitos que conlleven responsabilidad pecuniaria; en el artículo 296, se establecía el derecho a gozar de la libertad, otorgando fianza; en el artículo 300, se señalaba que se informará al reo la causa de su prisión y el nombre de su acusador; en los numerales 301, 302, 303, 304, se establecían las formalidades consistentes en que al tomarse al reo su confesión, se le leerán todos los documentos y declaraciones de testigos; que el proceso sería público; que no se usaría el tormento ni apremios; que no se impondría la pena de confiscación de bienes.

7° En los artículos 305 y 306, se prohibieron las penas trascendentales y el allanamiento de las casas de los españoles.

8° Los artículos 366 y 367, se prescribían que en todos los pueblos de la monarquía se establecerían escuelas de primeras letras y se crearía el número competente de universidades y otras instituciones convenientes para la enseñanza.

9° En el artículo 371, se establecía la libertad de escribir, imprimir y publicar las ideas políticas, bajo las restricciones y responsabilidad establecidas por la ley.

10° En el artículo 172, numerales noveno, décimo y décimo primero, se estableció que el rey no podía conceder privilegios, ni tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni perturbar la posesión, uso y

aprovechamiento, y finalmente, el rey no podía privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí penal alguna.

En lo relativo a las responsabilidades del rey o de los integrantes del gobierno, la Constitución de Cádiz, en sus artículos 168, 226, 228, 229, 253, 254, 255 y 336, disponía lo siguiente: la persona del rey no está sujeta a responsabilidad; los secretarios del despacho serán responsables ante las cortes, de las órdenes que autoricen contra la constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado la ley y que para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios, las cortes decretarían que ha lugar a la formación de las causas, suspendiendo al secretario y remitiendo al tribunal supremo el expediente relativo, para el sustanciamiento; si al rey llegaren quejas contra algún magistrado y formado expediente, parecieren fundadas, podrá, oído el Consejo de Estado, suspenderle, haciendo pasar el expediente al supremo tribunal; toda falta de observancia de las leyes del proceso civil o criminal, hacen responsables a los jueces que la cometieren; el soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces producen acción popular contra los que los comentan; si alguna diputación abusare de sus facultades, podrá el rey suspender a los vocales que la componen, dando parte a las cortes de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda.

De conformidad con lo anterior, puede concluirse que en la Constitución de Cádiz, se reconocen algunos de los más elementales derechos del hombre, tales como la igualdad, la libertad, la propiedad, de pensamiento, los relativos a las formalidades esenciales del procedimiento en materia civil y criminal; y asimismo, se instituyen principios para establecer las responsabilidades de los secretarios de despacho, magistrados, jueces y diputaciones, sin embargo, al existir tal Constitución dentro de una monarquía, es incuestionable que dichos derechos y principios estaban lejos de ser considerados como verdaderos sistemas o instituciones.

b) La Constitución de 1824.

Como consecuencia de los casi tres siglos de dominación española, existía en la Nueva España, una gran desigualdad social, estrechamente vinculada con la concentración de la riqueza en unos cuantos y la explotación de los indígenas.

Asimismo, eran evidentes las diferencias entre los criollos (hijos de españoles nacidos en la Nueva España que formaban parte de un grupo social culto), los españoles peninsulares y los indígenas.

Sin embargo, y no obstante que los criollos eran gente letrada y muchas veces mejor preparada que los europeos, les estaba prohibido ocupar empleos importantes, lo que provocó un descontento contra la corona española, siendo el reclamo principal, la igualdad de oportunidades para todos, es decir, para los criollos y los peninsulares, pues era indiscutible que dentro de sus inconformidades no estaban contempladas las necesidades de los habitantes originales de la Nueva España.

Así, el 16 de septiembre del año de 1810, Miguel Hidalgo y Costilla, cura del poblado de Dolores, inicia el levantamiento armado de independencia de la Nueva España.

Como consecuencia del movimiento independentista, *“Morelos, Rayón y los otros principales, sintieron la improrrogable necesidad de otorgar un código político a la nación”*⁴, surgiendo así la Constitución de Apatzingan.

El 5 de noviembre de 1815, Morelos fue capturado y fusilado por el ejército real.

No obstante y a pesar de que el movimiento independentista se debilitó, para 1817, Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero, quienes proponían la

⁴ RABASA MISHKIN, Emilio, El Pensamiento Político del Constituyente de 1824 (integración y realización), Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, pág. 93.

independencia total de la Nueva España y la forma de gobierno republicana, encabezaban algunos grupos insurgentes.

A lo anterior se aunó, en el año de 1820, *“la Conspiración de la Profesa, cuyo objetivo era impedir el restablecimiento en México de la Constitución de 1812. El Plan de la Profesa, que tenía tendencias conservadoras, postulaba que la Nueva España debía gobernarse por el virrey, apoyada en las Leyes de Indias y con independencia de la metrópoli. Agustín de Iturbide, coronel realista de origen criollo, fue designado por los conspiradores para encabezar dicho movimiento”*⁵, para combatir al ejército insurgente y consumir la independencia de la Nueva España, en beneficio de los intereses de los criollos, peninsulares y del clero.

“Para 1820 Vicente Guerrero se mantenía en la insurrección, por lo que Agustín de Iturbide, comandante realista que lo combatía, vio la necesidad de convencerlo para declarar conjuntamente la independencia de la Nueva España y rechazar la Constitución de Cádiz”.⁶

De esta manera, Agustín de Iturbide proclamó en 1821 el Plan de Iguala, en el que se promulgó la independencia de la Nueva España, declaraba a la religión católica como oficial y pedía que los europeos, criollos e indígenas se unieran en una sola nación, exigía respeto a la propiedad de los ciudadanos, a los fueros y a la propiedad del clero y proponía que la forma de gobierno sería una monarquía en favor de Fernando VII, o de algún miembro de la familia real; por lo que con dicho plan, Iturbide logra la adhesión de los principales jefes militares criollos, tanto del ejército independentista, como del ejército real.

⁵ RABASA, Emilio O., Coordinador General de la Obra, Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, Cuaderno 18, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1991, pág. 24.

⁶ RABASA, Emilio O., Coordinador General de la Obra, Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, Cuaderno 14, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1991, pág. 24.

Finalmente, el 27 de septiembre de 1821, previa suscripción de los Tratados de Córdoba en fecha 21 de agosto del mismo año, se consuma la independencia de la Nueva España, con la entrada a la Ciudad de México, del Ejército Trigarante o de las Tres Garantías (religión, unión e independencia) al mando de Agustín de Iturbide. *“Con esto se logró la independencia de la Nueva España, pero se frenaron los ideales liberales, dándose el triunfo a favor de las clases privilegiadas, es decir, de la iglesia, los españoles peninsulares y los criollos, quienes pretendieron mantener la misma situación económica, política y social imperante durante la Colonia, sin introducir cambios sociales”*.⁷

Una vez alcanzada la independencia de la Nueva España, los esfuerzos se centraron en consolidar la independencia y por lo tanto, en construir un modelo de gobierno propio, tarea nada fácil, ya que también se tenía que enfrentar una crisis económica y la inestabilidad política prevaleciente entre los grupos que diferían en cuanto a la forma de gobierno, pues mientras unos pretendían que se adoptara una forma centralista o monárquica, otros aspiraban a un gobierno federal y democrático.

Previamente a la promulgación de la Constitución de 1824, en febrero de 1822 el Primer Congreso Constituyente proclamó emperador a Agustín de Iturbide; sin embargo en marzo de 1823, el propio Constituyente declaró la nulidad de su coronación y *“el primero de abril de 1824, se inició el debate sobre el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 3 de octubre de 1824 y publicada el 25, bajo el título Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”*.⁸

⁷ BOLIVAR MEZA, Rosendo, Historia de México Contemporáneo I, Primera Edición, Instituto Politécnico Nacional, México, 1997, pág. 86 y 87.

⁸ RABASA MISHKIN, Emilio, Historia de las Constituciones Mexicanas, Segunda reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pág. 16.

b.1) Reglamentación de la Constitución de 1824, en materia de garantías individuales y responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

De conformidad con el texto de la Constitución de 1824, consultado en la obra *Constituciones Históricas de México*⁹, se concluye que en dicha Constitución se establecieron los siguientes derechos:

Previamente, es de resaltar que se estableció un gobierno republicano, representativo, popular y federal y se dividió el Poder Supremo de la Federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

1° En el artículo 1° de la Constitución de 1824, se estableció que la nación mexicana es libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia.

2° En el artículo 50, fracción I, se estableció la obligación del Congreso General de promover la ilustración estableciendo derechos exclusivos a los autores de obras, la creación de colegios de marina, artillería e ingenieros, así como establecimientos en que se enseñen ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas.

3° En el artículo 112, fracciones II y III, se precisó que el presidente de la República no podrá privar a nadie de su libertad, ni imponerle pena alguna; ni podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni perturbar en su posesión, uso o aprovechamiento.

4° En los numerales 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 156 y 110, fracción XIX, se establecía que la pena de infamia no pasaría del delincuente que la hubiere merecido; se prohibió la pena de confiscación de bienes; se prohibió todo juicio por comisión, toda ley retroactiva y la aplicación de los tormentos;

⁹ Cfr. CARBONELL, Miguel, op. cit., pág. 309 a 342.

asimismo, se estableció que nadie podía ser detenido, sin existir semiplena prueba o indicio de que es delincuente; que nadie podía ser detenido sólo por indicios más de sesenta horas y ninguna autoridad podía librar orden para registro de casas, papeles y otros efectos de los habitantes, sino en los casos dispuestos por la ley; que a nadie se le tomaría juramento sobre hechos propios al declarar en materias criminales; que a nadie podía privarse del derecho a someter sus diferencias al conocimiento de jueces árbitros; y se establecieron los principios para que la justicia se administre pronta y cumplidamente, y que las sentencias sean ejecutadas según las leyes.

5° En el artículo 161, fracciones IV, V y VI, se contemplaba que cada estado de la federación tenía como obligaciones, proteger a sus habitantes en el uso de la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; de entregar inmediatamente a los criminales de otros estados a la autoridad que los reclame.

6° Finalmente, en el artículo 171, se establecía que los derechos de libertad y de imprenta no podrán ser modificados.

En relación con los derechos descritos en los apartados anteriores, en la Constitución de 1824, se contemplaban excepciones a los mismos; al respecto, en los artículos 112, fracciones II y III y 154, se establecía que el presidente de la república podía arrestar a alguien, cuando así lo exigiera el bien y seguridad de la federación, poniendo a las personas arrestadas en el término de cuarenta y ocho horas a disposición del tribunal o juez competente; que en los casos de utilidad general, el presidente de la república podía tomar la propiedad de un particular o corporación, previa aprobación del senado y pago de la correspondiente indemnización.

En materia de responsabilidades, en los artículos 38, 40 y 43, se establecía que cualquiera de las cámaras del congreso general, conocería en calidad de gran

jurado sobre acusaciones del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma de gobierno, por cohecho o soborno, por actos dirigidos a impedir las elecciones de presidente, senadores y diputados, o que éstos o las cámaras realicen sus funciones; por acusaciones de los ministros; secretarios de despacho, por delitos cometidos durante el desempeño de sus cargos y por acusaciones de los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la unión u órdenes del presidente, que no sean contrarias a la Constitución y leyes generales de la unión y por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas locales, contrarias a la Constitución y leyes, en caso de que se declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

Sobre el mismo tema de responsabilidades, en la citada Constitución, en sus artículos 107, 109, 110, fracción XX y 119, se establecía que el presidente durante su encargo, no podía ser acusado sino ante cualquiera de las cámaras; asimismo, se otorgó al presidente de la federación, la facultad de suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos y que en los casos que se deba formar causa a los empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo; que los secretarios del despacho serán responsables de los actos que autoricen con sus firmas contra la Constitución, el acta constitutiva, leyes generales y constituciones de los estados; y que el vicepresidente podría ser acusado solamente ante la cámara de diputados por delitos cometidos durante el tiempo de su empleo.

En el artículo 137, fracción V, se establecía que correspondía a la Suprema Corte conocer de las causas contra el presidente y vicepresidente según los artículos 38 y 39, previa declaración correspondiente; de las causas criminales de los diputados, senadores y gobernadores, previa la declaración respectiva; de las de los secretarios del despacho, de los negocios civiles y criminales de

los enviados diplomáticos y cónsules de la República, de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra y contrabandos, de los crímenes cometidos en altamar, de las ofensas contra la nación, de los empleados de hacienda y justicia de la federación y de las infracciones de la Constitución y leyes generales.

El artículo 139 de la referida Constitución, establecía que para juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, la cámara elegiría a veinticuatro de sus miembros, de éstos se elegiría a un fiscal y un número de jueces igual a aquél de que conste el primera sala de la corte.

Finalmente, el artículo 164, establecía que el congreso dictaría las leyes y decretos conducentes a fin de hacer efectiva la responsabilidad de los que quebranten la Constitución o la acta constitutiva.

Aunque de manera general y sin que se haya establecido un capítulo especial, en la Constitución Federal de 1854 se vislumbra el reconocimiento de los más elementales derechos del hombre, estableciendo límites a la autoridad. No obstante ello, México habrá de recorrer un largo y sinuoso camino, antes de poder llegar a tener estabilidad política, y con ello, establecer de manera clara y detallada, los derechos mínimos de los mexicanos.

En materia de responsabilidades, en la Constitución de 1824 se estableció que para proceder en contra del presidente, senadores, diputados e integrantes de la suprema corte de justicia, era necesaria la declaración de procedencia de una de las Cámaras del Congreso, sin embargo, dicha responsabilidad se reducía al ámbito penal, ya que no se preveía la responsabilidad administrativa.

Con relación a los demás empleados de la federación, se otorgó al Presidente de la República, la facultad suspenderlos de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados

de la federación infractores de sus órdenes y decretos, independientemente de la responsabilidad penal en que pudieran incurrir.

En mi concepto, lo anterior constituye el antecedente de nuestro actual sistema de responsabilidades administrativas de los servidores Públicos, ya que la suspensión del empleo y de los derechos derivados de éste, en la actualidad son unas de las sanciones que se imponen a los servidores públicos que resultan responsables administrativamente.

c) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

*“Cuando la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada, surgió la esperanza de que terminaba una etapa de confusión y que surgía otra, promisoria, y diferente, en la que la nación mexicana afirmaría “su libertad y promovería su prosperidad y gloria”. Desafortunadamente no fue así, porque el periodo que siguió, casi siempre presidido por Antonio López de Santa Anna, significó era de violencia, caos y anarquía”.*¹⁰

En efecto, con la promulgación de la Constitución Federal de 1824, no fue suficiente para que México alcanzara estabilidad económica y política, esto debido principalmente a las pugnas entre las corrientes federalistas-liberales y los centralistas-conservadores; de esta manera, los grupos centralistas con el objeto de establecer un sistema político que mejor conviniera a sus intereses, promulgaron Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que contemplaba poner fin al sistema federal establecido en la Constitución de 1824, e instaurar un sistema de gobierno centralista-aristocrático.

¹⁰ RABASA MISHKIN, Emilio, Historia de las Constituciones Mexicanas, Segunda reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pág. 27.

c.1) Reglamentación de Las Leyes Constitucionales de 1836, en materia de garantías individuales y responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Del texto de la Siete Leyes, consultado en la obra *Constituciones Históricas de México*¹¹, se advierte que en ésta se establecieron los siguientes derechos:

1° En la Primera de las Leyes, se establecían los “Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República. Al respecto, es de destacarse que en los artículos 2°, 4°, 8° y 12, se contemplaban los siguientes derechos: que nadie podía ser preso, sino por mandamiento escrito y fundado de juez, ni aprehendido sino por disposición de las autoridades competentes, excepto en los casos de flagrancia, no ser detenido por más de tres días, sin ser presentando a la autoridad judicial, ni por ésta más de diez días, sin que se emita el auto motivado de prisión; que todos los mexicanos gozarían de todos los derechos civiles y tendrían las mismas obligaciones establecidas por las leyes; finalmente se reconoce el derecho de votar y ser votado, para los cargos de elección popular.

2° En la Tercera Ley, en los artículos 45 fracciones II, III, IV y V, se estableció que el Congreso General, no podía proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente; asimismo, que no podía privar de su propiedad directa o indirectamente a nadie, sea individuo o corporación eclesiástica o secular; que el Congreso no podía dar a ninguna ley, que no fuera puramente declaratoria, efecto retroactivo.

3° En la Cuarta Ley, en el artículo 18 fracciones II y III, se establecía que el Presidente de la República no podía privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; ni ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación.

¹¹ Cfr. CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, pág. 347 a 398.

4° En La Quinta Ley, relativa a las Prevenciones Generales sobre la administración de justicia en lo civil y criminal, en los artículos 34, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 y 51, se establecía que en toda causa no podrá haber más de tres instancias; que todos los litigantes tenían derecho a terminar, en cualquier tiempo, sus pleitos civiles o criminales, sobre injurias personales, por medio de jueces árbitros; que el mandamiento escrito y firmado del juez, que deba preceder a la prisión, se haría saber en el acto al interesado; para proceder a la prisión, se requería información sumaria, de la existencia de un hecho que debía ser castigado con pena corporal y resulte algún motivo o indicio suficiente para creer que tal persona cometió el hecho criminal; para conceder la simple detención, bastaba la presunción legal o sospecha fundada, que inclinara al juez contra una persona y por delito determinado; ningún preso podía sufrir embargo alguno de bienes, sino cuando la prisión fuere por delitos que impliquen responsabilidad pecuniaria; cuando en el proceso, apareciere que el reo no debía ser castigado con pena corporal, sería puesto en libertad en los términos y con las circunstancias previstas por la ley; que dentro de los tres días posteriores a la prisión o detención, se tomaría al presunto reo su declaración preparatoria y en dicho acto, se le informaría la causa del procedimiento y el nombre del acusador y que dicha declaración, como las subsecuentes, se recibirían sin juramento del procesado, por lo que respecta a sus hechos propios; en la confesión y al tiempo de hacerse al reo los cargos correspondientes, se le enteraría de los documentos, testigos y demás datos que existan en su contra, y el proceso se continuará sin reserva; se prohibió el tormento y la confiscación de bienes; y se estableció que toda pena es personal y nunca sería trascendental a su familia.

5° En la Sexta Ley, en los artículos 14 fracciones I y III, se estableció a que las juntas departamentales, correspondía iniciar leyes en materia de educación pública y establecer escuelas primarias de educación en todos los pueblos de su departamento.

En materia de responsabilidades, en las Siete Leyes de 1836, se establecía lo siguiente:

1° En el artículo 2, fracción II, de la Primera Ley, establecía, la responsabilidad de la autoridad política o judicial por mantener a una persona detenida de manera arbitraria.

2° En el artículo 18 de la Segunda Ley, se establecía que si algún integrante del Supremo Poder Conservador cometiere algún delito procedía la acusación ante el Congreso General, el cual calificará si ha lugar a la formación de causa y de ser así, seguirá ésta y la fenecerá la Suprema Corte de Justicia.

3° En los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley, se establecía que en los delitos comunes no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del despacho, consejeros, gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados; si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado; En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el Artículo anterior, de los Secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la Marcial, consejeros, gobernadores de los Departamentos y juntas departamentales, por la infracción de los artículos 3, parte quinta de la segunda Ley constitucional, del 3 de la Cuarta y del 15 de la Sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta: en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Éste, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para

obtener algún otro; pero si del proceso resulta ser a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obre según las leyes.

4° En el artículo 17, fracción XXIII, 19, 26 y 32, de la Cuarta Ley, se establecía como facultades del Presidente de la República: la de suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados por él nombrados, infractores de sus órdenes y decretos, y en el caso de que se estime se les debe formar causa y pasar los antecedentes al tribunal respectivo; se establecía responsabilidad para los secretarios de despacho que infringieran las disposiciones del artículo 18; en relación a los integrantes del consejo de Gobierno, éstos sólo son responsables por los dictámenes que dieran contra la ley expresa, o por cohecho o soborno; por otra parte, el artículo 32 establece que los ministros (del interior, relaciones exteriores, de hacienda o guerra y marina) son responsables de la falta de cumplimiento a las leyes relacionadas con su ministerio y de los actos del Presidente que autoricen con su firma y sean contrarios a las leyes.

5° En el artículo 12, fracciones I, II, VII y VIII de la Quinta Ley, establecía como atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, las de conocer de asuntos civiles o causas criminales en contra de los miembros del Supremo Poder Conservador; conocer de las causas criminales contra el Presidente de la República, diputados y senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores y conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos; y conocer en todas las instancias en las causas criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República y en los negocios civiles en los que fueren demandados.

6° Finalmente, en el artículo 17 de la Segunda Ley, se establecía que El Supremo Poder Conservador no era responsable de sus operaciones más que a dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

En las Siete Leyes de 1836, igualmente se contemplaban derechos mínimos de los individuos, como el respeto a la propiedad y a la libertad, sobre ésta última, se establecieron formalidades esenciales observables en las causas criminales, no existiendo mayor aportación sobre esta materia.

En cuanto al tema de responsabilidades, en la Constitución se estableció que tanto el Presidente, como los diputados, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho, consejeros y magistrados, podrían incurrir en responsabilidad penal en el desempeño de sus cargos, sin establecerse específicamente la existencia de responsabilidad oficial o administrativa; y al igual que en la Constitución Federal de 1824, también se otorgó al Presidente, la facultad de suspender sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos.

d) Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

“Las Siete Leyes no resolvieron los desacuerdos políticos sino que los empeoraron. México enfrentó la guerra contra Texas, intentando mantenerla como parte del territorio nacional, pero en 1836 el departamento logró independizarse; asimismo, en 1838, Francia, utilizando como pretexto el cobro de una deuda, intervino militarmente México. La expulsión de las tropas francesas, la costosa lucha en Texas y los conflictos internos agravaron los problemas ya existentes. De esta manera en 1839, con Santa Anna en la presidencia, se contempló la posibilidad de reformar las Siete Leyes. Aún cuando dos proyectos fueron presentados, ninguno satisfizo las demandas de los grupos, así que el gobierno decretó la disolución del Congreso y reunió una Junta de Notables para redactar una nueva Constitución”.¹²

¹² RABASA, Emilio O., Coordinador General de la Obra, Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, Cuaderno 22, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1991, pág. 22.

*“Las Bases Orgánicas de 1843, fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de Junio de 1843 y se publicaron el día 14 de aquel mes”.*¹³ Dichas bases tampoco fueron suficientes para establecer la estabilidad en el país, y en las mismas se decretó como forma de gobierno la de República representativa popular.

d.1) Reglamentación de Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, en materia de garantías individuales y responsabilidad administrativa.

De conformidad con el texto de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, consultado en la obra *Constituciones Históricas de México*,¹⁴ se establecieron los siguientes derechos:

1° En el artículo 9, fracciones I, II, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII y XIV, se establecía la proscripción de la esclavitud; que nadie podía ser molestado por sus opiniones, teniendo todos el derecho a imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa calificación; que ninguno sería aprehendido sino por mandato de autoridad competente, excepto en el caso de delito in fraganti; que nadie podía ser detenido sino por mandato de autoridad competente, dado por escrito y firmado, y sólo cuando existan indicios suficientes para presumirlo autor del delito; nadie puede ser detenido más de tres días por la autoridad política, sin ser entregado con los datos correspondientes al juez de su fuero, ni este lo tendrá en su poder más de cinco sin declararlo bien preso, de modo que no resulte detenido mas de ocho; que nadie podrá ser juzgado ni sentenciado en su causas civiles o criminales sino por jueces del propio fuero y por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho o delito de que se trate; que en cualquier estado de la causa, en que aparezca que al reo no puede imponerse pena corporal, será puesto en libertad dando fianza; que ninguno podrá ser obligado por clase alguna de apremio o coacción a la

¹³ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2000, pág 67.

¹⁴ Cfr. CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, pág. 399 a 438.

confesión del hecho por el que se le juzga; asimismo, se establecía que la propiedad privada es inviolable y que nadie puede ser privado o turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponde según las leyes; finalmente se establece la libertad de tránsito y bienes, a que tiene derecho todo mexicano.

2° En el artículo 19, se establecía el derecho votar y ser votado en los cargos de elección popular.

3° En el artículo 67, fracciones II, III y IV, se prohibía al Congreso proscribir a ningún mexicano, imponer penal de ninguna especie directa ni indirectamente; dar a ninguna ley efecto retroactivo; y suspender o aminorar las garantías individuales.

4° En los artículos 175, 176, 177, 178, 179, 180 182 y 183, se establecía la prohibición de exigir juramento en materia criminal sobre hechos propios; los jueces dentro de los tres primeros días que esté el reo detenido a su disposición, le tomará su declaración preparatoria, para lo cual, previamente le informará el nombre del acusador, la causa de su prisión y los datos que haya contra él; al tomarse la confesión al reo, se leerá íntegro el proceso, y si no conociere a los testigos, se le darán todas las noticias conducentes para que los conozca; se prohibió la pena de confiscación de bienes, pero se autorizó el embargo de bienes para el caso de responsabilidad pecuniaria; se estableció que la nota de infamia no es trascendental.

Finalmente es importante resaltar que en el artículo 181, se preveía la imposición de la pena de muerte.

En el rubro de responsabilidades de los funcionarios públicos, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se estableció lo siguiente:

1° En el artículo 9, fracción VII, se disponía que incurren en responsabilidad las autoridades que no respetaran los términos legales de detención de las personas.

2° En los artículos 74, 76, 77 y 78, se establecía que los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución; que cada una de las Cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa; cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de los Departamentos; asimismo, las Dos Cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto antes citado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales y en las que se hagan por delitos oficiales contra el Ministerio, o contra la Corte Suprema de Justicia o marcial.

3° El artículo 87, fracción VIII, otorgaba al Presidente de la República, la facultad de suspender de sus empleos y privar de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus ordenes, y si creyere que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo.

4° Con relación al Presidente de la República, en el artículo 90, se establecía que no podía ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones. Asimismo, en el artículo 190, se establecía que si Presidente de la República

en usos de sus facultades establecidas en los fracciones IX y X del artículo 87, o por quejas fundadas contra magistrados o jueces, creyere que se les debe exigir la responsabilidad, reunirá los datos convenientes, y oído el dictamen de su consejo, pasará todo al juez respectivo, dejando al acusado suspenso de su empleo.

5° En el artículo 182, se establecía que cualquier falta de observancia en los trámites esenciales de un proceso produce la responsabilidad del juez y en lo civil, la nulidad para el efecto de reponer el proceso; y en el artículo 197, se establecía que toda prevaricación por cohecho o soborno, produce acción popular contra cualquier funcionario público que la cometiere.

6° En los artículos 100 y 102, se establecía que los ministros (de relaciones exteriores, gobernación y policía, de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública, de hacienda y de guerra), serán responsables de los actos que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes, así como de las resoluciones que se tomaren en junta de ministros, los que acordaren y en todo caso lo será el ministro que las autorice.

7° En el artículo 118, fracciones I, III, VIII, IX y XI, se establecían como facultades de la Corte Suprema de Justicia, conocer en todas instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, a quienes el congreso o las cámaras declararen con lugar a la formación de causa y de las civiles de los mismos; conocer en todas las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República; conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales de los Departamentos; conocer de las causas criminales formadas en contra de los subalternos inmediatos de la Suprema Corte por faltas, excesos, o abusos cometidos en el servicio; y conocer en tercera instancia de los negocios civiles promovidos contra los gobernadores, y de los asuntos civiles y causas criminales comunes de los magistrados superiores de los Departamentos.

8° Finalmente, en el artículo 145, se establecía que los gobernadores en sus causas civiles serán juzgados en primera y segunda instancia por los tribunales superiores de los Departamentos en que ejercen sus funciones.

*“Es evidente que las Bases Orgánicas reiteraron mayormente lo establecido por las Constituciones anteriores, por lo cual no hicieron ningún tipo de aportación al desarrollo evolutivo de los derechos humanos en nuestra historia constitucional”.*¹⁵

En el rubro de responsabilidades, al igual que en la Siete Leyes de 1836, se establecía la posibilidad de proceder contra el Presidente, senadores, diputados, ministros, secretarios de despacho, ministros de la Suprema Corte, consejeros de gobierno y gobernadores, hasta los subalternos de la Suprema Corte de Justicia, sin embargo, la responsabilidad sólo se limitaba al ámbito criminal, sin que existiera un sistema de responsabilidades administrativas propiamente dicho.

e) La Constitución de 1857.

En los años posteriores a las Bases Orgánicas de 1843, gobernó Antonio López Santa Anna, bajo un sistema monárquico y dado sus excesos consistentes en hacerse llamar su alteza serenísima, se rodeó de una corte a la europea y expidió una serie de decretos dirigidos a implantar la dictadura, lo que dio origen a un nuevo movimiento armado encabezado por Juan Álvarez, quien proclamó el Plan de Ayutla el 1° de marzo de 1854, con el que se desconoce el gobierno de Santa Anna.

¹⁵ LARA PONTE, Rodolfo, Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993. pág. 98.

Derivado del triunfo del movimiento de Ayutla, se emite la *“nueva Constitución de 1857 que mantuvo el proyecto republicano federalista; incorporó un capítulo sobre garantías individuales o los derechos del hombre”*.¹⁶

La Constitución de Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, promulgada el 11 de marzo de año antes citado, con sus respectivas reformas, permaneció en vigor hasta el año de 1917.

“La Constitución de 1857 significó el triunfo definitivo del liberalismo en nuestro país, de ahí que su catálogo de derechos fuese precisamente de carácter liberal y bastante completo”.¹⁷

e.1) Reglamentación de la Constitución de 1857, en materia de garantías individuales y responsabilidad administrativa.

De conformidad con el texto de la Constitución de 1857, consultado en la obra *Constituciones Históricas de México*¹⁸, en la misma se establecieron los siguientes derechos.

1° En el artículo 1, se estableció la supremacía constitucional de las garantías otorgadas por la Constitución.

2° En los artículos 2 y 4, se establecía los derechos de libertad personal, de profesión, industria o trabajo; y en artículo 5, se precisó que nadie podía ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

3° En el artículo 3, se estableció la libertad de enseñanza.

¹⁶ BOLIVAR MEZA, Rosendo, op. cit., pág. 97.

¹⁷ MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., *Los derechos humanos en el México del siglo XX*, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pág. 16.

¹⁸ Cfr. CARBONELL, Miguel, op. cit., pág. 451 a 477.

4° En el artículo 6, se establecía que la manifestación de ideas no podía ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque a algún crimen o delito, o perturbe el orden público; y en el artículo 7°; se señalaba que la libertad de escribir y publicar escritos era inviolable.

5° En el artículo 8, se estableció el derecho de petición, en el artículo 9° se reconoció el derecho de asociarse o reunirse con cualquier objeto lícito y para efectos políticos, dicho derecho sólo correspondía a los mexicanos.

6° En el artículo 10, se establecía el derecho de poseer y portar armas para su seguridad y legítima defensa.

7° En el artículo 11, se reconoció la libertad de tránsito dentro del territorio y de mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante.

8° En el artículo 12, se precisa que en la república no se reconocen títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios.

9° En el artículo 13, se establecía que nadie podía ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales, y que ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público y estén fijados en la ley.

10° En el artículo 14 se decretó el principio de irretroactividad de la ley, y que nadie podía ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicable al caso, por el tribunal que previamente haya establecido la ley.

11° En el artículo 15, se prohibió la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni de delincuentes del orden común que hayan tenido en su

país de origen la condición de esclavos, ni de convenios o tratados que alteren las garantías y derechos otorgados por la Constitución.

12° En el artículo 16, se estableció que nadie podía ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

13° En el artículo 17, se decretó que nadie podía ser preso por deudas de carácter civil, ni ejercer violencia para reclamar su derecho; además, los tribunales estarían expeditos para administrar justicia.

14° En el artículo 18, se establecía que sólo había lugar a prisión por delito que mereciera penal corporal, que en cualquier estado del proceso en que aparezca que al acusado no se le puede imponer tal pena, se pondrá en libertad bajo fianza y que en ningún caso la prisión o detención podría prolongarse por falta de pago de honorarios o de cualquier otra ministración de dinero.

15° En el artículo 19, se estableció que ninguna detención podrá exceder del término tres días, sin justificarse con auto motivado de prisión y los demás requisitos legales.

16° En el artículo 20, se establecieron las garantías del acusado en materia criminal, consistente en hacérsele saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador; que se le tome su declaración preparatoria dentro de las 48 horas a partir de que quedó a disposición del juez; que se le caree con los testigos que depongan en su contra; que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, para preparar sus descargos; y que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos.

17° En el artículo 22, se prohibieron las penas de infamia y mutilación, la marca, los azotes, los palos, el tormento, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquier otra pena inusitada o trascendental.

18° En el artículo 23, se abolió la pena de muerte, la cual sólo se aplicaría al traidor a la patria en tiempo de guerra, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, en los delitos graves del orden militar y a los de piratería.

19° En el artículo 24, se establecía que ningún juicio criminal podía tener más de tres instancias y que nadie podía ser juzgado dos veces por el mismo delito.

20° En el artículo 25, se establecía inviolabilidad de la correspondencia.

21° En el artículo 26, se precisó que en tiempo de paz, ningún militar podía exigir alojamiento, bagaje, ni otro servicio real o personal.

22° En el artículo 27, se estableció la garantía de respeto a la propiedad de las personas.

23° Finalmente, en el artículo 28, establecía que no habría monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuando lo relativo a la acuñación de moneda, los correos y privilegios que la ley conceda temporalmente a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

En materia de responsabilidades, se establece en los artículos 103, 104, 105, 106, 107 y 108, que:

1° Los diputados, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del despacho, los gobernadores y el Presidente de la República, son responsables por los delitos o faltas u omisiones en que incurran en el

ejercicio de sus cargos, así como de los delitos comunes cometidos durante sus funciones; asimismo, para proceder en contra de ellos, por delitos comunes, se establecía que el Congreso se erigiría en gran jurado para declarar por mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

2° De los delitos oficiales conocerá el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

3° Pronunciada la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no procedía el indulto.

4° Que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su cargo y un año después.

5° Que en las demandas de orden civil no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

De lo anterior se advierte que en la Constitución de 1857 se establece un apartado específico en el que se consagran los derechos del hombre, los cuales son más amplios que los instituidos en las anteriores Constituciones, ya que no sólo se reconocen los tradicionales derechos de libertad personal, propiedad y los relativos a las formalidades de los procedimientos civiles y criminales, sino que se incluyen derechos políticos, como el de petición y de asociación.

En relación al tema de la responsabilidad de los servidores públicos, también se establece un capítulo específico, sin embargo sólo se aborda la responsabilidad penal, sin contemplarse la administrativa, pero esto constituye ya un avance que habría de sentar precedente en la nuestra Constitución de 1917.

f) La Constitución de 1917.

De esta manera, una vez en vigor la Constitución de 1857, y establecido el sistema de gobierno republicano, representativo, democrático y federal, el General Porfirio Díaz Mori, asumió el cargo de Presidente de México para el periodo de 1876 a 1880, sin embargo éste no sería el único, pues desempeñó el mismo por seis periodos más, de 1884 a 1888, de 1888 a 1892, de 1892 a 1896, de 1896 a 1900, de 1900 a 1904 y su último periodo presidencial lo asumió en el año de 1904.

Durante el periodo en que gobernó Porfirio Díaz, la economía del país inició un proceso de industrialización y modernización, principalmente por la inversión de capital extranjero en la industria, la minería, el petróleo, los transportes, industria eléctrica y la banca, lo que originó el crecimiento de asalariados y campesinos.

*“La situación social del porfiriato fue muy desigual. Por un lado había grupos sociales privilegiados que constituían una minoría como extranjeros, porfiristas, hacendados, miembros del ejército, el clero y la burocracia, y una mayoría explotada de campesinos y obreros”.*¹⁹

El régimen porfirista se distinguió por mantener el orden social mediante la represión y por la entrega de los recursos nacionales, a inversionistas extranjeros, esto último incidió en el desarrollo de la economía nacional, sin embargo, dicho desarrollo no beneficio a las zonas rurales, cuyos habitantes eran objeto de infinidad de arbitrariedades.

Debido a que el gobierno de Porfirio Díaz daba innumerables concesiones a los extranjeros, éstos abusaban de dicha situación, dando tratos inhumanos a los campesinos y asalariados mexicanos.

¹⁹ BOLIVAR MEZA, Rosendo, op. cit., pág. 122.

De esta manera, el 1° de junio de 1906, estalló la huelga en la empresa minera de Cananea, en la que los norteamericanos ocupaban los puestos de mayor nivel, ganaban más y cobraban en dólares; posteriormente, estalló la huelga de la empresa textilera de Río Blanco; en la primera se exigía un trato justo para los trabajadores mexicanos y en la segunda, se exigía el derecho de los trabajadores a organizarse en sindicatos.

Asimismo, durante el porfiriato también hubo levantamientos originados por la explotación de los campesinos y en los que se exigía una justa distribución de las tierras, las cuales estaban en manos de unos cuantos, quienes abusaban de su poder y explotaban a los campesinos.

Todo lo anterior dio origen a la organización de diversos grupos que se oponían a la forma de gobernar de Porfirio Díaz, así como a sus reelecciones, y a las condiciones sociales y económicas prevalecientes durante el último periodo del porfiriato, destacando Ricardo y Enrique Flores Magón y Francisco I. Madero, quienes fueron los precursores de la Revolución Mexicana, la cual inició el 20 de noviembre de 1910.

Al respecto, en los grupos que participaron en el movimiento revolucionario de 1910, *“había preocupaciones esencialmente políticas, dirigidas fundamentalmente a terminar con el gobierno de Díaz, así como lograr distintos cambios que disminuyeran el peso del gobierno federal sobre todos los estados y municipios. Por otra parte, estaban las necesidades y carencias de la mayoría de la población, esencialmente obreros y campesinos, para quienes cada día la situación de opresión y servidumbre en que vivían se hacía más insoportable, ante la más absoluta indiferencia del gobierno, el cual envuelto en un lujo palaciego hacía más evidente su distancia con el pueblo y sus necesidades”*.²⁰

De esta manera, El 25 de mayo de 1911, Porfirio Díaz presentó su renuncia ante el Congreso, saliendo del puerto de Veracruz a su exilio, en virtud de lo

²⁰ MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M, op cit., pág. 20.

cual, el 6 de noviembre de 1911, Francisco I. Madero asumió la presidencia, con José María Pino Suárez, como vicepresidente; con lo anterior se cumplió sólo uno de los objetivos del movimiento armado de 1910, quedando pendiente de solucionar las demandas sociales de los obreros y campesinos.

*“Pero no se terminó la Revolución con el fin de la dictadura, continuó la lucha de caudillos por el poder y la lucha por las banderas sociales que más adelante habrían de recogerse en la misma Constitución. Ya en la presidencia, Madero rápidamente se enemistó con Zapata, uno de los caudillos que mantuvo la línea de las preocupaciones sociales, Madero ordenó reprimir el movimiento zapatista y el “Caudillo del Sur” respondió con el plan de Ayala, que sostenía y completaba el Plan de San Luis, llamando traidor a Madero y proponiendo en los Puntos seis y siete del plan el reparto y restitución de tierras”.*²¹

*“Madero fue traicionado, aprehendido y asesinado por Victoriano Huerta, quien se instaló en el poder y contra quien se levantó don Venustiano Carranza, a la cabeza del movimiento constitucionalista, proclamando el Plan de Guadalupe; documento que en su origen no mostró ninguna preocupación de carácter social”.*²²

*“En el Plan de Guadalupe se desconoce al gobierno de Huerta y a los gobernadores que lo apoyan, el documento propone la creación del Ejército Constitucionalista para luchar contra el ejército federal huertista; Venustiano Carranza fungiría como primer jefe del ejército, se retomarían los principios de la constitución de 1857, estableciendo, además, que de triunfar el movimiento constitucionalista, Carranza pasaría a ocupar provisionalmente la presidencia de la república y convocaría después a elecciones”.*²³

Victoriano Huerta, derrotado por el ejército revolucionario, renunció a la presidencia de la república el 15 de junio de 1914 y el 15 de agosto de 1915 el

²¹ Ibidem, op. cit., pág. 24 y 25.

²² Ibidem, op. cit., pág. 26.

²³ BOLIVAR MEZA, Rosendo, op. cit., pág. 37.

ejército obregonista entró a la Ciudad de México y de acuerdo con el Plan de Guadalupe, Carranza asumió la presidencia de la república y el mando del ejército.

Como antes se expuso, en el Plan de Guadalupe, Carranza no mostró preocupación por las demandas sociales que fueron uno de los pilares del movimiento revolucionario, pero una vez en el gobierno, se vio obligado a “crear una sección de Legislación Social en la Secretaría Instrucción Pública, y decretar las *“Adiciones al Plan de Guadalupe, proyectadas por esa Sección y en cuyo artículo 2o. Estaba el mayor peso social: Artículo 2o. El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar la satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz, legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general de las clases proletarias”*.”²⁴

Finalmente y después de innumerables e importantes debates legislativos entre los miembros del Congreso Constituyente de 1917, el 5 de febrero de dicho año, se promulgó la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁴ MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., op. cit., pág. 26.

f.1) Reglamentación de la Constitución de 1917, en materia de garantías individuales y responsabilidad administrativa.

De acuerdo con el texto actual de la Constitución de 1917, se establecen en ésta, los siguientes derechos:

1° En el artículo 1, se establece que todo individuo gozará de las garantías otorgadas por la Constitución y se prohibió la esclavitud, así como toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

2° En el artículo 2, se establece el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y el respeto a su autonomía para asuntos internos.

3° En el artículo 3, se consagra el derecho a la educación.

4° en el artículo 4, se establecen: la igualdad entre el varón y la mujer, el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de sus hijos; el derecho a la protección de la salud; el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar; derecho a la vivienda; derecho de los niños y niñas a la alimentación, salud, educación y sano esparcimiento.

5° En el artículo 5, se establece la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo, siempre que éstos sean lícitos.

6° En el artículo 6, se establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en los casos de ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el

orden público, y se establece también que el derecho a la información será garantizada por el Estado.

7° En el artículo 7, se establece la inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia.

8° En el artículo 8, se establece el derecho de petición.

9° En el artículo 9, se contempla el derecho para asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

10° En el artículo 10, se establece el derecho a poseer armas para seguridad y legítima defensa.

11° En el artículo 11, se consagra la libertad de tránsito.

12° En el artículo 12, se prohíbe los títulos de nobleza, las prerrogativas y honores hereditarios.

13° En el artículo 13, se establece que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.

14° En el artículo 14, se consagra el principio de irretroactividad de la ley; así como las garantías de que nadie puede ser privado de la vida, la libertad o propiedades posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; asimismo, se prohibió en materia penal, imponer pena alguna que no este contemplada en la ley penal, por simple analogía o mayoría de razón y en materia civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

15° En el artículo 15, se prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos, ni convenios o tratados en virtud de los cuales se alteren las garantías y derechos establecidos por la Constitución.

16° En el artículo 16, se establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito emitido por autoridad competente, debidamente fundado y motivado; se establecen los requisitos para emitir órdenes de aprehensión, de detención, de cateo; que al ejecutarse una orden de aprehensión, el inculpado debe ser puesto a disposición del juez; asimismo, sólo en los casos urgentes el Ministerio Público podrá ordenar la detención del inculpado; en las consignaciones de casos de urgencia o flagrancia, el juez inmediatamente deberá ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley; que ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo que podrá duplicarse en los casos de delincuencia organizada; asimismo, se decreta que las comunicaciones privadas son inviolables, sin embargo se autoriza su intervención, siempre que se ajusten a los requisitos y límites legales; finalmente, se establece que se podrán practicar visitas domiciliarias para cerciorarse que se ha cumplido con los reglamentos sanitarios y de policía y exigir los libros y papeles indispensables para comprobar que se ha cumplido con las disposiciones fiscales, ésta últimas visitas deberán sujetarse a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos; y que la correspondencia bajo cubierta, está libre de todo registro y su violación será penada por la ley.

17° En el artículo 17, se establece que nadie puede hacerse justicia por sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar un derecho; que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia y que nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter civil.

18° En el artículo 18, se precisa que sólo por delitos que merezcan pena corporal procede la prisión preventiva; por otro lado, en dicho precepto legal se establecen los lineamientos del sistema penitenciario federal y local; asimismo, se prevé la existencia de formas alternativas de justicia penal para el caso de adolescentes, a este respecto, se precisa que el internamiento de menores se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales graves.

19° En el artículo 19, se establece que ninguna detención excederá de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado fue puesto a disposición del juez, sin que se dicte el auto de formal prisión.

20° En el artículo 20, se consagran los derechos del inculpado, la víctima y del ofendido; en relación al inculpado, las garantías tienen por efecto procurar que el inculpado pueda ejercer una adecuada defensa; en el caso de la víctima o del ofendido, los derechos tiene como objetivo que cuenten con asesoría jurídica, atención médica y psicológica, así como coadyuvar con el ministerio público y que se le repara el daño causado.

21° En el artículo 23, se establecen los principios consistentes en que ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias; que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito y que se prohíbe la práctica de absolver de la instancia.

22° En el artículo 24 se establece la libertad de todo hombre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta sancionados por la ley.

23° En el artículo 27 se regula lo relativo a la propiedad de las tierras y aguas del territorio nacional.

24° En el artículo 123, se establecen los derechos de los trabajadores.

En el rubro de responsabilidades, la Constitución de 1917, establece lo siguiente.

1° En el artículo 108, precisa que son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo , cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, quienes son responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones. Asimismo, se establece que el Presidente de la República, durante su encargo, sólo podrá se acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; que los gobernadores de los estados, los diputados locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

2° El artículo 109, establece la existencia de la responsabilidad política, penal, civil y administrativa.

3° El artículo 110, precisa los servidores públicos que pueden ser sujetos a juicio político y a quienes se les podría imponer las sanciones de destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñar algún cargo en el servicio público; para lo cual, también se establece el procedimiento del referido juicio político.

4° El artículo 111, establece el procedimiento que se deberá agotar para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la

Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y 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 lugar o no a proceder contra el inculpado.

5° El artículo 112, establece que no se requiere declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, cuando el delito se cometa estando el servidor público separado de su encargo, pero si volviere a ocupar el cargo o fuere electo para desempeñar otro cargo distinto, sí se requerirá declaración de procedencia.

6° El artículo 113, establece que la ley de responsabilidades administrativas determinará las obligaciones de los servidores públicos, las sanciones aplicables por actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas; asimismo, se establece que los particulares tienen derecho a una indemnización por parte de Estado, para los casos de responsabilidad objetiva y directa de éste, originada por lo daños causados con motivo de la actividad administrativa irregular.

7° En el artículo 114, se establece que los principios para iniciarse el procedimiento de juicio político, así como la interrupción de la prescripción en el caso de responsabilidad penal y administrativa.

En la Constitución de 1917, hubo importantes cambios en relación con la de 1857, en cuanto al tema que nos ocupa, se cambió el nombre de la Sección I del Título I, de la Constitución de 1857, en la que se empleó la denominación de “Derechos del Hombre”, utilizándose en el Capítulo I, del Título Primero de la actual Constitución, la denominación de “Garantías Individuales”.

A las garantías individuales consagradas en la Constitución de 1917, se les dio una concepción más amplia que en las anteriores Constituciones, y no sólo eso, sino que además, de los derechos del hombre tradicionalmente reconocidos, como los de libertad, igualdad y seguridad jurídica, se incluyeron los llamados derechos sociales, relativos a la tenencia de la tierra y derechos laborales; así mismo, con posterioridad se incluyeron derechos inherentes a la educación, salud y vivienda.

En efecto, en materia de derechos del hombre, *“los principales y primeramente reconocidos han sido los derechos personales, como el derecho a la vida, a la integridad física; más tarde se reconocieron algunos derechos del hombre, como ser social, como el derecho de reunión y el derecho de asociación, y recientemente aparecieron los derechos sociales, económicos y culturales”*.²⁵

De acuerdo con lo anterior, es evidente que a través de la Constitución de 1917, se dio a los derechos del hombre una connotación más amplia, con el objeto de establecer límites a la autoridad, de exigirle a ésta el cumplimiento y respeto de los mismos, con la única limitante de no invadir la esfera de derechos de los demás.

En relación al tema de responsabilidades de los servidores públicos, es en la Constitución de 1917, en la que se establece un verdadero sistema de responsabilidades de los servidores públicos, estableciendo la existencia de la responsabilidad política, penal, administrativa y civil.

En cuanto a la responsabilidad política se establece el procedimiento y las sanciones a aplicar.

En relación con la responsabilidad penal, de igual forma, en la constitución se precisan los requisitos para proceder penalmente en contra de los servidores públicos de alto nivel, señalados en el artículo 111, Constitucional.

²⁵ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, Los derechos sociales; creación de la Revolución de 1917, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, pág. 49.

Referente a la responsabilidad civil, en la Constitución se establece que podrá exigirse al estado el pago de una indemnización, en los casos en los que se causen daños a los bienes o derechos de los particulares.

Finalmente, en el tema de la responsabilidad administrativa, el artículo 113 Constitucional, dispone que las leyes de responsabilidades administrativas establecerán los procedimientos y sanciones aplicables.

Al respecto, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece las obligaciones de los servidores públicos, las autoridades competentes para iniciar procedimientos de responsabilidades e imponer sanciones, así como el procedimiento a seguir, en razón de lo anterior, con el presente trabajo se establecerá si dicha ley contiene las formalidades esenciales del procedimiento para salvaguardar las garantías del servidor público sujeto a investigación y al procedimiento de responsabilidades.

Capítulo 2

Las Garantías Individuales

Consideraciones Previas

La historia es testigo de la constante lucha que el hombre ha entablado a propósito de obtener el reconocimiento de sus derechos. Incluso conceptos como *“derechos humanos”* o *“derechos fundamentales del hombre”*, debieron acuñarse a la luz de pugnas intelectuales y bélicas.

Al respecto, desde las colectividades tribales podemos encontrar el establecimiento de cierta jerarquía y de reglas entre los individuos que las constituían; esta es la mejor prueba de que las normas siempre han acompañado la existencia del ser humano, que teniendo pocas habilidades físicas en comparación con otros seres vivos, pero con capacidad de razonar, debió admitir que su supervivencia y desarrollo, dependía de la unión con otros seres de su misma especie.

En esta asociación por conveniencia, se limitó su libertad buscando imponer orden, sacrificando un poco el beneficio individual por el bien común y permitiendo a uno o algunos cuantos que dirigieran al grupo. La relación gobernante-gobernado, fue necesaria desde tiempos ancestrales, pues la organización es lo único que le permitió al ser humano sobrevivir y avanzar.

Sin embargo, en este binomio social se inclinaron los privilegios y abusos a favor de aquella que detentaba el poder; fenómeno social que observamos en todas las épocas, los gobernantes que abusan de sus facultades para beneficio propio y los gobernados que son sometidos.

Expuesto lo anterior, podemos concluir que la exigencia del reconocimiento y respeto de los derechos del hombre, surge como una medida de limitación a los excesos de la autoridad, que permite mantener el orden y convivencia social.

A este respecto, es necesario reconocer que prevalece la discusión doctrinaria respecto a la correcta connotación que debe darse a lo que denominamos “garantías individuales”.

En este orden de ideas, en relación a las garantías individuales, el maestro Alfonso Noriega Cantú, en su obra *“La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917”*, precisa que *“La Ley Fundamental las llama garantías individuales y los tratadistas, profesores y aun los litigantes, en su obligada invocación en los juicios de amparo, las denominan libertades individuales, derechos individuales, derechos del hombre, o bien derechos de la persona humana, derechos públicos individuales y derechos subjetivos”*²⁶; y es precisamente lo anterior, uno de los objetivos del presente tema, esto es, dilucidar lo que realmente debemos entender por garantías individuales.

Dada la materia de estudio del presente trabajo, en lo sucesivo, únicamente me referiré a las garantías individuales consagradas en Capítulo I, de la Constitución Política Federal; sin dejar de mencionar que en dicha Carta Magna, además se establecen garantías conocidas como sociales, esto es, obligaciones del Estado ante la sociedad, consagradas entre otros, en los artículos 2º, 3º, 4º, 6º, 9º, 27 y 123, referentes a los derechos de los pueblos indígenas; la educación; a la organización y desarrollo de la familia, a la protección de la salud, a un medio ambiente sano, a una vivienda digna, asimismo, se establecen los derechos de los niños y niñas; el derecho a la información; el derecho de asociación; a la propiedad; y al trabajo; derechos todos estos, que garantizan la convivencia y orden social, el desarrollo de la sociedad y elevar el nivel de vida de los gobernados.

²⁶ NORIEGA C., Alfonso, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967. pág. 5.

a) Definición de garantías Individuales.

Abordar el tema de la definición de “garantías individuales”, no es nada fácil, ya que existen opiniones encontradas acerca de la correcta acepción de lo que en nuestro sistema jurídico denominamos “garantías individuales”, inclusive el Doctor **Miguel Carbonell**, expone que *“Los conceptos de “derechos fundamentales”, “garantías individuales y sociales” y “derechos humanos, no son equivalentes, ni pueden usarse indistintamente”.*²⁷

En efecto, es necesario puntualizar que existen opiniones encontradas al respecto, ya que para unos autores el término “garantías individuales” es sinónimo de derechos humanos o derechos fundamentales, como es el caso del maestro Alfonso Noriega Cantú, y para otros autores se trata de acepciones distintas.

Al respecto, se considera prudente referirse, a las diferentes argumentaciones que sobre Derechos Humanos, Derechos Fundamentales y Garantías Individuales, han expuesto diversos autores.

En cuanto a Derechos Humanos y Derechos Fundamentales.

“¿”Derechos humanos” puede significar derechos del hombre, o derechos de la persona humana, o derechos individuales, o derechos naturales del hombre, o derechos fundamentales del hombre? Si contestamos afirmativamente avanzamos algo, en cuanto señalamos el sujeto al que pertenece o al que atribuimos eso que denominamos “derechos”. Eso que en plural denominamos derechos tiene un titular: el hombre; y es bueno reparar en que ese titular lo mencionamos en singular; no decimos: derechos de “los hombres”, sino de “el hombre”. Y lo decimos en masculino por que lo hacemos equivalente al ser humano, hombre o mujer. Ello significa que los supuestos derechos tienen

²⁷ CARBONELL, Miguel, Los Derechos Fundamentales en México, Primera Edición, Instituto de Investigaciones de Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004. pág. 6.

como sujeto al hombre en cuanto es hombre, en cuanto pertenece a la especie que llamamos humana. Usar la palabra hombre en singular cuando nos referimos a sus derechos tiene un sentido importante, cual es el de suponer dos cosas: que el hombre es el sujeto de esos derechos en razón o por causa de ser un individuo de la especie humana, y que por ello mismo todo hombre y cada hombre los titulariza. No uno solo, no unos pocos, no algunos, no muchos, sino todos y cada uno. Tal vez sea esta la idea que ha dado origen a uno de los sinónimos antes citados: el de derechos “individuales”, de forma que el empleo del singular “hombre” con que aludimos a la pertenencia de los derechos apunta a la generalización universal o total de los derechos, muy lejos de aludir a que sean de uno solo, o de un hombre en particular”.²⁸

Luis de la Barreda, en su publicación *“Los derechos Humanos, una conquista irrenunciable”*, precisa que *“Los gobiernos y las leyes no siempre han reconocido los derechos humanos. Apenas en el siglo XVIII se consagraron por primera vez en un documento jurídico francés: la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano de 1789, a la que se llegó tras un movimiento revolucionario que demolió la creencia hasta entonces imperante de que los monarcas gobernaban por designio divino y por tanto, todo lo que hacían estaba bien... El siglo XVIII fue crucial en Europa: empezaron a derrumbarse las creencias supersticiosas y fanáticas que desde la Edad Media fueron indiscutibles. Las nuevas ideas racionales tuvieron gran auge en Francia, donde un grupo de pensadores notables –entre ellos Voltaire, Diderot y Rousseau– elaboró la Enciclopedia, en que se combatía el fanatismo y la superstición al difundir tanto los conocimientos científicos y técnicos de la época como los postulados democráticos que propugnaban la elección, por parte del pueblo, de los gobernantes y el establecimiento de leyes que limitaran los actos de estos últimos. Por ello esa centuria es conocida como el Siglo de la Luces o de la Ilustración”.*²⁹

²⁸ BIDART CAMPOS, Germán J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, Segunda Reimpresión, Instituto de Investigaciones de Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México, 1993, pág. 2.

²⁹ DE LA BARREDA SOLÓRZANO, Luis, *Los derechos Humanos, una conquista irrenunciable*, Primera Edición, Editorial Tercer Milenio, Consejo Nacional para las Culturas y las Artes, México, 1999.

Ahora bien, el maestro **Alfonso Noriega Cantú**, expone que *“Los derechos del hombre fueron conquistados como consecuencia de la lucha del hombre en contra del absolutismo en el siglo XVIII y tuvieron su consagración en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 proclamada en Francia...”*.³⁰

Asimismo, el mencionado autor expone que *“...los derechos del hombre, derechos o libertades fundamentales, son aquellos que crean un ámbito de desarrollo al titular del derecho garantizado por el Estado, enfrente de las interferencias o intromisiones de los poderes públicos y eventualmente de los grupos sociales o bien de otros individuos”*.³¹

Sobre el tema en cuestión, el autor **Enrique Sánchez Bringas**, en su libro *“Los Derechos Humanos en la Constitución y en los Tratados Internacionales”*, argumenta que *“...los derechos humanos son las prerrogativas del gobernado que el orden normativo establece para que el hombre disponga dignamente de las condiciones y oportunidades que requiere para su existencia y desarrollo como persona, con base en el valor fundamental de todo ser humano a tener una vida digna, culta, estable, plena y respetada. Podemos concluir que los derechos humanos tienen una mayor trascendencia que el resto de los derechos del gobernado, no sólo por los valores que protegen, sino porque, a diferencia del resto de los otros derechos del gobernado, además de que pueden hacerse valer frente a las autoridades, son imperativos erga omnes, es decir, obligan a todas las personas –gobernantes y gobernados– a preservar su respeto”*.³²

³⁰ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Los Derechos Sociales Creación de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917*, Primera Edición, Instituto de Investigaciones de Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México, 1988, pág. 49.

³¹ *Ibidem*, Op cit. p. 49.

³² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Los Derechos Humanos en la Constitución y en los Tratados Internacionales*, , Primera Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2001, p. 64.

Asimismo, el Doctor. **Miguel Carbonell**, expone en su obra *“Los Derechos Fundamentales en México”*, que en su opinión no es correcto utilizar el termino “garantías individuales”, en virtud de que garantía es el medio para garantizar algo y que la denominación correcta es derechos fundamentales.

Hecha la aclaración anterior, el mencionado autor expone:

*“Los derechos humanos no deben ser confundidos con los derechos fundamentales. Son fundamentales los derechos previstos en el texto constitucional y en los tratados internacionales... Los derechos humanos son una categoría más amplia y que, en la práctica, se suele utilizar con menos rigor jurídico que la de derechos fundamentales. Muchas veces se hace referencia a los derechos humanos como expectativas que no están previstas de forma clara en alguna norma jurídica... Para algunos teóricos, que esgrimen muy buenas razones en su favor, serían derechos humanos algunos derechos no jurídicos; se trataría, por ejemplo, de los llamados “derechos morales”...”*³³

Finalmente, el Doctor Carbonell, determina que *“... los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna; siguiendo a Ernesto Garzón Valdés podemos entender por bienes básicos aquellos que son condición necesaria para la realización de cualquier plan de vida...”*³⁴

Por su parte, el autor **Pedro Nikken** en su aportación en la obra *“Estudios Básicos de Derechos Humanos”*, expone con relación los derechos humanos que *“La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es*

³³ CARBONELL, Miguel, Op. Cit., pág. 8.

³⁴ Ídem, Op. cit. pág. 5.

consustancial".³⁵ Asimismo, afirma que *"La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a garantizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer son los que hoy conocemos como derechos humanos"*.³⁶

El autor **Rodolfo Lara Ponte** al respecto, expone:

"Los derechos humanos, como es sabido, amén de ser concomitantes a la naturaleza del hombre, han sido objeto de reconocimiento por parte del derecho positivo, a través de su consagración en diferentes instrumentos jurídicos a lo largo de la historia, el planteamiento de la existencia de los derechos humanos nos conduce a profundos planos de reflexión en diversos ámbitos –filosóficos, políticos y jurídicos–. Dichos derechos se enfocan al género humano, a la persona humana –entendida por tal el ser social con capacidad de raciocinio–, precisamente porque dentro de esta generalidad es posible fundamentar la idea básica de igualdad entre el conjunto de seres humanos. Dicha igualdad es la que permite aseverar que los derechos humanos reconocen como sujeto precisamente al hombre".³⁷

Finalmente, el maestro **Ignacio Burgoa**, con relación a los derechos humanos afirma que *"...los derechos humanos se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico. En otras palabras tales derechos "nacen de la naturaleza que la conciencia interpreta iluminada por la razón", como dijera Georges Burdel. No provienen de la ley positiva sino de lo que Cicerón reputaba como "nata lex" y pertenecen al mundo*

³⁵ NIKKEN, Pedro, Estadios Básicos de Derechos Humanos, Tomo I, Primera Edición, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1994, p. 15.

³⁶ Op. cit. pág. 15.

³⁷ LARA PONTE, Rodolfo, Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993. pág. 16.

*del Derecho Natural en concepto de los pensadores cristianos encabezados por Santo Tomás de Aquino. Son anteriores y superiores a la “sripta lex” que los órganos legislativos del Estado crean, los cuales tienen el deber ético-político de reconocerlos como fundamento de la vida pública y social”.*³⁸

Por otro lado, es importante destacar que el **Diccionario Jurídico Mexicano**, define Derechos Humanos, de la siguiente manera:

*“Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todos aquellos, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente”.*³⁹

En cuanto a las Garantías Individuales

El autor **Ariel Alberto Rojas Caballero**, en el libro *“Las Garantías Individuales en México”*, expone que *“La relación entre “Garantías Individuales” y derechos fundamentales proviene de la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, donde expresamente se señala en el artículo 16: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida no tiene Constitución”.*⁴⁰

Asimismo, el mencionado autor concluye que *“...la parte dogmática de la Constitución recopila a las “Garantías Individuales” entendidas como las seguridades, respaldos o afianzamientos que el Estado Mexicano otorga a los derechos humanos, de tal suerte que, todos los gobernantes se encuentran compelidos a asegurar el cabal respeto a estas prerrogativas esenciales”.*⁴¹

³⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 38ª Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2005, pág. 51.

³⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo III, D, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983. pág. 223.

⁴⁰ ROJAS CABALLERO. Ariel Alberto, *Las Garantías Individuales en México*, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2002, pág. 47.

⁴¹ Ídem, Op. cit., pág. 47 y 48.

Por su parte, el maestro **Alfonso Noriega**, concluye que las Garantías Individuales:

*“... son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social”.*⁴²

Ahora bien, no podemos abordar la materia de *garantías individuales*, sin hacer referencia al estudio que sobre el mismo, realizó el maestro **Ignacio Burgoa Orihuela**, en su obra *Las Garantías Individuales*⁴³, al respecto, a continuación se destacan las conceptos más importantes para nuestro tema.

El maestro Burgoa Orihuela, señala que los derechos humanos son *imperativos éticos* que derivan de la naturaleza del hombre, consistentes en el respeto a su vida, dignidad y libertad, son anteriores y superiores a la ley escrita y que los órganos legislativos del Estado, deben reconocer como fundamento de la vida pública y social.

De esta manera, una vez que los derechos humanos se positivizan, adquieren obligatoriedad jurídica al convertirse en el contenido de los derechos subjetivos públicos, que son un elemento esencial de las garantías individuales o del gobernado; de lo anterior se advierte la relación existente entre los derechos humanos, los derechos subjetivos públicos y las garantías individuales; en este sentido, los primeros por su exigencia ética, propician la previsión constitucional de los segundos, los cuales se implican en las garantías del gobernado.

⁴² NORIEGA C., Alfonso, La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917, Op. Cit. pág. 111.

⁴³ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 38ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, año , páginas de la 51 a 187.

Así, los derechos humanos, “...son, con evidencia, los derechos naturales del hombre proclamados por el jusnaturalismo que surgió, con Diderot y D’Alambert, durante el siglo XVIII como corriente filosófica que recogió la famosa y ecuménica Declaración francesa de 1789. Según la doctrina... tales derechos son inherentes a la persona humana, es decir, su naturaleza los ostenta como anteriores y superiores al Estado constriñéndolo éticamente a respetarlos y a establecer, en el orden jurídico positivo, normas que aseguren sustantiva y subjetivamente su observancia, objetivo que en nuestro país se alcanza con las garantías individuales y el juicio de amparo... En atención a los atributos de anterioridad y superioridad mencionados, los derechos humanos no emanan de la ley positiva ni de ningún hecho o acto concreto... puesto que existen por sí mismos con el hombre...”⁴⁴

De lo anterior podemos decir que el maestro Burgoa Orihuela, sostiene que los derechos del hombre, en principio son imperativos éticos, mismos que el Estado debe reconocer como fundamento de la vida pública y social, consagrándolos en el orden jurídico; de lo anterior se desprende que una vez que los derechos humanos están contemplados en la legislación, surge el derecho de los gobernados de exigir a la autoridad el respeto a los mismos.

Con relación a las *garantías individuales*, en la obra en cita se explica que el “...Estado se autolimita en cuanto al poder que le es inherente para cumplir sus fines, evidentemente que esta autolimitación se traduce en una serie de restricciones jurídicas impuestas a la actividad de las autoridades estatales. Por tal motivo, la soberanía, por lo que ve al Estado, implica una autolimitación en los términos ya indicados, y por lo que concierne a las autoridades, una limitación a su actividad desplegada en ejercicio del poder estatal”.⁴⁵

⁴⁴ Ibidem, op. cit., pág. 53.

⁴⁵ Ibidem, op. cit., pág. 161.

En cuanto a lo anterior, en nuestro concepto, es evidente que el poder soberano del Estado no es ni puede ser absoluto, y por el contrario, el mismo debe ser ejercido siempre en beneficio de los gobernados y en busca del bien común, y para lo anterior, el Estado, en ejercicio del poder soberano que le es otorgado por el pueblo, se autolimita, a fin de poner freno a posibles actos arbitrarios, autolimitación que lógicamente está plasmada en la Constitución Federal, al establecer garantías para los gobernados.

De esta manera, continuando con el análisis del estudio del maestro Burgoa Orihuela, las *garantías individuales* o “*garantías del gobernado*”, contienen esencialmente el principio de seguridad jurídica, o de juridicidad, consistente en que todas las autoridades del Estado deben sujetar sus actos conforme a Derecho, en consecuencia, las garantías son la expresión fundamental y suprema de los dos principios anteriores, sin los cuales se da lugar a la autocracia, dictadura o tiranía; por lo que la institución de las garantías a favor de todo gobernado, es necesaria para implantar y mantener el orden jurídico en todo país.

Con relación a la acepción de garantía, la misma puede encontrarse en su aspecto de derecho privado o de derecho público, en cuanto al primero, tiene la connotación de aseguramiento, afianzamiento, protección o respaldo; desde el aspecto de derecho público, el concepto de garantía “...*ha significado diversos tipos de seguridad o protecciones a favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la colectividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional*”.⁴⁶

En seguimiento a lo expuesto anteriormente, desde el punto de vista de la Constitución, las “*garantías individuales*” implican lo que se ha entendido como “*garantías del gobernado*” frente al poder público, las cuales “...*se traducen*

⁴⁶ Ibidem, op. cit., pág. 162.

jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades...”.⁴⁷

Para explicar lo anterior, el maestro Ignacio Burgoa afirma que en todo Estado o sociedad existen tres tipos de relaciones fundamentales: las de *coordinación*, las de *supraordinación* y las de *supra a subordinación*.

Las *relaciones de coordinación*, son las que se existen entre sujetos físicos o morales en su condición de gobernados, las cuales están reguladas por el Derecho Privado o Derecho Social.

Las *relaciones de supraordinación*, son las que se presentan entre los diferentes órganos de poder o de gobierno de un estado o sociedad, previstas en el Derecho Constitucional o Administrativo, y regulan la actuación de cada uno de ellos.

Finalmente, las *relaciones de supra a subordinación*, se dan entre gobernados y el Estado y sus órganos de autoridad, es decir, entre entidades colocadas en distinto plano; en dichas relaciones, la persona moral estatal emite frente al gobernado, actos de autoridad, unilaterales, porque se emiten sin la voluntad del particular, imperativos, en virtud de que se imponen contra y sobre la voluntad del gobernado, coercitivos, pues su acatamiento puede obligarse a aún a través de la fuerza pública.

De esta manera, “...cuando las relaciones de supra a subordinación, se regulan por el orden jurídico, su normación forma parte tanto de la Constitución como de las leyes administrativas principalmente, implicado en el primer caso, las llamadas “*garantías individuales*”⁴⁸; a este respecto, es de destacar que no todas las relaciones entre autoridades y gobernados, se traducen en garantías

⁴⁷ Ibidem, op. cit., pág. 166.

⁴⁸ Ibidem, op. cit., pág. 167.

individuales, por lo que es necesario para reconocer la diferencia, señalar que las relaciones de supra a subordinación, tienen los siguientes elementos:

a) Los Sujetos: el activo o gobernado y el pasivo, esto es, el Estado y sus autoridades.

b) El Objeto: con relación al sujeto activo, consiste en un derecho, una potestad jurídica, que hacer valer frente al Estado y sus autoridades; en cuanto al sujeto pasivo, se traduce en una obligación de respeto mínimo a su derechos.

c) La Fuente: la fuente formal de las garantías individuales es la Constitución, que obliga a los gobernantes y gobernados y encauza el poder público.

En concordancia, el maestro Burgoa Orihuela, señala que el concepto de garantía individual se forma de los siguientes elementos:

- 1.- Relación jurídica de supra a subordinación, entre gobernado y autoridades.
- 2.- Derecho público subjetivo, derivado de la relación antes mencionada.
- 3.- Obligación correlativa de las autoridades de respetar el derecho en cita.
- 4.- Previsión y regulación de la citada relación, en la Ley Fundamental.

Con base en lo anterior, el Doctor Ignacio Burgoa, concluye que:

“De estos elementos fácilmente se infiere el nexo lógico-jurídico que media entre las garantías individuales o del gobernado y los “derechos del hombre” como una de las especies que abarcan los derechos públicos subjetivos. Los derechos del hombre se traducen sustancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consustanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la ‘consagración jurídico-positiva’ de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades

estatales y del Estado mismo. Por ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos de que hemos hablado: gobernados, por un lado y Estado y autoridades, por el otro”.⁴⁹

Finalmente, en complemento de todo lo anterior, el Doctor Ignacio Burgoa, expone con relación al término derecho subjetivo público, que es “...*la potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre y que constituye la manera como se traduce el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica multicitada o gobernado genera o implica, tiene la naturaleza de un derecho subjetivo público*”.⁵⁰

Entendiéndose como un derecho, porque se impone al Estado y sus autoridades, a fin de que éstas respeten las prerrogativas fundamentales del ser humano; así, es un derecho subjetivo, en virtud de que implica una facultad que la ley otorga al sujeto activo o gobernado, para reclamar del sujeto pasivo o autoridad, determinadas exigencias; y es público, porque se hace valer frente a un sujeto pasivo público, como lo son el Estado y sus autoridades.⁵¹

Con base en los elementos que nos proporcionan los autores antes citados, podemos concluir lo siguiente.

Derechos Humanos

Con relación a los Derechos Humanos, se resaltan las siguientes características:

- Son inherentes a la naturaleza del hombre; esto es, que dichos derechos son propios del hombre y existen, en su connotación de imperativos éticos, aún

⁴⁹ Ídem, Op. cit. pág. 187.

⁵⁰ Ídem, Op. cit. pág. 179.

⁵¹ Cfr. Ídem, Op. cit. pág. 179 y 180.

y cuando no estén reconocidos en algún ordenamiento jurídico, por lo que no provienen de la ley.

- Son una categoría más amplia que los derechos fundamentales o del gobernado; estos es, que los derechos humanos no son sólo los contemplados en los ordenamiento jurídicos, sino también aquellos que no están establecidos en los mismos, tales como los derechos morales; por ejemplo, ayudar al pobre, asistir al enfermo, dar consideraciones a los ancianos, etc.
- Corresponden al mundo del ser, y por tanto su cumplimiento o incumplimiento, conlleva una valoración y trascendencia ética o moral.
- Su cumplimiento puede ser exigido no sólo a las autoridades, sino también a los particulares.
- Los derechos humanos, pueden estar o no previstos en un ordenamiento jurídico, sin embargo, aún y cuando no estén previstos, existe un deber de cumplirlos.
- Los derechos humanos tienen como finalidad, el respeto a la vida, dignidad y libertad del hombre, valores primordiales inherentes al hombre, cuyo respeto no puede estar supeditado a su reconocimiento en una ley.

Derechos Fundamentales

Con los argumentos de los autores antes citados, arribamos a siguientes características de dichos derechos.

- Están contemplados en un ordenamiento legal; se trata de derechos que el Estado incluye en una ley, como un catálogo mínimo de prerrogativas a favor de los gobernados, para establecer límites a los actos de autoridad y mantener en orden la convivencia social.

- Son exigibles en cuanto a su cumplimiento, sólo a las autoridades; en este sentido, las autoridades son las únicas que pueden incumplir dichos derechos, a diferencia de los derechos humanos, cuyo cumplimiento pueden ser exigidos aún a los particulares; en consecuencia, al incurrir la autoridad en incumplimiento a los mismos, puede obligársele a cumplir el derecho infringido.
- Son titulares de los mismos, tanto el hombre entendido como individuo, como las personas morales o jurídicas.
- La ley prevé recursos o medios que garantizan la observancia y cumplimiento de los derechos fundamentales o del gobernado.

Garantías Individuales:

Podemos resaltar las siguientes características de las garantías individuales:

- No son sinónimo de derechos humanos, derechos del gobernado o fundamentales.
- Las garantías individuales se aplican no sólo a las personas físicas, sino, por extensión, a las personas morales o jurídicas.
- Son mecanismos a través de los cuales, el Estado se autolimita en su actuar frente a los gobernados, sujetando sus actos conforme a derecho
- Se traducen en una relación jurídica entre gobernado y autoridad, establecida en la Constitución, que implica la existencia de un derecho subjetivo público, con base en el cual, el gobernado tiene la facultad de exigir a la autoridad, el respeto a sus derechos fundamentales.

Con relación a lo anterior, podemos resaltar lo que establece el artículo 1° de la Carta Magna, que al prohibir la esclavitud, garantiza la libertad personal; es decir, que la garantía es la prohibición de la esclavitud, y el derecho tutelado es la libertad.

Así también, el artículo 3° de la Constitución Federal, establece como garantía, que el Estado impartirá la educación preescolar, primaria y secundaria, y el derecho tutelado es el de la educación.

Por otro lado, el artículo 14 de la Ley Fundamental en cita, establece como garantía, que nadie podrá ser privado de la libertad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, en este caso, el derecho tutelado es el de audiencia.

- A través de las garantías se asegura el respeto a los derechos fundamentales del gobernado.
- Su cumplimiento es exigible a las autoridades, a través de los recursos establecidos en la ley.
- Son titulares de las garantías individuales, no sólo las personas físicas, sino también las personas morales o jurídicas.

Con lo anterior, llegamos a las siguientes acepciones:

a.1) Derechos Humanos: Son aquellas prerrogativas inherentes al hombre, cuyo cumplimiento es exigible no sólo a las autoridades, sino también a los particulares, su mayor trascendencia se presenta en el ámbito del mundo de ser, en virtud de que se trata de imperativos que tienen por objeto el respeto a la vida, dignidad y libertad del hombre.

a.2) Derechos Fundamentales: Conjunto de prerrogativas, contempladas en un ordenamiento jurídico, instituidos a favor de las personas físicas o morales, que constituyen un límite y control a los actos de las autoridades y cuyo respeto y cumplimiento les es exigible mediante los recursos legales establecidos para tal efecto.

a.3) Garantías Individuales: Son los instrumentos jurídicos, cuyo objeto es la protección a los derechos de los gobernados, personas físicas o morales, y su cumplimiento es exigible a las autoridades, a través de los recursos legales previstos por la ley.

Con todo lo anterior, se concluye que el Capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado *Garantías Individuales*, es la forma en que el legislador de 1917, instituyó protección a los derechos fundamentales consagrados a favor de los gobernados.

De esta manera, las garantías individuales, contienen el derecho público subjetivo necesario para exigir a la autoridad, el cumplimiento de sus derechos fundamentales, en consecuencia, son los instrumentos o mecanismos jurídicos establecidos en la Constitución Federal Mexicana, que tienen como objetivo el proteger los derechos fundamentales que el Estado reconoce y otorga a los gobernados, y cuyo cumplimiento debe asegurar y proteger el Estado, a través de los recursos legales establecidos para ello.

A mayor abundamiento, el Doctor Ignacio Burgoa, en su libro “Las Garantías individuales”, expone que la garantía individual constituye una relación de supra a subordinación, es decir, entre el gobernado y la autoridad del Estado, regulada en la Constitución, que instituye derechos públicos subjetivos a favor del gobernado.

En este sentido, cabe destacar que las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución Federal, están clasificadas en Garantías de Libertad, Garantías de Igualdad, Garantías de Propiedad, Garantías Sociales, Garantías Convergentes y Garantías de Seguridad Jurídica.

Las anteriores garantías tienen por objeto la protección de los derechos de los gobernados, tales como la libertad personal, la igualdad ante la ley, el derecho a ser oído en juicio, entre otros.

Ahora bien, por lo que respecta a los mencionados derechos fundamentales del gobernado, podemos destacar lo siguiente:

Se trata de derechos que se reconocen, en tanto que existen derechos que son inherentes a la persona, como el de la vida o la libertad, es decir que no son creados por el orden jurídico, sino que existen previamente a la norma, y ésta, para mantener el orden social, los reconoce.

Así como existen derechos inherentes a la persona, también existen derechos que propiamente no son inherentes a la persona, como el derecho a la educación y que son otorgados por la ley, como resultado de una exigencia por parte de los titulares de los mismos.

Sin embargo, el reconocimiento y otorgamiento de derechos de merito sería inútil, si no existiese la obligación de las autoridades de proteger y asegurar el respeto y cumplimiento de los mismos, razón por la cual, nuestro propio sistema jurídico, establece los recursos legales para restituir los derechos vulnerados por alguna autoridad, en perjuicio de algún particular.

En relación con lo antes argumentado, existe el criterio jurisprudencial que a continuación se transcribe, en el que se confirma que las garantías individuales no son en sí mismas los derechos del gobernado, sino que constituyen los instrumentos constitucionales para salvaguardarlos.

“GARANTÍAS INDIVIDUALES. NO SON DERECHOS SUSTANTIVOS, SINO QUE CONSTITUYEN EL INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL PARA SALVAGUARDAR ESTOS.

*Las garantías individuales que se encuentran consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, como lo son la del debido proceso y la de fundamentación y motivación en todo acto de autoridad, como su nombre lo indica, garantizan la aplicación de la ley en cuanto a los procedimientos seguidos ante tribunales, con el objeto de proteger la integridad física, la libertad y los bienes, siendo éstos, los derechos fundamentales del gobernado, entre otros; es decir, las garantías individuales, no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia Norma Fundamental del país, para salvaguardar tales derechos”.*⁵²

b) Características de las garantías individuales

*“Los derechos humanos tienen las características de imprescriptibilidad, inalienabilidad, irrenunciabilidad, inviolabilidad, universalidad, efectividad, interdependencia y complementariedad. Además, universalidad, en cuanto trascienden a los individuos; pero también trascienden a los ordenamientos jurídicos nacionales, estos es, son internacionales”.*⁵³

Por otro lado, las características de las garantías individuales son:

- **“Unilateralidad:** porque al Estado corresponde su observancia, de tal forma que no depende de la voluntad del gobernado adquirirlas, pues sólo tiene una calidad de receptor o sujeto pasivo.
- **Irrenunciabilidad:** porque el gobernado goza de ellas aún cuando no deseé que le sean reconocidas sus garantías.
- **Supremacía:** porque están contempladas en la Constitución que es la Ley Suprema del país.
- **Inalienabilidad:** dado que no pueden ser objeto de enajenación.

⁵² Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. IV, Octubre de 1996. Página: 547. Tesis: I.6o.C.28 K. Tesis Aislada. Materia(s): Común.

⁵³ PACHECO, Máximo, Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo II, Primera Edición, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1995, p. 72.

- ***Imprescriptibilidad:*** *puesto que no terminan con el paso del tiempo*.⁵⁴

Es cierto que los derechos del gobernado están previstos en la Constitución, se afirma generalmente que están en sus primeros veintinueve artículos; aunque también podemos encontrar derechos fuera de la parte dogmática constitucional, o bien, en forma indirecta en otros ordenamientos jurídicos de menor rango que las reglamentan.

Conforme a nuestra Carta Magna, en principio toda persona que se encuentre en el territorio nacional, es titular de las garantías individuales consagradas en la misma, esto es, que dichas garantías son generales, sin importar edad, sexo, condición social, raza y en su caso, nacionalidad, pues inclusive, aún los extranjeros gozan de las mismas garantías que los mexicanos.

Lo anterior quiere decir que aún y cuando el individuo no quiera gozar de dichas garantías, es titular de las mismas, y la Constitución establece que la autoridad está obligada a respetarlas. De esta manera, los individuos son receptores de las mencionadas garantías, para lo cual, la Constitución establece como obligación de las autoridades del Estado, la de observarlas, sin imponer obligaciones a quienes gozan de las mismas; por lo que las garantías individuales son unilaterales.

Como antes se dijo, según la Constitución, el individuo goza de las garantías que la misma establece, sin que para lo anterior sea necesaria su aceptación, en este sentido, las garantías individuales se adquieren y disfrutan de manera plena, sin que sea procedente renunciar a las mismas, por lo que no se puede obligar a nadie a que renuncie gozar de las garantías individuales establecidas en nuestra Carta Magna.

⁵⁴ Las Garantías Individuales. Parte General. Poder Judicial de la Federación, SCJN. México 2003. p. 69.

En efecto, las garantías individuales, al estar establecidas en la Constitución Federal, adquieren el rango de derechos supremos y su observancia está garantizada por la propia Ley Fundamental.

Las garantías individuales son inalienables, por que se encuentran fuera del comercio, es decir, los derechos consagrados en las mismas, no pueden ser vendidos y obviamente tampoco comprados.

Por último, las garantías individuales con imprescriptibles, en virtud de que no se pierden por el transcurso del tiempo, ni por haber dejado de ejercitar los derechos establecidos en las mismas.

No obstante lo anterior, las garantías individuales pueden ser suspendidas, de conformidad con el artículo 29 constitucional, que establece:

*“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; ...”.*⁵⁵

En la práctica, las garantías interactúan en la esfera jurídica del individuo, por ejemplo, cuando una autoridad priva ilegalmente de la libertad a un gobernado, afecta tanto su libertad como la garantía de seguridad jurídica conforme a la cual tiene derecho a un proceso.

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Revisada y actualizada por Miguel Carbonell, 155ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2007.

Nota: Toda referencia o cita textual que en lo sucesivo se haga con relación a la Constitución Federal, se tendrá como fuente a la anterior.

c) Clasificación de las Garantías

Así como existe entre los autores discrepancia en la denominación y definición de las “garantías individuales”, también existe divergencia en la clasificación de las garantías individuales.

Con relación a lo anterior, Humberto Nogueira Alcalá, señala que *“En materia de clasificación de los derechos constitucionales existe una gran diversidad de criterios; así, en el derecho comparado, Jellinek los clasifica en derechos de libertad, derechos a prestaciones del Estado y derechos de participación; Carl Schmitt distingue entre derechos de libertad del ciudadano aislado, derechos de libertad del individuo en relación con otros, derechos del individuo en el Estado, como ciudadano, y los derechos del individuo a prestaciones del Estado; Possi los clasifica en derechos civiles, públicos sociales y políticos; Sánchez Agesta, en derechos civiles, económicos, públicos, políticos y sociales; a su vez, Gregorio Peces-Barba, atendiendo al bien jurídico protegido y la finalidad que se persigue con su protección, distingue los derechos personalísimos, de sociedad, comunicación y participación, derechos políticos y de seguridad jurídica, y derechos económicos sociales y culturales”*.⁵⁶

Por otro lado, para los Doctores Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, las garantías individuales *“...se dividen en tres grandes partes: los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica”*.⁵⁷

Al respecto, el Maestro Ignacio Burgoa, en su obra *“Las Garantías Individuales”*, tiene a bien hacer una clasificación de las garantías, de la siguiente manera: Garantías de Libertad, Garantías de Propiedad y Garantías de Seguridad Jurídica.

Sin duda, la clasificación de las garantías individuales se puede realizar tomando en cuenta diversos aspectos, tales como el bien jurídico que tutelan (libertad,

⁵⁶ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, Teoría y Dogmática de los Derechos Fundamentales, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003. p. 59.

⁵⁷ CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo, Derecho Constitucional, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991. p. 19.

seguridad jurídica o igualdad), si éstos están dirigidos a un individuo o una colectividad (la vida, derecho de asociación), o si se refieren a aspectos sociales(régimen de propiedad ejidal y derechos laborales); sin embargo, a efecto de que la presente exposición sea clara y precisa, se propone la siguiente clasificación de las garantías individuales:

1.- Garantías de libertad

La libertad consiste en la capacidad que tiene el individuo para actuar conforme a su albedrío, con la única limitante de no infringir los derechos de terceros; el Estado debe asegurar su cumplimiento, y excepcionalmente con el propósito de mantener la paz y el orden público, puede limitarlas dentro del marco de la ley.

Al referirnos a las garantías de libertad, se debe tener presente que no existe la libertad absoluta, pues la misma naturaleza del hombre lo inclina a formar sociedades, en ellas su libertad de actuar se ve coartada en aras de mantener la convivencia con sus semejantes; en este sentido, lo que garantiza la Constitución Federal, son derechos mínimos dentro de la libertad restringida que tiene el individuo.

A continuación, se mencionan los derechos de libertad contenidos en la Constitución Política Federal:

El **Artículo 1º**, prohíbe la esclavitud, contrario sensu, protege la libertad personal de los individuos:

“Esta prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes”.

La esclavitud desde este punto de vista, se entiende como la apropiación o dominación que un hombre ejerce respecto de la vida y existencia de otro hombre; la esclavitud es dependencia y sometimiento.

El **Artículo 2°**, establece la libre determinación de los pueblos indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Con relación a lo anterior, el concepto de libertad o libre determinación está dirigido no a una persona, sino a una colectividad que por sus características propias, y como respecto a su organización interna, se hace necesario reconocer jurídicamente su derecho a la libre determinación.

El **Artículo 4°**, establece la libertad de toda persona para decidir de manera responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

El **Artículo 5°**, se refiere a la libertad de toda persona para ejercer la profesión, o dedicarse a la industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre que sean lícitos.

En este precepto legal se establecen como limitantes a dicha libertad, cuando así se determine judicialmente, cuando se ataquen derechos de tercero, o por resolución gubernativa y cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Asimismo, se establece que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial; en esta misma tesitura, también se establece que a nadie puede obligarse a prestar trabajos sin la justa retribución y sin su consentimiento; y que los servicios públicos sólo podrá ser obligatorios conforme a las leyes, en tratándose de la armas y los jurados, cargo de concejiles y de elección popular; no obstante, las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero será retribuidas aquella

que se realicen profesionalmente; en el caso de servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos conforme a la ley.

Finalmente, en el artículo en comento se precisa que el Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que produzca el menoscabo, la pérdida o el sacrificio de la libertad de la persona, o en el que se pacte su proscripción o destierro, o que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El **Artículo 6°**, establece la libertad de expresión de ideas, al garantizar que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.

El **Artículo 7°**, establece la libertad de imprenta, consistente en la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia; para lo anterior, se estipula que no puede establecerse la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, con la limitante del respecto a la vida privada, o la moral y a la paz pública.

El **Artículo 8°**, menciona el derecho de petición, el cual se traduce como la libertad de todo individuo, para ejercer dicho derecho, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos mexicanos.

El **Artículo 9°**, establece la libertad de reunión y asociación, de tal manera que se prohíbe coartar el derecho de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, aún aquellas asambleas o reuniones que tengan por objeto presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas.

El **Artículo 10°**, se refiere a la libertad de los habitantes del país, para poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de la de uso exclusivo al ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional; así como para poseer armas, cumpliendo los requisitos establecidos para ello.

El **Artículo 11°**, consagra la libertad de tránsito, consistente en que todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otro requisito semejante, excepto en los casos en que por resolución judicial se limite dicha libertad, por causa de responsabilidad criminal, civil o administrativa, así como en los casos de las limitaciones que expongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

El **Artículo 16**, establece la protección a la libertad personal, al determinar que no puede librarse orden de aprehensión sino por autoridad judicial, previa denuncia o querrela de un hecho delictivo, sancionable cuando menos con pena privativa de libertad; se establece además, que una vez ejecutada la orden de aprehensión se deberá poner al inculpado sin dilación, a disposición del juez; que en el caso de delito flagrante, cualquier persona podrá detener al indiciado, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, a su vez, a la del Ministerio Público; que en los casos urgentes, la autoridad ministerial podrá ordenar la detención del indiciado; y que ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial, plazo que podrá duplicarse en los casos de delincuencia organizada.

El **Artículo 24**, se refiere a la libertad de religión, al establecer que todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley; asimismo, se impide la emisión de leyes que prohíban alguna religión.

2.- Las Garantías de Igualdad

La garantía de igualdad tiene por objeto colocar en un mismo plano, esto es, en circunstancias iguales, a los distintos integrantes de la sociedad, que por sus condiciones o características propias, socialmente se encuentran en desigualdad, como es el caso del hombre y la mujer, el pobre y el acaudalado, o por razón del origen étnico, entre otros.

El **Artículo 1º**, establece la igualdad de todo individuo, para gozar de las garantías que otorga la Constitución.

Asimismo, se garantiza la igualdad, al prohibir toda discriminación motivada por origen étnico o racial, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El **Artículo 2º**, se refiere a la igualdad, al establecer en el inciso B, que la Federación los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

El **Artículo 3º**, establece la igualdad de todo individuo, para recibir educación; el acceso a la misma, para generar igualdad de condiciones y oportunidades, radica en la obligación del Estado de impartirla de manera gratuita.

El **Artículo 4º**, consagra la igualdad entre la mujer y el varón ante la ley; en efecto, tanto la mujer como el hombre, gozan de un trato legal igualitario, esto es, que tienen los mismos, derechos y obligaciones.

El **Artículo 12**, establece la igualdad social de los mexicanos, al estipular que en los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

En el **Artículo 13**, se consagra la igualdad legal de los individuos, al establecer que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales; se garantiza la igualdad, al precisar que ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos.

3.- Garantías de Propiedad

El **Artículo 27**, consagra el derecho a la propiedad privada, al establecer lo siguiente:

La Nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras a los particulares, constituyendo la propiedad privada, teniendo la Nación en todo tiempo, el derecho de imponer a la misma las modalidades que dicte el interés público; asimismo, se establece la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

4.- Garantías Sociales

Las Garantías Sociales se refieren a *“... los derechos humanos de carácter colectivo, destinados principalmente a los sectores de la estructura social, económicamente débiles. Desde su redacción original, estos derechos quedaron incorporados en el texto de los artículos 3º, 27 y 123 de la*

constitución. Sus contenidos están enfocados a la educación, a la propiedad con sus modalidades y el trabajo y la previsión social, respectivamente".⁵⁸

Las Garantías Sociales no se refieren a un individuo sino a un grupo de personas determinado, que por sus características se encuentran en desventaja respecto de otros individuos.

En efecto, no obstante que el presente trabajo se refiere a las garantías individuales, no se debe dejar de mencionar que en nuestra Constitución se establecen las llamadas Garantías Sociales; al respecto se expone lo siguiente:

El **Artículo 3°**, consagra el derecho a la educación preescolar, primaria y secundaria impartida de manera gratuita por el Estado, la cual tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Asimismo, el referido precepto constitucional estipula que la educación será gratuita, laica, basada en los resultados del progreso científico, luchara contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; será democrática, nacional y contribuirá a la mejor convivencia humana.

El **Artículo 4°** constitucional, establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud; a un medio ambiente adecuado para su sano desarrollo y bienestar; que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Se establecen para la niñez, los derechos de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, así como el respeto a su dignidad y el ejercicio pleno de sus derechos.

⁵⁸ LARA PONTE, Rodolfo, Op. Cit., pág. 174.

El **Artículo 27**, establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación.

Derivado de lo anterior, también se determina que la Nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada; asimismo, se establece el reconocimiento de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano, como para actividades productivas, cumpliendo así con una demanda social de distribución de las tierras, las cuales eran detentadas por personas que explotaban a los agricultores.

En efecto, el Artículo 27 constitucional, establece el derecho de las agrupaciones campesinas, organizadas como ejidos o comunales, para que se les dote de tierras destinadas a su explotación, a través de las diversas actividades agropecuarias.

En este sentido, el **Artículo 21**, establece el derecho a la seguridad pública, establecer que ésta es una función de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

En el **Artículo 123**, se consagra el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil, asimismo, se establecen los derechos mínimos de la clase trabajadora, tales como el derecho a su salario, jornada ocho horas, por cada seis días de trabajo se disfrutará de un día de descanso cuando menos, se prohíbe emplear a menores de catorce años, se reconoció el derecho de huelga y paros.

El **Artículo 28**, establece la ‘libre concurrencia en el mercado’, busca evitar la existencia de monopolios (de las cuales se excluyen las áreas estratégicas que sólo competen al Estado) y las exenciones de impuestos.

El **Artículo 73**, fracción XXV, precisa como facultad del Congreso de la Unión, la de establecer, organizar y sostener, en beneficio de ciertos núcleos de gobernados, escuelas rurales, secundarias, profesionales, museos, bibliotecas, observatorios, entre otros.

*“Según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las garantías sociales ‘... por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1º de la propia Ley Fundamental.”*⁵⁹

5.- Garantías de Seguridad Jurídica

“En las relaciones entre gobernantes, como representantes del Estado, y gobernados, se suceden múltiples actos, imputables a los primeros que tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos. En otras palabras, el Estado en ejercicio del poder de imperio de que es titular como entidad jurídica y política suprema con substantividad propia, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conducto de sus autoridades. El Estado, al desplegar su actividad de imperio, al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, bien sea en su aspecto de persona física o de entidad moral. Todo acto de autoridad, emanado por esencia del Estado y desempeñado por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho, tiene como finalidad inherente, imbríbita, imponerse a alguien de diversas maneras y por distintas causas; es decir, todo acto de autoridad debe afectar a

⁵⁹ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Las Garantías Individuales, Parte General*,. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003. pág. 86.

*alguna persona moral o física en sus múltiples derechos: vida, propiedad, libertad, etc”.*⁶⁰

Asimismo, el Doctor Burgoa Orihuela expone que las garantías de seguridad jurídica *“...implican, en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summun de sus derechos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del Derecho”.*⁶¹

En este orden de ideas, la autora Martha E. Izquierdo Muciño, en su libro *“Garantías Individuales y Sociales”*, expone que seguridad jurídica *“Es el conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de este...”*.⁶²

Esta garantía impide que el Estado exceda sus facultades al ejercer su *imperium* sobre los gobernados; exigiendo que cada uno de sus actos deba estar debidamente fundado y motivado en la ley.

La autora de referencia, en la obra en mención, citando José R. Padilla, expone también que las garantías de seguridad jurídica imponen a la autoridad una obligación de “hacer”, llevando a cabo una serie de actos a los que se refieren los preceptos constitucionales, para no lesionar los intereses de los ciudadanos.⁶³

⁶⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit. pág. 504.

⁶¹ Op. cit. p. 504.

⁶² IZQUIERDO MUCIÑO, Martha E., *Garantías Individuales y Sociales*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pág. 170.

⁶³ Op. cit. pág. 170.

Por su parte, el autor Rodolfo Lara Ponte, expone con relación a las garantías de seguridad jurídica, que *“Sus propósitos, pueden expresarse de manera sintética, como tendientes al aseguramiento de que en nuestro orden jurídico haya vigencia, justicia y eficacia, para beneficio de todos los gobernados”*.⁶⁴

Expuesto lo anterior, a continuación se procede al análisis de las garantías de seguridad jurídica previstas por la Constitución Federal.

El Artículo 14 Constitucional, prevé las garantías de seguridad jurídica, relacionada con los actos privativos, siendo las siguientes:

1° La garantía de irretroactividad de la ley: *“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”*

Sobre el particular, los tratadistas coinciden en que al principio de irretroactividad de la ley, también se le conoce como conflicto de leyes en el tiempo.

El anterior principio establece la prohibición de aplicar una ley nueva, a un acto, hecho o situación jurídica, originada con anterioridad a la vigencia de la nueva ley, cuando dicha ley cause un perjuicio al gobernado a quien se le pretende aplicar.

“...una ley es retroactivamente aplicada cuando suprime o modifica las consecuencias jurídicas de un hecho ocurrido bajo el imperio de la ley anterior, en cambio la posibilidad de una aplicación retroactiva, implica la subsistencia o perduración de los deberes y derechos derivados de la realización del supuesto de la ley precedente. Si tales deberes y derechos se han extinguido en su totalidad, durante la vigencia de la primera ley, ya no es posible que lo mueva, los suprima o modifique”.⁶⁵

⁶⁴ LARA PONTE, Op. Cit., pág. 169.

⁶⁵ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha E., Op. Cit., pág. 177.

En efecto, una ley es aplicada retroactivamente cuando incide en hechos, actos o situaciones jurídicas originadas durante la vigencia de una ley, la cual con posterioridad es derogada o abrogada, creándose una nueva ley relacionada con dichos hechos actos o situaciones jurídicas.

En seguimiento a lo anterior, la ley puede ser aplicada cuando su regulación respecto de dichos hechos, actos o situaciones no implica perjuicio alguno para alguien, o bien entraña algún beneficio, de lo contrario la retroactividad estará prohibida.

En materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, actualmente se encuentra vigente la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, la cual entró en vigor el 14 de marzo de 2002, abrogando la anterior *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, publicada el 4 de enero de 1980.

Por lo que hace a los procedimientos de responsabilidades administrativas de servidores públicos, de conformidad con el Artículo Sexto Transitorio de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece que se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los casos en que las irregularidades se hayan cometido durante la vigencia de éste último ordenamiento; en consecuencia, con el artículo transitorio en cita, se prohíbe la aplicación retroactiva de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para mayor ilustración, me permito citar a continuación, la tesis aislada que explica lo relativo al principio de irretroactividad de la ley:

“RETROACTIVIDAD DE LA NORMA JURÍDICA. HIPÓTESIS EN QUE OPERA (MATERIA FISCAL).

Denominase retroactividad a la traslación de la vigencia de una norma jurídica creada en un determinado momento histórico, a un lapso anterior al de su creación. Desde el punto de vista lógico, esa figura (retroactividad) implica

*subsumir ciertas situaciones de derecho pretéritas que estaban reguladas por normas vigentes al tiempo de su existencia dentro del ámbito regulativo de las nuevas normas creadas; el artículo 14 constitucional establece que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, principio este que rige de acuerdo a la doctrina y a la jurisprudencia, respecto de las normas de derecho sustantivo como de las adjetivas o procesales. La aplicación retroactiva de las leyes a partir del enfoque sustantivo, se refiere a los efectos que tienen sobre situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, al constatar si la nueva norma desconoce tales situaciones o derechos al obrar sobre el pasado, lo que va contra el principio de irretroactividad de las leyes inmerso en el artículo constitucional citado; en cuanto hace a las leyes del procedimiento, éstas no pueden producir efectos retroactivos, dado que los actos de esa naturaleza se rigen por las disposiciones vigentes en la época en la que se actualizan. En ese contexto, si el contribuyente, en atención al saldo a favor que obtuvo en un año, adquirió el derecho de acreditarlo en la forma prevista por el precepto 6o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente en esa época (contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo), es incorrecto que la Sala examinara la litis, al tenor de lo que dispone el último numeral en cita, vigente en dos mil, en tanto que se aplica éste en forma retroactiva, en perjuicio de la peticionaria, al sostener que la resolución administrativa impugnada en el juicio de nulidad es válida, porque con esa conclusión se obliga a efectuar un acreditamiento que pugna contra la legislación de dos mil, cuando lo procedente es que para tal fin se atendiera a la norma en vigor durante el año en que se generó el derecho para acreditar el saldo a favor, contra el impuesto a cargo del contribuyente beneficiado, acorde con la cual podía realizarse la acreditación aludida en los meses siguientes”.*⁶⁶

2° La garantía de audiencia: *“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”* (Artículo 14 Constitucional).

“La garantía de audiencia en nuestro actual artículo 14 constitucional se integra, según hemos afirmado, mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes, y que son: el juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales; y la

⁶⁶ Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVIII, Julio de 2003. Página: 1204. Tesis: VI.2o.A.49 A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio... ..es evidente que aquella es susceptible de contravenirse al violarse una sola, por lo que, merced a la íntima articulación que existe entre ellas, el gobernado encuentra en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional una verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho”.⁶⁷

Al respecto, el acto de autoridad a que se refiere el Artículo 14 Constitucional, tiene el carácter de definitivo, a diferencia del acto de molestia, cuyos efectos no son definitivos, sino que constituyen una restricción o perturbación –no definitiva– a sus derechos.

En virtud de lo anterior, esto es, dada la trascendencia de los actos de autoridad privativos, la autoridad debe cumplir cabalmente con los requisitos legales establecido en el citado artículo 14 párrafo segundo de la Constitución.

A saber, el primer requisito que se debe cumplir, consiste en que el acto privativo debe ser consecuencia de un juicio o procedimiento, pero no cualquier juicio o procedimiento, sino a través de aquel que se encuentre previsto por las leyes vigentes con anterioridad al hecho, acto o situación jurídica en cuestión.

Así, el juicio o procedimiento deberá ser sustanciado en todas sus fases ante los tribunales o autoridades existentes con anterioridad al asunto que se va a resolver. Tribunales y/o autoridades cuyo origen debe estar contemplado en una ley anterior al hecho en cuestión, pues de lo contrario se trataría de un tribunal especial, los cuales están prohibidos por la propia Constitución. Asimismo, dicha ley deberá establecer las facultades de la autoridad resolutora para poder conocer y resolver el asunto concreto.

En el juicio o procedimiento deberán cumplirse con las formalidades esenciales del procedimiento, siendo estas aquellas que procuran al gobernado una

⁶⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit. pág. 537.

adecuada defensa y que en caso de no cumplirse, se le dejaría en estado de indefensión.

La más importante de las formalidades esenciales del procedimiento, consiste en que la primera notificación o emplazamiento se realicen de manera legal, en virtud de que una vez practicada la primera notificación, con la misma se sujeta al gobernado al juicio y decisión de la autoridad resolutora, razón por la cual, la ley prevé requisitos estrictos que deben cumplirse para tener por notificado al gobernado, cuando se trate de la primera notificación.

Otra de las formalidades esenciales, es la de proporcionar al gobernado de aquellos elementos que le permitan conocer el motivo del inicio del juicio o procedimiento, a efecto de que cuente con elementos que le permitan defenderse adecuadamente; tales elementos se hacen consistir en qué persona depone en su contra, las pruebas y en general, imponerse del expediente para estar plenamente enterado de los hechos y demás circunstancias existentes, que sea necesario conocer para estar en posibilidad de defenderse.

El derecho a ofrecer y desahogar pruebas es una más de las formalidades en estudio, sin la cual no se estaría dando la oportunidad al gobernado de defenderse adecuadamente, pues no basta que exponga sus argumentos de defensa, sino que es necesario también que cuente con una fase procesal durante la cual pueda ofrecer pruebas y solicitar el desahogo de las mismas, para acreditar sus argumentos.

Además de las anteriores, también podemos incluir como formalidad esencial del procedimiento, el derecho a contar con un abogado, el cual puede ser proporcionado por el Estado, así como a que los recursos ordinarios de impugnación previstos en las leyes respectivas, sean sustanciados y resueltos.

Finalmente, el juicio o procedimiento deberá ser sustanciado y resuelto conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, esto es, que el juicio

o procedimiento debe ser tramitado y resuelto, conforme a las leyes vigentes en el momento en que aconteció el hecho, acto o circunstancia que dio origen al juicio.

3° La garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal: *“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”* (Artículo 14 Constitucional).

Tiene relación con lo anterior, el principio de *“...nullum crimen nulla poena sine lege, que significa: no hay delito sin pena que esté señalada en una ley”*⁶⁸, consistente en que no procede la imposición de pena, por alguna conducta no tipificada como delito por las leyes penales, es decir, cualquier conducta que no éste considerada como delito, no podrá ser sancionada como tal, a mayor abundamiento, únicamente se considerará delictiva y será sancionada como tal, la conducta desplegada que se ajuste exactamente a la descripción del delito contenida en la ley penal y respecto de la cual se establezca una pena. Por tanto, no procede la imposición de sanción penal en los casos en que la conducta se asemeje relativamente al tipo penal, pero que no cumple con todos los requisitos para considerarla delictiva.

4° La garantía de legalidad en materia jurisdicción al civil: *“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”* (Artículo 14 Constitucional).

Consiste en que la autoridad jurisdiccional, al emitir su sentencia deberá hacerlo exactamente de conformidad con lo que la ley aplicable establece, o bien, de acuerdo con la interpretación de la misma, y que en el caso de falta de ley, la sentencia se fundará en los principios generales del derecho.

⁶⁸ IZQUIERDO MUCIÑO, Op. Cit., pág. 185.

El Artículo 15 Constitucional, establece con relación a la garantía de seguridad jurídica, que *“No se autorizará la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos, ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”*.

En relación a lo anterior, podemos afirmar que el precepto legal en cita, protege el respeto y cumplimiento de los derechos del hombre, no sólo en el ámbito interno a través de las leyes mexicanas, sino que además, dicha protección se extiende al ámbito internacional, al prohibir la celebración de tratados o convenios que tengan por objeto extradición de reos políticos o que sean contrarios a los derechos fundamentales establecido en la Constitución.

El Artículo 16 Constitucional prevé las siguientes **Garantías de Seguridad Jurídica, vinculadas con la legalidad de los actos de molestia:**

1° En relación con los actos de molestia:

Consiste en que *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”*.

En primer término es necesario delimitar lo que debe entenderse por acto de molestia, el cual consiste en un acto de autoridad cuya consecuencia o efecto, se traduce *“en una mera perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos mencionados en dicho precepto... Por ello, cuando no se trate de actos de privación en sentido estricto ni de actos jurisdiccionales penales o civiles (a los cuales se refieren respectivamente los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 14 constitucional), sino de actos de mera afectación de*

*índole materialmente administrativa, las garantías condicionantes son las consagradas en la primera parte del artículo 16 de la Constitución”.*⁶⁹

Expuesto lo anterior, a continuación se mencionan los requisitos legales que debe revestir todo acto de molestia:

- a) El mandamiento u orden, debe constar por escrito, esto con el fin de dar certeza a lo determinado por la autoridad que lo emitió, ya que una orden verbal no puede producir ninguna consecuencia legal, porque adolecería de alguno de los requisitos que en seguida se mencionan.
- b) El mandamiento debe ser emitido por autoridad competente; en efecto, el acto de molestia para que sea legal, debe ser emitido por una autoridad con facultades expresas, establecidas en la ley, que lo faculden para emitir el mandamiento con los efectos que en el mismo se precisen.
- c) Asimismo, el mandamiento debe estar fundado y motivado, entendiéndose por esto, que la autoridad exprese en el mismo el o los preceptos legales aplicables al caso concreto y el o los motivos por los que estima que dichos preceptos resultan aplicables al asunto en cuestión.

2° En relación con la libertad personal en materia jurisdiccional penal.

a) Requisitos de la orden de aprehensión:

El **Artículo 16 Constitucional** establece en su segundo párrafo: *“No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado”.*

⁶⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit. pág. 591.

“La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal”.

En primer término debemos decir que la orden de aprehensión únicamente puede ser emitida por una autoridad judicial penal, cuyo asunto le haya sido turnado por el Ministerio Público, quien a su vez previamente determinó el inicio de la averiguación previa, con motivo de una denuncia o querrela, y practicó las indagatorias correspondientes.

A lo anterior se aúna que dicha orden de aprehensión deberá ser emitida sólo en los casos en los que se cuenten con elementos probatorios que acrediten el cuerpo del delito y que además, hagan probable la responsabilidad del sujeto activo del delito.

Una vez ejecutada la orden de aprehensión, por elementos de la policía ministerial, éstos deberán poner de inmediato al inculpado a disposición del juez que emitió la orden, ingresándolo al centro de reclusión respectivo, pues de lo contrario, se podría considerar como una privación ilegal de la libertad, el tiempo en que la autoridad ejecutante tarde sin justificación, en poner al inculpado a disposición de la autoridad judicial.

b) Requisitos de procedencia de la detención en los casos de delito flagrante:

“En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público”.

Por delito flagrante debe entenderse como *“todo hecho delictivo cuya ejecución es sorprendida en el preciso momento de estarse realizando o en el supuesto de que su autor sea perseguido inmediatamente después de cometerlo”*.⁷⁰

Con lo anterior, se autoriza a que cualquier persona, sea autoridad o no, puede detener al delincuente en los momentos precisados en el párrafo que precede, en la inteligencia de que deberá presentarlo ante la autoridad más inmediata, y ésta, ponerlo a disposición del Ministerio Público, de ser el caso.

c) Requisitos de procedencia para la detención en los casos urgentes:

“Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder”.

En efecto, en casos urgentes el ministerio público podrá dictar la orden de detención de alguna persona, cumpliéndose las siguientes condiciones:

- *“Que se trate de casos urgentes, en los que no sea posible realizar los trámites normales para que se dicte la orden de una autoridad judicial.*
- *Que sean delitos graves.*
- *Que no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia.*
- *Que exprese el Ministerio Público, bajo su responsabilidad, los indicios que motiven su proceder”*.⁷¹

⁷⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit. pág. 615.

⁷¹ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha E., Op. Cit., pág. 185.

d) Requisito para la ratificación de la detención:

Al respecto, el citado **Artículo 16 Constitucional**, establece: *“En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley”*.

En efecto, una vez que el ministerio consigna al detenido ante la autoridad judicial, ya sea en los casos de flagrancia o de casos de urgencia, el juez analizará si se cuentan con elementos probatorios suficientes para ratificar la detención, y en su defecto, si considera que no existen elementos suficientes para confirmar la detención, decretará la libertad con las reservas de ley.

En este último caso, el juez en materia penal podrá regresar la averiguación previa al ministerio público para el perfeccionamiento de la misma, o bien, determinar que no existen elementos para tener por acreditado el cuerpo del delito o que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

e) Duración de la detención en averiguación previa:

El precepto legal en cita establece: *“Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal”*.

Las disposiciones anteriores tienen por objeto dar seguridad jurídica al detenido ante el ministerio público, al evitarse que su detención se prolongue de manera indefinida, razón por la cual, se establecen términos para que la autoridad investigadora determine la situación jurídica del inculpado.

3° Requisitos de procedencia de las órdenes de cateo:

El **Artículo 16**, sobre el particular establece: *“En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuesto por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia”.*

De lo antes transcrito se desprende que como todo acto de molestia, la orden de cateo debe ser emitida por autoridad competente, en este caso por autoridad judicial, debe constar por escrito, debidamente fundada y motivada, además, se debe precisar el objeto del cateo y el lugar donde se realizará, y para dar certeza al cumplimiento de lo anterior, se deberá levantar acta circunstanciada, firmada por dos testigos.

4° Requisitos para la intervención de las comunicaciones privadas:

En principio, el Artículo 16 constitucional, establece que las comunicaciones privadas son inviolables y que la correspondencia bajo cubierta esta libre de todo registro, so pena de sanción penal; sin embargo sí se autoriza la intervención de las comunicaciones privadas, salvo los casos de materia electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, es decir, que la intervención procede únicamente en los casos relacionados con la comisión de algún delito.

Igualmente, la autorización para intervenir comunicaciones privadas debe cumplir con las formalidades de los actos de molestia, es decir, deben expedirse por autoridad competente, como lo es la judicial federal, a petición de la autoridad federal facultada para ello o del titular del ministerio público de la entidad federativa de que se trate, constará por escrito, debidamente fundada y

motivada, expresándose el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración; esto último, para dar certidumbre a la autorización de la intervención, ya que ésta no puede ser general o impersonal, ni indefinida.

5° Requisitos de las visitas domiciliarias:

Sobre el particular, el precepto constitucional que nos ocupa, establece: *“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; exigir la exhibición de libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos”.*

Se hace notar que al igual que en las ordenes de aprehensión, detención o cateo, para la emisión de órdenes de visitas domiciliarias, éstas deben cumplir con los mismos requisitos de todo acto de molestia, a saber, emitirse por autoridad facultada para ello, como lo son las autoridades administrativas, constar por escrito, estar fundadas y motivadas, el objeto de las mismas, en donde habrán de practicarse, a quienes están dirigidas, su duración, contenerse en acta circunstanciada, y además, se deberá cumplir con las formalidades establecidas en las leyes respectivas.

El **Artículo 17** prevé las siguientes **Garantías de Seguridad Jurídica:**

1° *“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”.*

Al respecto, lo anterior constituye propiamente una prohibición para los gobernados, pero además, entraña la obligación del Estado de establecer un régimen jurídico y jurisdiccional, aptos para impartir justicia, a efecto de evitar que los gobernados la busquen por sus propios medios.

2° “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

Con el texto antes transcrito, se garantiza el acceso de los gobernados a la justicia, la cual deberá ser impartida por los tribunales establecidos para ello, asimismo, se garantiza que la justicia se administre de manera pronta, completa e imparcial, es decir, sin dilaciones injustificadas, resolviendo todas las cuestiones planteadas, el cual deberá sustanciarse en igualdad de condiciones para las partes litigantes.

3° “Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil”.

Esta garantía de seguridad jurídica, tienen como objeto proteger la libertad de las personas, ya que limita la imposición de la pena privativa de la libertad, a los casos en que la ley penal establezca dicha sanción por la comisión de algún delito, no así en los casos de deudas de índole civil, en los cuales no procede la imposición de dicha sanción.

El **Artículo 18** Constitucional, en cuanto a las **Garantías de Seguridad Jurídica**, relacionadas con el cumplimiento de las sanciones penales; al respecto, el precepto legal en comento, constituye el fundamento del sistema penitenciario, en él se indica que el lugar de detención provisional, hasta en tanto no se emita sentencia definitiva, debe ser distinto a aquel en que se cumple la pena; siendo la readaptación del individuo el principal objetivo.

Se establece, por seguridad, que las mujeres compurgaran sus penas en lugares separados de destinados para los hombres.

Asimismo, se prescribe que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, respectivamente, estructurarán un sistema integral de justicia en materia penal, aplicable para los menores de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que la Constitución reconoce para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos.

El **artículo 19 Constitucional**, establece la **Garantía de Seguridad Jurídica**, conforme a lo siguiente:

1° Establece que “Ninguna detención ante autoridad judicial no podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado”.

Con lo anterior se protege la libertad personal del individuo consignado ante un juez en materia penal, al evitarse que su detención se prolongue de manera indefinida, razón por la cual, se establecen términos para que la autoridad judicial determine la situación jurídica del indiciado, tomando en cuenta los elementos existentes en la causa penal de merito.

2° A este respecto, el plazo antes señalado puede duplicarse, a petición del indiciado, con el objeto de aportar en su favor elementos de prueba ante la autoridad judicial, esta garantía también da certeza jurídica al conceder la oportunidad al indiciado de ofrecer pruebas en su favor, para que el juez de la causa tenga mayores elementos para dictar el auto de término constitucional.

3° Otra garantía de seguridad jurídica, es la establecida para el procesado, consiste en que “Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos

señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente”.

De lo antes transcrito se desprende que en todo proceso penal, para que se tenga certeza jurídica en cuanto al delito que se imputa y se esté en condiciones de ejercer una adecuada defensa, únicamente se seguirá el proceso por el delito por el cual se emitió el auto de formal prisión o de sujeción a proceso.

El **Artículo 20 Constitucional**, establece las **Garantías de Seguridad Jurídica**, en todo proceso de orden penal, del inculpado, de la víctima o del ofendido.

Los anteriores derechos, son aplicables tanto en la averiguación previa, como en el proceso penal.

El **Artículo 21 Constitucional**, establece las siguientes **Garantía de Seguridad Jurídica**:

1° La imposición de las penas corresponde exclusivamente a la autoridad judicial; con lo anterior, se da la certeza de que ninguna otra autoridad podrá imponer sanción penal alguna.

2° Corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos, para lo cual se auxiliará de una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato; con esto se evita que otras autoridades indebidamente realicen investigaciones de hechos delictivos, quebrantando el orden legal.

3° La autoridad administrativa es la competente para aplicar sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las cuales consisten

únicamente en multa y arresto hasta por treinta y seis horas; de esta manera, se evita que otras autoridades indebidamente impongan sanciones administrativas, fuera de sus facultades y que además, se impongan sanciones administrativas diversas a las antes citadas.

4° Se establecen parámetros para la imposición de multas, en los casos de jornaleros, obreros o trabajadores, la cual no podrá ser mayor del importe de su jornal o salario diario; en el caso de trabajadores no asalariados, la multa no excederá de un día de su ingreso.

5° Finalmente, para dar certidumbre en cuanto a la legalidad de las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, se establece el derecho de impugnarlas vía jurisdiccional.

El Artículo 22 Constitucional, consagra las siguientes **Garantías de Seguridad Jurídica**:

1° *“Quedan prohibidas la penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera de otras penal inusitadas o trascendentales”*

Lo anterior, corresponde a que la autoridad sancionadora únicamente podrá imponer las sanciones establecidas en la ley, estando impedida para imponer alguna de las penas descritas.

“... el artículo 22 prohíbe la imposición de penas inusitadas o trascendentales, toda vez que el fin del sistema penitenciario mexicano no es castigar, sino procurar la reintegración provechosa de los reos a la sociedad de la que fueron apartados.”⁷²

⁷² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las Garantías Individuales. pág. 81.

El **Artículo 23 Constitucional**, contiene la siguiente **Garantía de Seguridad Jurídica**:

1° “Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia”.

De esta manera, se da certeza a la administración de justicia, al establecer como máximo, tres instancias en materia penal, a efecto de que el asunto no quede sin resolver de manera indefinida, asimismo, se impide que ilegalmente se instauren dos procesos penales a un solo individuo, por los mismos hechos, lo que daría lugar a la imposición de una doble sanción.

“... el artículo 23 consagra el principio latino conocido como ‘non bis in idem’, es decir, que a nadie se le puede juzgar dos veces por el mismo delito, y además, proscribire la absolución de la instancia, lo que busca prevenir que indefinidamente quede pendiente de resolución la situación jurídica de una persona determinada.”⁷³

⁷³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las Garantías Individuales. pág. 81.

Capítulo 3

El Procedimiento Administrativo de Responsabilidades previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Consideraciones previas

El procedimiento administrativo de responsabilidades está previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; al respecto, el autor Gabino E. Castrejón García, en su obra Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos⁷⁴, destaca que la más importante reforma sobre el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, contemplado en el Título Cuarto de la Constitución Federal, tuvo lugar en el año de 1982, a través de la cual se eliminó el concepto de “altos funcionarios” (Presidente de la República, Senadores, y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Procurador General de la República, gobernadores y diputados locales), para dar lugar al de “Servidores Públicos”.

Asimismo, es de advertir que en la obra en cita se menciona que la primera Ley de Responsabilidades se emitió en el año de 1940 -habiéndose aplicado antes, la Ley de 1896- la cual no solo regulaba infracciones administrativas de los funcionarios públicos, sino también los delitos; posteriormente se emitió la Ley de Responsabilidades de 1980, en la que se distinguió las causas de responsabilidad penal, de las infracciones administrativas, regulando únicamente éstas, sin embargo, existió un error legislativo, pues lisa y llanamente eliminó la responsabilidad penal establecida en la Ley de 1940, sin

⁷⁴ Cfr. Castrejón García, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Segunda Edición, Cárdenas Velasco Editores S.A. de C.V., México, 2004, págs. 52, 53, 62.

contemplar su existencia en el Código Penal, lo cual se corrigió en el año de 1983; posteriormente, en 1982 se llevó a cabo la mencionada reforma constitucional al Título Cuarto, reforma con base en la cual se emitió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que dejó de tener vigencia, a partir del día 14 de marzo del año 2002, fecha en que entró en vigor la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuerpo legal que enmarca nuestro de tema de estudio.

Ahora bien, el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, de conformidad con lo siguiente.⁷⁵

En el artículo 108 Constitucional, se menciona lo que debe considerarse como servidor público; asimismo, se establece que el Presidente de la República, durante el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; también se determina que los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales y los miembros de las Judicaturas Locales, son responsables por las violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; finalmente, se establece que las Constituciones de los Estados, precisarán lo relativo al carácter de servidor público, para los efectos de sus responsabilidades.

En el artículo 109 Constitucional, se establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, en particular, según la fracción III de dicho precepto legal, por actos u omisiones que afecten la

⁷⁵ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pág. 123 a 130.

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se debe observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

El artículo 113, determina que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se debe observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas; sanciones que consistirán, además de las que en dichas leyes se establezcan, en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas.

Por último, dentro del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se prevé que éstos pueden incurrir en responsabilidad administrativa, penal, civil y política, e inclusive, autores como Juan Francisco Arroyo Herrera, sostienen que también pueden incurrir en responsabilidad laboral⁷⁶, de acuerdo con lo que sobre el particular regula la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Con base en lo establecido en el artículo 109 Constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁷⁷, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, entrando en vigor, al día siguiente de su publicación.

En el artículo 1, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece que dicho cuerpo legal, es reglamentario del Título Cuarto de la Constitución Federal, en materia de los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones, las autoridades

⁷⁶ Arroyo Herrera, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2004, pág. 3.

⁷⁷ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-118.pdf>, fecha de consulta 18 de octubre de 2007, pág. 1.

competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones y el registro patrimonial de los servidores públicos.

a) El carácter de servidor público.

“El criterio para definir el término servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el estado, en tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan”⁷⁸

Con lo anterior se sostiene que el carácter de servidor público depende del vínculo de trabajo existente entre una persona física y el Estado, en cualquiera de sus ámbitos, legislativo, judicial o ejecutivo y cualquiera que sea el nivel, federal, estatal o municipal, independientemente del servicio que dicha persona preste, pues no necesariamente para ser considerado servidor público, tiene que prestar un servicio público; en nuestro concepto es acertado lo anterior, ya que un servidor público es aquél que presta sus servicios personales para el Estado, a cambio del pago de un sueldo, independientemente de las funciones que tenga encomendadas.

Al respecto, el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, al citar al Dr. Guillermo Haro Belchez, destaca que: *“En la legislación positiva mexicana encontramos una “selva semántica” notablemente confusa. La Constitución General de la República hace referencia tanto a funcionarios y empleados (artículos 89, 118), como servidores públicos (artículos 108, 113 y 114), o bien simplemente al término ‘trabajador’ (apartado B, artículo 123 constitucional). La LFTSE habla de ‘Trabajadores al Servicio del Estado’, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) alude a ésta última acepción, en tanto que otras de las leyes relativas a la materia como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) utiliza el concepto*

⁷⁸ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, Responsabilidades de los Servidores Públicos, Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2001, pág. 4.

de ‘trabajador del Estado’. La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha agregado a los términos anteriores el de ‘servidores de la nación’, lo que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente complejo”.⁷⁹

Con lo anterior, se pone de manifiesto que arribar a una definición de ‘servidor público’ no resulta fácil, sin embargo, para efectos del presente trabajo, considero prudente remitirme a lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Federal, a efecto de simplificar nuestro estudio.

En el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece: “Para todos los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.⁸⁰

Respecto a lo anterior “Del análisis del texto constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de “servidor público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral...”⁸¹, “Por tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un

⁷⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 66.

⁸⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 123 y 124.

⁸¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., pág. 86.

*contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.”*⁸²

En este orden de ideas, debe destacarse que *“La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes”.*⁸³

Por su parte, el maestro Gabino E. Castrejón García, sostiene que se reputan servidores públicos a los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro de su competencia.⁸⁴

Ahora bien, la denominación de servidor público está íntimamente relacionada con la de función pública, entendiéndose por ésta como *“La actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que manifiesta por conducto de sus titulares”.*⁸⁵

Asimismo, el autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en su libro Responsabilidades de los Servidores Públicos⁸⁶, expone que los servidores públicos pueden dividirse en tres categorías:

1ª De acuerdo con sus prerrogativas constitucionales y la forma en que son nombrados servidores públicos:

⁸² Ibidem, Op. cit. p. 86.

⁸³ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, Responsabilidades de los Servidores Públicos, Segunda Edición, Editorial Porrúa S. A. de C.V., México, 2001, pág. 5.

⁸⁴ Castrejón García, Gabino Eduardo, Op. Cit. pág. 6

⁸⁵ Ibidem, Op. cit. p.152.

⁸⁶ Cfr. Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, Op. Cit. pág. 6 a 17.

a) Funcionarios públicos, son aquellos que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado, ejercen, dentro de su jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad, respeto de los cuales existen los siguientes:

a.1) Funcionarios electos. Aquellos representantes de elección popular.

a.2) Funcionarios designados. Nombrados por otro de mayor jerarquía.

a.3) Que gozan de inmunidad procesal mientras duren en su encargo, salvo que la Cámara de Diputados o Senadores, declare que ha lugar a proceder contra el inculpado.

a.4) Que no gozan de inmunidad procesal.

b) Empleados.

2ª Establecida de conformidad con la legislación que regula las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 3º, precisa que trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales; trabajadores que la misma Ley divide en:

a) Trabajadores de confianza.

b) Trabajadores de base.

3ª Clasificación

a) Empleado. Todos los servidores públicos son empleados o trabajadores, en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de un sueldo; sin embargo, debe tomarse en cuenta el grado de responsabilidad y de autoridad, lo que conlleva cierta jerarquía.

b) Encargado. Al respecto el Autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en su obra en cita, hace alusión a que "*Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen como*

*cargo: La función, Oficio, empleo o dignidad*⁸⁷, y agrega que encargado es el servidor público que ostenta un cargo.

c) Comisionado. Se considera como tal al servidor público que tienen encomendado realizar alguna cosa o servicio en específico.

En seguimiento de lo anterior, podemos concluir que el carácter de servidor público depende del vínculo de trabajo existente entre una persona física con el Estado, en cualquiera de sus ámbitos, legislativo, judicial o ejecutivo y cualquiera que sea su ámbito de competencia, federal, estatal o municipal, independientemente del servicio que dicha persona preste, pues no necesariamente, para ser considerado servidor público, tiene que prestar un servicio público.

A mayor abundamiento, es de resaltar que se considera servidor público, de acuerdo con el artículo 108 Constitucional, a los siguientes:

- En el ámbito Federal y del Distrito Federal: a los representantes electos popularmente, los miembros del Poder Judicial Federal, del Poder Judicial del Distrito Federal, los empleados y funcionarios de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, así como del Instituto Federal Electoral.
- Al Presidente de la República.
- En el ámbito de las Entidades Federativas: a los Gobernadores, los Diputados locales, Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, los miembros de la Judicaturas Locales y aquellos a quienes las Constituciones Locales otorguen dicho carácter, por desempeñar empleo cargo o comisión en los Estados y Municipios.

⁸⁷ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, Op. Cit. pág. 14.

b) Obligaciones del servidor público

*“Las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la administración son numerosas y se encuentran reguladas tanto a nivel constitucional, como legal y reglamentario”.*⁸⁸

De conformidad con lo establecido en el artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, éstos últimos, en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, deberán salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.⁸⁹

Por legalidad debe entenderse que el servidor público, en el desempeño de su cargo, habrá de encausar su actuación a lo establecido en la ley o normatividad aplicable, en la que se establezcan sus funciones y facultades.

En cuanto a la honradez, es el principio ético que el servidor público deberá observar tanto en el desempeño de sus funciones, como en el manejo de los recursos humanos, materiales y económicos a su cargo, con el fin de destinar estos únicamente para los fines a los que están afectos.

La lealtad es el principio que todo servidor público debe poner en práctica en el desempeño de sus funciones, anteponiendo siempre el bien común y el interés del Estado, a cualquier otro ajeno a éste; es decir, que los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones, deberán ser leales al Estado.

⁸⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo, Op. Cit. pág. 162.

⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. págs. 124 y 125, y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, op. cit, pág. 2.

Asimismo, los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, deberán ser imparciales, esto es, que se abstendrán de usar sus funciones o cargos, para beneficiarse indebidamente, o beneficiar a algún tercero.

Por último, el servidor público deberá desempeñar su empleo, cargo o comisión, con eficiencia, es decir, poniendo en práctica todo cuanto esté a su alcance para cumplir con el servicio encomendado, en el menor tiempo y de la mejor manera posible.

Ahora bien, las obligaciones que todo servidor público debe cumplir, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, están descritas en el artículo 8° de la misma⁹⁰, y consisten en lo siguiente:

”Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal,

⁹⁰ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, op. cit., págs. 2 a la 5.

proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- *Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;*

VI.- *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;*

VII.- *Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;*

VIII.- *Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;*

IX.- *Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;*

X.- *Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

XI.- *Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o 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 o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes 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.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.*

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

XIII.- *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 XI;*

XIV.- *Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato 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 XI;*

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

XVI.- *Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;*

XVII.- *Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;*

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. 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;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar

algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- *Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y*

XXIV.- *Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.*

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas”.

De conformidad con lo establecido en este último párrafo, el incumplimiento a las obligaciones previstas por el artículo 8, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, da lugar al inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en el artículo 21, de la citada Ley, y a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 13 de la misma, observando lo establecido en los artículos 14, 15 y 16 de la mencionada Ley.

Finalmente, es importante resaltar que además de las anteriores obligaciones y de conformidad con la fracción XXIV del artículo 8°, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, todo servidor público tiene la obligación de cumplir con los deberes y funciones que se contemplan en las leyes, reglamentos o en la normatividad administrativa, que

rigen el servicio público, tales como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, Ley General de Bienes Nacionales, entre otras; asimismo, Reglas de Operación de los diversos programas implementados por el Gobierno Federal, entre los que podemos nombrar al de PROCAMPO y OPORTUNIDADES; así como circulares, manuales de organización y de procedimientos, cuya observancia es obligatoria a efecto de preservar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

c) Autoridades competentes para conocer y resolver sobre las irregularidades en que hayan incurrido servidores públicos.

Previamente es importante destacar que de acuerdo con la normatividad que establece la competencia de la Secretaría de la Función Pública y de los Titulares de los Órganos Internos de Control y Titulares de las Áreas de Quejas y Responsabilidades, éstas autoridades tienen, en materia responsabilidades de los servidores públicos, una facultad investigadora previa al inicio del procedimiento de responsabilidades, así como las facultades de instaurar el procedimiento de responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes.

Una vez hecha la anotación anterior, es necesario distinguir que el maestro Cipriano Gómez Lara, en su libro *Teoría General del Proceso*, define a la competencia en sentido amplio, como *“el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar validamente sus atribuciones y funciones... En sentido estricto entendemos a la competencia referida al órgano jurisdiccional, o sea, la competencia jurisdiccional... para entender de un determinado asunto...”*⁹¹

⁹¹ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Octava Edición, Editorial Harla, México, 1990, pág.174.

El mencionado autor en la obra en cita expone también que competencia y jurisdicción no son conceptos sinónimos, ya que la jurisdicción es una función del Estado y la competencia es el límite de esa función.⁹²

Ahora bien, el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa que el Congreso de la Unión expedirá las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, tendientes a aplicar sanciones administrativas a los que teniendo ese carácter, incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones. Derivado de lo anterior, en fecha 13 de marzo de 2002, se publicó la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cuyo texto se establecen las autoridades competentes para aplicar, tramitar y sustanciar el procedimiento de responsabilidades, y en su caso, imponer las sanciones administrativas correspondientes.

Sin embargo, no podemos abordar el tema de la competencia establecida en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin referirnos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública⁹³, cuerpos legales que también establecen facultades para conocer, resolver e imponer sanciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

En primer lugar, en el artículo 37, fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establecen como funciones de la Secretaría de la Función Pública, las siguientes:

“XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la

⁹² Cfr. Ibidem, Op. Cit., pág. 174.

⁹³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-165.pdf> , y Reglamento Interior de la Secretaría de Función Pública, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-276.pdf>, fecha de consulta 17 de octubre 18 de octubre de 2007.

Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida”.

En la fracción XII del citado artículo 37, se establece la facultad del Titular de la Secretaría de la Función Pública, para designar a los Titulares de las Órganos Internos de Control y Titulares de las Áreas de Quejas y Responsabilidades de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, designación que constituye la legitimidad como autoridad de las personas que hayan sido nombradas como tales, sin la cual carecerían de competencia en materia de responsabilidades administrativas; entendiéndose por legitimidad a la designación hecha conforme a la ley, por la autoridad facultada para ello.

En la fracción XVII del precepto legal en cita, se establecen las funciones del Titular de la Secretaría de la Función Pública, en materia de responsabilidades administrativas, mismas que son llevadas a cabo por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de dicha Secretaría, en términos del artículo 38, fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría antes mencionada.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, se establece lo siguiente:

“Artículo 1.- La Secretaría de la Función Pública, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 3.- Al frente de la Secretaría estará el Secretario, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas y de los servidores públicos que a continuación se indican:

XIX.- Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Artículo 38.- Corresponderá a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial el ejercicio de las siguientes atribuciones:

III. Tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos disciplinarios derivados de las quejas y denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría y actuar, igualmente, en los procedimientos que se atraigan para ser conocidos directamente en la Secretaría por acuerdo de su Titular”.

Artículo 66.- Corresponderá a los titulares de los órganos internos de control, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o en el de la Procuraduría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las

responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se llegue a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida.

Artículo 67.- Corresponderá a los titulares de las áreas de responsabilidades, de auditoría y de quejas de los órganos internos de control, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría y sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Titulares de las Áreas de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar e imponer, en su caso, las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento.

III. Titulares de las Áreas de Quejas:

1. Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución, así como

promover, captar, gestionar y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y a los programas en materia de atención ciudadana que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con las políticas y lineamientos que emita la Secretaría

El artículo 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, precisa que dicha Dependencia forma parte de la Administración Pública Federal, con las facultades establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales, reglamentos, decretos y acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

De esta manera, de acuerdo con los artículos 1, 3, fracción XIX y 38 del Reglamento Interior en cita, el Titular de la Secretaría de la Función Pública, tiene encomendadas atribuciones en materia de responsabilidades de servidores públicos de la Federación, en aquellos asuntos que se atraigan por la Secretaría por acuerdo de su Titular, mismos que son sustanciados, tramitados y resueltos por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

En atención al contenido de los artículos 66, fracción I y 67, fracción I, numeral 1 y fracción III, numeral 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, se concluye que los Titulares de los Órganos Internos de Control, así como los Titulares de las Área de Quejas y Responsabilidades, de las Dependencias y Organismos en los que hayan sido designados, tienen facultades para investigar el incumplimiento de las obligaciones en que hubieren incurrido servidores públicos y en su caso imponer las sanciones administrativas procedentes, previa sustanciación del procedimiento administrativo de responsabilidades.

Finalmente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece lo siguiente:

“Artículo 1. Esta Ley tienen por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

IV Las autoridades competentes y el procedimiento administrativo para aplicar dichas sanciones.

Artículo 3. En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente ley:

III. La Secretaría de la Función Pública.

Artículo 4. Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

Contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades: a los Titulares de las contralorías, a los de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, designados por la Secretaría de la Función Pública.

Artículo 12.- Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Artículo 20.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca.

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...”

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece en su artículo 1, que es reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina las autoridades competentes y el procedimiento administrativo para imponer sanciones.

En relación con lo anterior, el artículo 3, de la Ley Federal de referencia, señala como autoridad facultada para aplicar la ley, a la Secretaría de la Función Pública.

Asimismo, en los artículos 4 y 20 de la Ley Federal en cita, se establece la competencia de los Titulares de los Órganos Internos de Control, así como los Titulares de las Área de Quejas y Responsabilidades, de las Dependencias y Organismos en lo que hayan sido designados, para investigar y en su caso, sustanciar los procedimientos de responsabilidades por irregularidades en que

hubieren incurrido servidores públicos de las dependencias y entidades de su adscripción.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 12 de la Ley, para el caso de irregularidades administrativas en el desempeño de sus funciones de servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública, es competente para sustanciar el correspondiente procedimiento de responsabilidades, la Contraloría Interna de dicha Secretaría, cuyo titular es designado por el Presidente de la República.

De esta manera, podemos concluir que las autoridades competentes para investigar presuntas irregularidades administrativas, así como para conocer y resolver el procedimiento de responsabilidades previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la Secretaría de la Función Pública, así como los Titulares de los Órganos Internos de Control y los Titulares de las Áreas de Quejas y de Responsabilidades de dichos Órganos Internos de Control, respectivamente, por el incumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 8, de la Ley mencionada, en que hubieren incurrido servidores públicos adscritos a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en que hubieren sido designados como Titulares, a excepción de la Secretaría de la Función Pública, la cual tiene la facultad de atraer los asuntos relativos a servidores públicos de cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

Finalmente, los Órganos Internos de Control son unidades administrativas existentes en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, inclusive, existen contralorías en fideicomisos públicos, como el caso del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO); su fundamento legal está previsto en los Reglamentos Internos de las Secretarías de Estado, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en los decretos de creación de las Dependencias y Entidades; las funciones están contenidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en la normatividad propia de cada dependencia o entidad; están integrados por el Titular del Órgano Interno de Control, un Titular del Área de Responsabilidades, un Titular del Área de Quejas, un Titular del Área de Auditoría Interna y un Titular del Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno.

d) La investigación de conductas administrativas irregulares de servidores públicos, prevista los artículos 10 y 20 de la Ley Federal Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De acuerdo con lo antes expuesto, la competencia de la Secretaría de la Función Pública, así como de los Titulares de los Órganos Internos de Control y Titulares de las Áreas de Quejas de dichos Órganos, incluye también la facultad de investigar presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en los artículos 66, fracción I y 67, fracción III, numeral 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en relación con los artículos 4 y 20, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es facultad de los Titulares de los Órganos Internos de Control y Titulares de las Áreas de Quejas de dichos Órganos, investigar el presunto incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Es importante destacar que en el anterior párrafo hablamos indistintamente del Titular del Órgano Interno de Control y del Titular del Área de Quejas, ya que los cuerpos legales en cita dotan de la misma facultad de investigación a ambas autoridades, distinguiendo que la primera tiene mayor jerarquía que la segunda y regularmente el Titular del Órgano Interno de Control hace uso de dicha facultad cuando el Órgano fiscalizador a su cargo carece de Titular del Área de Quejas, siendo lo común que éste último realice las investigaciones correspondientes.

Ahora bien, dicha facultad investigadora es una fase previa al procedimiento de responsabilidades y tienen por objeto, que la autoridad investigadora se allegue de elementos probatorios para tener la certeza de la comisión de una o varias irregularidades, esto es, que el fin de la investigación es agotar todas las diligencias que sean necesarias para determinar con certeza la o las presuntas irregularidades en que hubiere incurrido algún servidor público; dicha fase es necesaria, ya que resultaría infructuoso iniciar procedimientos administrativos de responsabilidades por cada queja o denuncia que se presente contra algún servidor público por presunto incumplimiento a su obligaciones.

En relación con lo anterior, el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, establece que en las dependencias o entidades se establecerán unidades específicas de fácil acceso al público, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Con lo expuesto en el artículo anteriormente transcrito, se autoriza a que cualquier persona pueda presentar alguna queja o denuncia en contra de algún servidor público, por actos u omisiones cometidos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

De esta manera, y a efecto de que el Titular del Órgano Interno de Control o el Titular del Área de Quejas, según corresponda, cumplan con su facultad investigadora, el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, señala que llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidad administrativa.

En la parte final del artículo antes citado, se establece que las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

Las diligencias que regularmente se practican durante la fase de investigación, consistente en solicitud de informes y soporte documental del mismo, inspecciones, comparecencias del presunto responsable y de testigos de hechos y excepcionalmente, se desahogan pruebas periciales o se practican auditorías.

Concluida la investigación y con base en los elementos de pruebas recabados, el Titular del Órgano Interno de Control o el Titular del Área de Quejas, emite un acuerdo de conclusión, en el que determina si existen o no elementos para remitir el expediente al Área de Responsabilidades, de ser este último caso, se remite el asunto a efecto de que el Titular del Área del Área de Responsabilidades o el Titular del Órgano Interno de Control, según sea el caso, sustancien el procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

Sobre el particular, el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su libro *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, precisa que la responsabilidad administrativa se identifica “...como el acto u omisión del servidor público, que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones legales impuestas para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder, es posible establecer como sus elementos esenciales, los siguiente: a) acto u omisión; b) Sujetos, y c) Objeto”.⁹⁴

A mayor abundamiento, respecto a lo elementos de la responsabilidad administrativa, el autor Delgadillo Gutiérrez, expone lo siguiente: ⁹⁵

- a) *Acto u omisión.* Consiste en la manifestación de una conducta, positiva o negativa, esto es, una acción o abstención, que además tenga una consecuencia material, consistente en la violación a una obligación establecida en la norma, relacionada con el ejercicio de las funciones que como servidor público se deben cumplir; además, el autor en cita precisa que la

⁹⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., pág. 99.

⁹⁵ Ídem, Op cit. págs. 99 a 107.

responsabilidad administrativa es una infracción de “de resultado”, pues sólo basta que se produzca la violación, independientemente de la intención de su actor, la cual se presume, salvo prueba en contrario, por lo que no es necesario probar la existencia del dolo o la culpa.

b) *Los sujetos.* Existen dos tipos, el activo y el pasivo.

Es el sujeto activo, el autor del hecho ilícito, que deben revestir una calidad específica, consistente en que tengan el carácter de servidor público, y por tanto esté obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Si por el contrario, la responsabilidad que se genere no le es imputable en su calidad de servidor público, dicha responsabilidad cae en los supuestos del derecho común, pero no en una infracción disciplinaria.

El sujeto pasivo, necesariamente deberá ser el ente público; en efecto, es la dependencia u organismo, el directamente afectado por la infracción en que hubiere incurrido el servidor público en cuestión, perjuicio que puede traducirse en el incumplimiento del servicio público encomendado o, inclusive, en un daño patrimonial.

c) *El objeto.* El cual consiste precisamente en la disciplina en el ejercicio de la función pública, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización.

e) El procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa, en su último párrafo establece que *“El incumplimiento a lo dispuesto en el presente*

artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan...⁹⁶, para lo anterior, la Ley de la materia establece el procedimiento que debe seguirse para la imposición de sanciones.

En seguimiento a lo antes expuesto, el artículo 21 de la cita ley, establece las formalidades que deben observarse en el procedimiento de responsabilidades, al tenor de lo siguiente:

“La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrá 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 desarrollara ésta; los actos u omisiones que 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.

⁹⁶ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, op.cit., pág. 5.

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 la responsabilidad o impondrá la 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 podrá 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”.⁹⁷

Lo anterior, desde el punto de vista jurídico procesal, constituye un procedimiento, entendiéndose por éste como “...una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí, cronológica, en cuanto que tales actos se verifican progresivamente durante un determinado tiempo; lógica en razón de que se relacionan entre sí como presupuesto y consecuencias, y teleológicas, pues se analizan en razón del fin que persigue”.⁹⁸

En efecto, de acuerdo con el contenido del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, en dicho precepto legal se contienen una serie de actos los cuales constituyen el denominado procedimiento de responsabilidades.

El referido procedimiento de responsabilidades tiene sus características propias, siendo éstas las siguientes:

1° Es un procedimiento de naturaleza administrativa, en virtud de que es sustanciado ante una autoridad que forma parte del poder ejecutivo federal y por tanto de la administración pública federal; asimismo, porque las sanciones que se imponen, son de índole administrativa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 109, fracción III de la Constitución Política Federal: “*Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones*”.⁹⁹

⁹⁷ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, op. cit. págs. 7 y 8.

⁹⁸ Arroyo Herrera, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004, pág. 17.

⁹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pág. 124 y 125.

2° Es un procedimiento autónomo. *“Se destaca la autonomía de los tipos de procedimientos, porque si el servidor público incurre en un acto sancionado por las leyes, se puede iniciar en su contra un procedimiento administrativo penal o laboral, separadamente o dos o más a la vez, precisamente porque cada uno tiene sus características muy especiales y más que nada por la autonomía entre ellos”*¹⁰⁰. Lo anterior, tiene su fundamento legal en el artículo 109 Constitucional.

3° Por regla general, tiene como presupuesto procesal para su incoación, que los presuntos responsables al incurrir en la infracción que se les atribuye, lo hubieren hecho en el desempeño de sus funciones como servidores públicos, y por excepción, son sujetos de responsabilidad administrativa, todas aquellas personas que manejen recursos públicos federales; esto de conformidad con el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

Expuesto lo anterior, una vez que la autoridad competente para instaurar el procedimiento administrativo de responsabilidades, cuenta con elementos probatorios suficientes para sustentar una probable responsabilidad administrativa, debe iniciar el referido procedimiento, cumpliendo con todas las formalidades establecidas en el artículo 21 de la Ley de la materia.

e.1) Notificación del inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades.

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el procedimiento de responsabilidades se inicia mediante la correspondiente notificación personal al presunto responsable de lo siguiente:

¹⁰⁰ Arroyo Herrera, Juan Francisco, Op. Cit., pág. 20.

- a) Se le cita para que comparezca personalmente a una audiencia, para lo cual se le hará saber el lugar, fecha y hora en que se celebrará la misma y la autoridad ante la cual se desarrollará la diligencia.
- b) Se le notifica que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en relación con los hechos que se le atribuyen y que puedan ser causa de responsabilidad.
- c) Se le hace de su conocimiento los actos u omisiones que se le imputen y el derecho a comparecer asistido de defensor.
- d) Entre la fecha de la notificación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.
- e) Asimismo, se hace saber al presunto responsable que de no comparecer a la audiencia sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

A este respecto, es importante mencionar que es aplicable supletoriamente al procedimiento de responsabilidades, el Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

e.2) Audiencia de Ley.

El día y hora señalados para la celebración de la audiencia a que se refiere el artículo 21 de la Ley de la materia, se levantará la correspondiente acta circunstanciada de conformidad con el artículo 23 de la Ley de materia, comparezca o no el servidor público involucrado, en este último caso, se hará constar su inasistencia y se emitirá un acuerdo en el que se tienen por ciertos los hechos que se le atribuyen, dada la inasistencia del presunto responsable.

En caso de que el servidor público en cuestión comparezca, se levante el acta haciendo constar su asistencia, así como el documento con el que se identifique y el abogado defensor de ser el caso.

Una vez lo anterior, se procede a tomar la declaración del presunto responsable con relación a los hechos que se le atribuyen; para lo cual se el servidor público podrá exponer los argumentos que estime convenientes a sus intereses, para lo cual se le deberá permitir que se imponga de los autos que integran el expediente de responsabilidades.

Con lo anterior, se dará por concluida la audiencia.

e.3) Diligencias oficiosas de investigación.

Durante la sustanciación del procedimiento, la autoridad instructora podrá practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a este 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.

En el caso de que no se cuenten con elementos suficientes para resolver o se adviertan datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, la autoridad instructora podrá disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias.

e.4) Periodo probatorio.

Concluida la audiencia, la autoridad instructora emitirá un acuerdo en el que concede al servidor público en cuestión, 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.

Una vez concluido el periodo antes mencionado, se emitirá un acuerdo en el que se resuelva sobre la admisión de las pruebas y el desahogo de las mismas,

para lo cual deberá observar lo establece el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como se expuso, las pruebas que deberán ser admitidas, son aquellas que estén relacionadas con los hechos materia de la presunta responsabilidad y que además estén reconocidas como tales en el citado Código Adjetivo Federal, mismas que se mencionan en el artículo 93 de este último cuerpo legal, siendo las siguientes: la confesión, los documentos públicos, los documentos privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección, testimonial, fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y las presunciones.

e.5) Resolución.

Una vez desahogadas las pruebas y en caso de no existir ninguna diligencia por practicar, la autoridad instructora emitirá la resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, en la que se determinará la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

El plazo para dictar la resolución podrá ser ampliado por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de la autoridad resolutora.

La resolución deberá ser notificada al responsable en un plazo no mayor de diez días hábiles; y dentro del mismo plazo, para los efectos de ejecución, se deberá notificar la resolución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad según se alicaso.

e.6) Suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del presunto responsable.

Previa o posterior al citatorio, la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según sea el caso, podrán determinar la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del presunto responsable.

Lo anterior procede si a juicio de la autoridad instructora, así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones; dicha suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad se atribuya al servidor público.

La suspensión temporal en comento, suspende los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y surte efectos desde el momento en que sea notificada la interesado; dicha suspensión cesará cuando la autoridad que la decretó así lo resuelva, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento de responsabilidades 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 caso de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable, la dependencia o entidad en que preste sus servicios, lo restituirá en el goce de sus derechos y le cubrirá las percepciones que debió recibir durante el tiempo que se halló suspendido.

Para el caso de suspensión de servidores públicos cuyo nombramiento incumbe al Presidente de la República, se requerirá la autorización del Titular del Poder Ejecutivo Federal, igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió la ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

f) La resolución que pone fin al procedimiento administrativo de responsabilidades.

“Integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión”.¹⁰¹

La resolución emitida en el procedimiento administrativo de responsabilidades, es aquella que, utilizando lo señalado por el maestro Cipriano Gómez Lara¹⁰², podemos definir como la que pone fin al procedimiento, realizando el estudio del fondo del asunto y resolviendo la controversia mediante la aplicación de la ley general al caso concreto; y en la que invariablemente deberá resolverse sobre la inexistencia de responsabilidad administrativa o la imposición al infractor de las sanciones administrativas correspondientes, para lo cual se deberá tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad y los elementos de individualización de la sanción, a que se refiere el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La resolución deberá ser emitida dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hubieren desahogado las pruebas correspondientes y no exista ninguna diligencia por practicar; plazo que puede duplicarse en caso de así considerarlo procedente la resolutoria, esto en términos del artículo 21 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley antes citada, la resolución que emita la autoridad instructora, deberá constar por escrito.

¹⁰¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit. pág. 184.

¹⁰² Gómez Lara, Cipriano, Op. Cit. pág. 380.

Además de lo anterior, la resolución debe cumplir con los siguientes requisitos formales descritos en el libro *Teoría General del Proceso*¹⁰³, siendo los siguienteS:

I. Preámbulo. Es la parte en la que se señala el lugar y fecha en que se emite la resolución, así como la autoridad de la que emana, el nombre del servidor público presunto responsable, la identificación del tipo de procedimiento, y en general, todos aquellos datos que sirvan para identificar el asunto.

II. Resultandos. Son consideraciones de tipo histórico descriptivo, en los que se relatan los antecedentes de todo el asunto, refiriendo la posición de las partes, sus afirmaciones, los argumentos esgrimidos, así como la serie de pruebas ofrecidas y su mecánica de desahogo; en dicha parte de la resolución, la autoridad resolutora no debe hacer ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

III. Considerandos. Constituyen la parte medular de la resolución, pues en dicha en la que se llegan a las conclusiones y a las opiniones de la juzgadora, resultado de la análisis de las irregularidades atribuidas, los argumentos de defensa del presuntos responsable y la valoración de las pruebas.

IV. Puntos resolutivos. Es la parte final de la resolución, en donde se precisa de forma concreta, el sentido de la resolución, determinado si hay o no responsabilidad administrativa, y en su caso, imponiendo las sanciones correspondientes y decretando la ejecución de las mismas.

Además de los anteriores, el maestro Cipriano Gómez Lara, en su libro en cita, también hace referencia a los siguientes requisitos esenciales de las resoluciones:¹⁰⁴

¹⁰³ Ídem, Op. Cit. págs. 380 a 382.

¹⁰⁴ Cfr. Ídem, Op. cit. págs. 384 y 385.

a) *Congruencia de la resolución.* Se hace consistir en que debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido; es decir, que al resolverse el asunto, de deberá analizarse específicamente la presunta irregularidad atribuida, respecto de la cual habrá de determinarse si existe o no responsabilidad administrativa; asimismo, deberán analizarse todos y cada uno de los argumentos hechos valer por el servidor público y valorarse las pruebas ofrecidas.

b) *Motivación de la resolución.* Consiste en la obligación de la autoridad resolutora de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución, esto es, deberán expresarse los principios jurídicos en los que se funde su actuación (fundamentación) y los motivos o razonamientos que lleven a la autoridad a aplicar ese principio al caso concreto (motivación).

c) *Exhaustividad de la resolución.* La cual se traduce en que en la resolución se hayan resuelto todas y cada una de las cuestiones planteadas, es decir, se hayan analizado y resuelto todas las presuntas irregularidades atribuidas al servidor público involucrado, determinando sobre la responsabilidad administrativa respectiva, asimismo, se deberán analizar todos los argumentos hechos valer por el presunto responsable y valorar todas las pruebas que obren en el expediente.

Una vez emitida la resolución, deberá ser notificada al servidor público responsable en un plazo no mayor de diez días hábiles; y dentro del mismo plazo, para los efectos de ejecución, se deberá notificar la resolución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad según sea el caso.

CAPÍTULO 4.

Las Garantías Individuales del Servidor Público Sujeto a Investigación o al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

Consideraciones Previas.

En los Capítulos 2 y 3 de este trabajo, se abordaron los temas relativos a Las Garantías Individuales, así como al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; el primero de los Capítulos tuvo por objeto la conceptualización del término garantías individuales, características y clasificación de las mismas, y en el Capítulo 3, se consideraron temas como la investigación de conductas administrativas irregulares cometidas por servidores públicos y el procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en la Ley antes citada.

A continuación se expone un análisis para determinar si en la investigación de conductas irregulares, o bien, en el trámite del procedimiento de responsabilidades administrativas de servidores públicos, previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se cumplen las garantías de seguridad jurídica.

Sin duda, resulta de suma importancia para este capítulo, determinar que las garantías de seguridad jurídica *“...implican, en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summun de sus derechos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin*

*observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del Derecho”.*¹⁰⁵

En efecto, para que todo acto de autoridad sea eficaz y produzca efectos legales plenos en la esfera de derechos de los gobernados, es indispensable que cumplan con las formalidades que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, además de aquellos requisitos que la Ley secundaria contemple.

Actos de Privación y Actos de Molestia, derivados de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los actos que las autoridades emiten en el ejercicio de sus funciones, se dividen en actos de privación y actos de molestia, los cuales tienen características propias.

Los actos de privación definitivos, de conformidad con el artículo 14 Constitucional, son aquellos que tienen por objeto privar definitivamente a una persona de su libertad, propiedades, posesiones o derechos; dichos actos de privación no tienen efectos provisionales, sino que su efecto es definitivo y permanente; a manera de ejemplo podemos citar las sanciones impuestas en una resolución que pone fin al procedimiento administrativo de responsabilidades, o bien, las sanciones o condenas impuestas a través de una sentencia penal o civil, y en general, todos aquellos actos de autoridad que deben ser cumplidos por los gobernados y cuyo cumplimiento implica un detrimento o menoscabo definitivo y permanente en la esfera de derechos, propiedades o posesiones del gobernado, tales como perder la libertad personal, la posesión o propiedad de un mueble o inmueble, o bien, la limitación de derechos, como lo son los políticos, los derivados de la patria potestad, entre otros.

¹⁰⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, op.cit., pág. 504.

Por otro lado, existen los actos de molestia, que de acuerdo con el Artículo 16 Constitucional, son los que producen efectos a manera de restricción provisional o preventiva, en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones del gobernado.

No obstante que los actos de autoridad, de acuerdo a su naturaleza, producen efectos distintos, ambos actos, es decir los privativos y los de molestia, siempre deben cumplir con los requisitos legales establecidos en los preceptos legales que se ha venido citando, para que produzcan efectos legales.

Al respecto, a continuación se transcribe el criterio jurisprudencial que establece las diferencias entre un acto y otro.

“ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.

El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del

*cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional”.*¹⁰⁶

En relación con lo anterior, esto es, con la distinción entre actos privativos y actos de molestia, se resalta que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé la existencia de dos procedimientos, uno denominado de investigación, llevado a cabo por el Titular del Área de Quejas y otro, denominado procedimiento de responsabilidades, instruido por el Titular del Área de Responsabilidades; aunque en capítulos anteriores ha quedado expuesto que la investigación o el procedimiento de responsabilidades, también llevarse a cabo, por los Titulares de los Órganos Internos de Control, o bien por la Secretaría de la Función Pública.

El procedimiento de investigación tiene su fundamento en los artículos 4, 10 y 20, de la citada Ley, y tiene su origen con la queja o denuncia presentada por cualquier interesado, en la que se haga del conocimiento conductas de servidores públicos, que podrían implicar incumplimiento a las obligaciones previstas en la Ley de la materia; la investigación tiene por objeto que la autoridad se allegue de elementos para determinar, mediante un acuerdo de conclusión de investigación, la procedencia del inicio del procedimiento de responsabilidades.

En atención a lo anterior, es evidente que los actos de autoridad que deriven del expediente de queja o denuncia, son actos de molestia, que deben cumplir con las formalidades establecidas en la Constitución.

Por otro lado, el procedimiento de responsabilidades administrativas, está previsto en los artículos 4, 8, fracción XXIV, último párrafo y 21, de la Ley

¹⁰⁶ Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. IV, Julio de 1996. Página: 5. Tesis: P./J. 40/96. Jurisprudencia. Materia(s): Común.

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual tiene por objeto hacer del conocimiento del servidor público involucrado las presuntas irregularidades que se le atribuyen, a fin de estar en posibilidad de exponer sus argumentos de defensa, así como aportar elementos probatorios, y una vez agotado el procedimiento, la autoridad instructora emite una resolución en la que determina si existe o no responsabilidad administrativa y en su caso, impone las sanciones correspondientes.

De igual manera, la autoridad que instruye el procedimiento de responsabilidades, debe cumplir con las formalidades legales establecidas en la Constitución, respetando siempre, las garantías de audiencia y de legalidad consagradas en los multicitados artículos 14 y 16 Constitucionales.

Ahora bien, no obstante que el procedimiento de responsabilidades culmina con un acto de privación denominado resolución en la que se determina la existencia de responsabilidad administrativa del servidor público involucrado y se imponen sanciones que pueden ser desde una amonestación privada, hasta una destitución, inhabilitación y sanción económica, durante la secuela procesal del procedimiento también se emiten actos de molestia que producen efectos en la esfera de derechos del servidor público, tales actos se hacen consistir en el Acuerdo de Inicio, en el que se funda y motiva la causa para iniciar el procedimiento; la emisión del oficio citatorio, en el que se hace del conocimiento las presuntas irregularidades, la Audiencia de Ley en la que el probable responsable expone sus argumentos de defensa; y Acuerdo en el que se admiten o desechan las pruebas ofrecidas; así como las demás actuaciones tendientes al desahogo de las mismas.

Con base en lo expuesto con anterioridad, a continuación se expone una análisis de las garantías de seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, relacionándolas con los actos de autoridad derivados de la investigación y del procedimiento de responsabilidades, a que puede estar sujeto un servidor público.

Garantías individuales establecidas en el Artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que deben observarse al practicarse la investigación de conductas administrativas irregulares y en el procedimiento de responsabilidades, previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

a) Garantía de Legalidad.

La misma está prevista en el artículo 16 Constitucional, al disponer que: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”*.¹⁰⁷

Ahora bien, *“Para delimitar el ámbito de aplicación de la garantía de legalidad, y distinguirlo del que corresponde a la garantía de audiencia prevista en el párrafo segundo del art. 14 constitucional, la Suprema Corte ha señalado que ésta última es exigible sólo a los actos de autoridad que priven de sus derechos a los particulares (actos privativos); en tanto que la garantía de legalidad es aplicable a cualquier acto de autoridad que afecte o infrinja alguna molestia a los particulares, sin privarlos de sus derechos (acto de molestia). Cabe aclarar, sin embargo, que si bien los actos de molestia están sujetos sólo a la garantía de legalidad establecida en el art. 16, los actos privativos deben someterse tanto a las garantías de audiencia y legalidad... ya que todo acto privativo es necesariamente, además, un acto de molestia”*.¹⁰⁸

En el marco de lo anterior, el estudio de la garantía de legalidad se circunscribe a los actos de molestia emitidos durante la investigación de conductas presumiblemente irregulares, atribuidas a un servidor público, así como a los actos de molestia derivados del procedimiento de responsabilidades administrativas.

¹⁰⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. pág. 15.

¹⁰⁸ Ovalle Favela, José, Op. Cit. pág. 275 y 276.

*“Las condiciones que el art. 16 impone a los actos de autoridad de molestia, son tres: a) que se exprese por escrito; b) que provenga de autoridad competente, y c) que en el documento escrito en el que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento”.*¹⁰⁹

1.- Mandamiento escrito.

Todo acto de molestia debe constar por escrito, a fin de dar certeza de su contenido al gobernado; en efecto, al constar por escrito, el gobernado estará en condiciones de saber con toda claridad y certidumbre, los alcances legales del acto de molestia.

Sin embargo, no basta que el acto de molestia conste por escrito, ya que deben existir otros signos que den convicción que el acto en cuestión efectivamente fue emitido por una autoridad, tales signos son que el acto conste en documento oficial, que contenga sello y denominación de la autoridad que lo emite, número de expediente o referencia, así como nombre, cargo y firma autógrafa de quien lo suscribe.

A lo anterior, debe aunarse que en el acto de molestia debe estar perfectamente identificado el nombre o denominación (tratándose de personas jurídicas) de la persona a quien se dirige o produce efectos legales.

Conforme a lo anterior, tratándose de la investigación de hecho o conductas irregulares atribuibles a un servidor público, prevista en los artículos 4, 10 y 20, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control competente, una vez que recibe el escrito de denuncia o queja, deberá emitir un acuerdo en el decreto la radicación del expediente, ordenando la asignación de número y el inicio de las investigaciones, asimismo, la autoridad deberá señalar a qué hechos o conductas deberá ceñirse la investigación.

¹⁰⁹ Ídem, Op. Cit. pág. 276.

De igual forma, los requerimientos de información, de comparecencia y demás diligencias de investigación, deberán cumplir con la formalidad que nos ocupa, esto es, constar por escrito en papelería oficial con la denominación y sello de la autoridad, expresar el alcance del mismo y contar con firma autógrafa.

En cuanto a las formalidades descritas en párrafos anteriores, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, precisa lo siguiente:

En el artículo 20, se precisa que para el cumplimiento de sus atribuciones, las autoridades llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas; y el artículo 24 de la misma Ley, precisa que las resoluciones y acuerdos emitidos en el procedimiento de responsabilidades, constará por escrito.

Con base en lo anterior, se puede decir que la Ley de la materia, aunque de manera general, cumple con la formalidad que nos ocupa; sin embargo, considero que dicha Ley, dada la trascendencia de la investigaciones, tanto en el ámbito de la administración pública, como sus efectos en la esfera de derechos del servidor público, debería ser más precisa en cuanto al cumplimiento del requisito constitucional en estudio.

2.- Autoridad competente.

Con anterioridad se expuso que todo acto de molestia, y con mayor razón los actos privativos, deben constar por escrito y cumplir con las formalidades necesarias que den certeza de sus alcances legales y de que es emitido por una autoridad; al respecto, debe precisarse que no basta que el acto sea emitido por una autoridad, sino que debe ser emitido por autoridad competente, esto es, que cuente con las atribuciones para emitir el acto de molestia.

En relación a lo anterior, el maestro Ignacio Burgoa, en su obra *Las Garantías Individuales*, expone: “...la garantía de la competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la Propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualesquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto”.¹¹⁰

Así, todo acto de autoridad, sea de molestia o privativo, debe ser emitido por una autoridad a quien la ley expresamente le conceda la atribución o facultad de emitirlo. Asimismo, dicho acto en ningún caso podrá tener mayores efectos legales que aquellos que la propia ley establece como competencia de la autoridad.

Conforme a lo anterior, en el caso de infracciones cometidas por servidores públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en sus artículos 4 y 20, establece como autoridades competentes para realizar la investigación, a los Titulares de los Órganos Internos de Control y a los Titulares de la Áreas de Quejas.

Asimismo, la competencia para instaurar el procedimiento de responsabilidades e imponer sanciones, está prevista en los artículos 3, fracción III, 4 y 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y está conferida a la Secretaría de la Función Pública (en los casos en que conforme al artículo 18 de la Ley, la Secretaría atraiga el asunto), así como a los Titulares de los Órganos Internos de Control y a los Titulares de la Áreas de Responsabilidades.

¹¹⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit. pág. 601.

Al respecto, en cada dependencia u organismo existe un Órgano Interno de Control, cuyos titulares son designados por el Secretario de la Función Pública, en consecuencia y de conformidad con el citado artículo 4, son competentes para investigar y en su caso instaurar los procedimientos e imponer sanciones, los Titulares de los Órganos Internos de Control o Titulares de las Áreas de Quejas y de Responsabilidades, por conductas de servidores públicos adscritos a la dependencia u organismo de que se trate.

Finalmente, es importante destacar que en el caso de que irregularidades administrativas cometidas por los Titulares de los Órganos Internos de Control, o los Titulares de las Áreas de Quejas, Responsabilidades y Auditoría, o bien, por servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública, es competente para realizar las investigaciones, sustanciar el procedimiento de responsabilidades e imponer sanciones, la Contraloría Interna de la propia Secretaría.

3.- Fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

*“La fundamentación legal de la causa del procedimiento... consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que la autorice... no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite...”*¹¹¹

De esta manera, el maestro Ignacio Burgoa¹¹² expone que para considerar un acto de molestia como fundado legalmente, se deben cumplir las siguientes condiciones:

¹¹¹ Ídem, Op. Cit. pág. 602.

¹¹² Cfr. Ídem, Op. Cit. pág. 602.

1. Que la autoridad que emita el acto, esté investido de facultades expresamente consignadas en la norma jurídica
2. Que el acto esté previsto en la norma.
3. Que el sentido y alcance del acto, se ajusten a las disposiciones normativas.
4. Que el acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos legales que lo apoyen.

Con relación a lo anterior podemos agregar que en efecto, todo acto de autoridad, sea de molestia o privativo, debe estar fundado, esto es, su existencia debe estar prevista en la ley como una hipótesis normativa aplicable al hecho concreto en que el gobernado se encuentre, para lo cual, la autoridad con facultades para emitir el acto, deberá expresar en el mismo, el o los preceptos legales que sean aplicables.

Con relación a la motivación de todo acto de autoridad, *“...implica pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada sub-garantía que, con la de fundamentación legal, integra la de legalidad”*.¹¹³

En efecto, la fundamentación y motivación de todo acto de autoridad, se traduce en que en dicho acto se debe citar el precepto legal que sirva de apoyo, así como la exposición de los argumentos o razonamientos de la autoridad, con base en los cuales se determina que el hecho concreto encuadra en la hipótesis normativa del precepto legal invocado.

Ahora bien, tratándose de las investigaciones y procedimientos de responsabilidades por conductas irregulares de servidores públicos, existen tres actos de autoridad que resultan de relevancia para dotar de legalidad a la investigación o al procedimiento, dichos actos son el Acuerdo de Inicio de la

¹¹³ Ídem, Op. Cit. pág. 604.

Investigación y el Acuerdo de Inicio del Procedimientos de Responsabilidades y el Oficio Citatorio dirigido al servidor público probable responsable, mediante el cual se hace de su conocimiento los hechos que se atribuyen y que podrían ser motivo de responsabilidad administrativa.

De esta manera, tratándose de la investigación de infracciones cometidas por servidores públicos, con motivo del desempeño de su empleo cargo o comisión, la autoridad administrativa investigadora, en el acuerdo que emita para iniciar la investigación, deberá expresar de manera clara y precisa, el o los hechos a investigar, así como la normatividad que podría haberse infringido, a fin de establecer que los hechos investigados se encuentran en el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por tratarse de un una probable infracción a lo establecido en alguna de las veinticuatro fracciones del artículo 8 de la Ley en cita.

Por lo que hace al procedimiento de responsabilidades, la autoridad administrativa competente, deberá exponer tanto en el acuerdo de inicio del procedimiento, como el oficio citatorio del presunto responsable, la conducta que se considera infractora de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y precisar con toda exactitud, en cual de las fracciones del artículo 8 de la misma, encuadra la conducta la misma.

Garantías individuales establecidas en el Artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que deben observarse durante el procedimiento administrativo de responsabilidades, previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

“El art. 14 constitucional es uno de los pilares sobre los que descansa el ordenamiento jurídico mexicano. No es casualidad que este precepto sea, junto con el art. 16 constitucional, el más invocado en las demandas de amparo. En él se contienen cuatro de las más importantes garantías de seguridad jurídica:

a) la de irretroactividad de la irretroactividad de la ley, b) la de audiencia; c) la de legalidad en materia penal, y d) la de legalidad en el campo civil. Son cuatro garantías indispensables para dar firmeza y eficacia a los demás derechos fundamentales de la persona establecidos en la Constitución Política...”.¹¹⁴

Para el tema que nos ocupa, únicamente se hará referencia de aquellas garantías que tienen relación con la investigación y procedimiento de responsabilidades previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

b) Garantía de exacta aplicación de la ley

En atención a nuestro tema, continuación nos referiremos al principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, en virtud de que se considera que dicho principio se aplica también en el campo de las responsabilidades administrativas de servidores públicos.

“En la garantía de audiencia se sustenta el principio de que no puede haber pena sin proceso. Y la garantía de legalidad penal establecida en el tercer párrafo (del artículo 14 constitucional) exige que para poder imponer una pena, tanto ésta como el hecho que la motiva (el delito) se encuentren previsto en una ley, la cual debe ser exactamente aplicable al delito de que se trate”.¹¹⁵

Lo anterior, tiene aplicación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ya que para considerar que se incurrió en responsabilidad, la conducta del servidor pública debe adecuarse a cualquiera de la hipótesis normativas establecidas en el artículo 8º, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues sólo cumpliéndose lo anterior, se estará en posibilidad de fincar responsabilidades e imponer sanciones.

¹¹⁴ Ovalle Favela, José, Op. Cit. pág. 275 y 276.

¹¹⁵ Ídem, Op. Cit. pág. 126.

Lo antes expuesto es concordante con la siguiente jurisprudencia:

“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.¹¹⁶

c) Garantía de irretroactividad de la ley y la Garantía de Audiencia

La Garantía de Irretroactividad de la ley.

La irretroactividad de la ley consiste en la prohibición de aplicar una ley nueva, a un acto, hecho o situación jurídica, originada con anterioridad a la vigencia de la nueva ley, cuando dicha ley cause un perjuicio al gobernado a quien se le pretende aplicar.

¹¹⁶ Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, Agosto de 2006. Página: 1667. Tesis: P./J. 100/2006. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

En efecto, la nueva ley no puede ser aplicada a un hecho anterior a su vigencia, a menos que su aplicación implique algún beneficio para alguien, de lo contrario la retroactividad estará prohibida.

La garantía de irretroactividad de la ley tiene aplicabilidad en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos en dos aspectos.

El primero, consiste en que deberá aplicarse la Ley que regula las responsabilidades de los servidores públicos, vigente en el momento en que se incurrió en los hechos administrativos irregulares.

El segundo aspecto, es relativo a la normatividad o leyes que el servidor público debió observar en el desempeño de sus funciones, a este respecto, es lógico suponer que sólo podrá atribuirse incumplimiento a las mismas, cuando éstas hayan estado vigentes al momento de ocurrir los hechos que se atribuyen al servidor público responsable.

La actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuentra en vigor desde el día 14 de marzo de 2002, por lo que es aplicable únicamente por hechos suscitados a partir de la fecha antes citada; ahora bien, con relación a los hechos acontecidos antes de la fecha de referencia, es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; lo anterior, de conformidad con el artículo Sexto Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este orden de ideas, de conformidad con el artículo 8, fracción XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, todo servidor público en el desempeño de su cargo está obligado a cumplir con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas relacionadas con el servicio público.

De lo anterior se infiere que existe la posibilidad de atribuir responsabilidad administrativa a un servidor público, cuando omita cumplir con lo establecido en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas vinculadas con el desempeño de su cargo, pero únicamente puede atribuirse el incumplimiento de aquellas que se encuentren vigentes al momento de producirse la conducta del servidor público; dicho en otros términos, sólo puede atribuirse al servidor público, el incumplimiento de una disposición legal, reglamentaria o administrativa, cuando estas estén vigentes, ya que sólo así es exigible su observancia.

La Garantía de Audiencia.

El artículo 14 Constitucional, establece que *“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”*.¹¹⁷

Expuesto lo anterior, podemos decir que la garantía de audiencia es el *“...derecho que el artículo 14 constitucional otorga a toda persona para que, previamente a cualquier acto de autoridad que pueda llegar a privarla de sus derechos o posesiones, se le dé una oportunidad razonable de defenderse en juicio, de probar y de alegar ante tribunales independientes, imparciales y establecidos con anterioridad en la ley”*.¹¹⁸

En consecuencia, para que un acto de privación definitivo sea legal, es necesario que se cumpla con la garantía de audiencia, estableciéndose un procedimiento en que el gobernado sea notificado del inicio del procedimiento, a efecto de enterarse plenamente de los elementos que originaron el inicio del mismo, y estar así en posibilidad de ejercer dentro del procedimiento su

¹¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

¹¹⁸ Fabela Ovalle, José, Op. Cit. pág. 100.

derecho de defensa, exponiendo los argumentos que estime conducentes y aportando las pruebas que a su derecho convenga.

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra *“Las garantías individuales”*, precisa que dicha garantía se integra a su vez, de cuatro garantías específicas concurrentes: **a)** el juicio previo al acto de privación; **b)** que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; **c)** el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento; y **d)** la decisión de la autoridad resolutora ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el procedimiento.¹¹⁹

1. Juicio o procedimiento previo.

El artículo 14 Constitucional, al mencionar la palabra juicio, no se refiere sólo a aquellos asuntos sometidos al conocimiento de un juez, sino que, por extensión, se refiere a todo procedimiento o proceso sometido a alguna autoridad con facultades de emitir actos privativos, sean autoridades judiciales o administrativas.

En cuanto a la materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, es aplicable lo expuesto en el párrafo que precede, ya que conforme al artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, existe un procedimiento que debe seguirse para determinar la existencia de responsabilidad administrativa; procedimiento que está vigente desde el día 14 de marzo de 2002, fecha en que entró en vigor la Ley en cita; en consecuencia, para imponer las sanciones administrativas, la autoridad deberá incoar el procedimiento establecido en el precepto legal antes mencionado.

¹¹⁹ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pág. 537.

2. Que el juicio o procedimiento se siga ante tribunales o autoridades previamente establecidos.

Al referirse el artículo 14 Constitucional a tribunales previamente establecidos, se debe incluir no sólo a las autoridades jurisdiccionales, sino también a las autoridades de naturaleza administrativa, con facultades para emitir actos privativos, cuya existencia debe estar prevista en la ley, con anterioridad al hecho.

En efecto, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 21, prevé el procedimiento que ha de seguirse para la imposición de las sanciones administrativas; asimismo, dicho precepto legal precisa que las autoridades que impondrán tales sanciones son la Secretaría de la Función, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades.

Con relación a lo anterior, es evidente que la Ley en cita determina qué autoridades podrán imponer sanciones, en consecuencia, tales autoridades son ciertas y determinadas y existen con anterioridad al momento de suscitarse la causa que origine el procedimiento de responsabilidades.

A mayor abundamiento, es de señalar que la citada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el artículo 3, fracción III, precisa que en el ámbito de su competencia, la Secretaría de la Función Pública es autoridad facultada para aplicar dicha Ley; asimismo, en el artículo 4, de la Ley antes referida, se establece que para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la misma, serán autoridades competentes, los contralores internos y los titulares de las Áreas de Responsabilidades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

A este respecto, es de destacar que la existencia de la Secretaría de la Función Pública, está prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 26, y su facultad sancionadora en materia de responsabilidades, está determinada en el artículo 37, fracción XVII, de la misma Ley Orgánica, facultad ésta última que en el artículo 38, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, se asignó al Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, en tratándose de asuntos que se atraigan por acuerdo del Titular de la Secretaría.

Por otro lado, la existencia de los Titulares de los Órganos Internos de Control y Titulares de las Áreas de Responsabilidades, está prevista en el artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer que dichas autoridades serán designadas por el Titular de la Secretaría de la Función Pública; en cuanto a la facultad para imponer sanciones administrativas, la misma está establecida en los artículos 66, fracción I y 67, fracción I, numeral 1, del Reglamento Interior de la Secretaría en cuestión.

3. Cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.

Dada la importancia del presente tema, el mismo será abordado en apartado separado, a efecto de determinar si el procedimiento administrativo de responsabilidades, previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, observa las formalidades esenciales del procedimiento.

Asimismo, se establecerá si el procedimiento de investigación previsto en la Ley antes citada, cumple con las mencionadas formalidades.

4. Que la resolución de la autoridad esté ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que originó el procedimiento.

La garantía anterior, de acuerdo con el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, está relacionada con el principio de irretroactividad de la ley, y se refiere tanto para normas sustantivas, aplicables para determinar el derecho en conflicto (fondo), como adjetivas (procedimiento), las cuales pueden dotarse de eficacia retrospectiva.

A mayor abundamiento, cabe decir que en la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece en su Artículo Sexto Transitorio, lo siguiente:

*“Artículo Sexto. Los procedimientos seguidos a servidores públicos federales que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como las resoluciones de fondo materia de los mismos, deberá sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que iniciaron tales procedimientos. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigentes hasta la entrada en vigor de la presente Ley seguirán aplicándose por lo hechos realizados durante su vigencia”.*¹²⁰

De lo anterior se desprende la prohibición de aplicar retroactivamente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debiéndose aplicar la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para los casos de conductas cometidas durante la vigencia de la misma.

De esta manera, tanto el procedimiento administrativo disciplinario, como la resolución que se emita en el mismo, deberán emitirse exclusivamente

¹²⁰ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,

conforme a la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por otro lado, si se atribuye al servidor público el incumplimiento de alguna disposición legal, reglamentaria o administrativa, relacionada con el servicio público que tiene encomendado, lógicamente, deberá tratarse de una disposición vigente al momento en que sucedieron los hechos que se atribuyen.

d) Las formalidades esenciales del procedimiento

Sobre las formalidades esenciales del procedimiento, el autor José Ovalle Favela, en su obra consultada expone: *“Con esta expresión se designan las condiciones fundamentales que deben satisfacer el proceso jurisdiccional y el procedimiento administrativo para otorgar al posible afectado por el acto privativo una razonable oportunidad de defensa; es decir, para cumplir con la garantía de audiencia”*.¹²¹

Asimismo, el mencionado autor expone como formalidades esenciales del procedimiento, las siguientes:¹²²

1° Dar a conocer de manera al demandado o al posible afectado, la demanda y sus anexos o del acto privativo de derechos o posesiones.

En el ámbito jurisdiccional, a lo anterior se le denomina emplazamiento, el cual debe realizarse cumpliendo con todas las formalidades que al efecto establece la ley.

En el ámbito del procedimiento administrativo, se le denomina notificación personal.

¹²¹ Fabela Ovalle, José, Op. Cit. pág. 117.

¹²² Cfr. Idem, Op. Cit. pags. 117 a 120.

2° Otra formalidad, según el maestro José Ovalle Favela, consiste en otorgar a las partes o al posible afectado, la oportunidad razonable de aportar pruebas para acreditar los argumentos o defensas expuestos en su favor.

3° Una formalidad más se traduce en otorgar a las partes o al posible afectado del acto privativo, la oportunidad de formular alegatos, es decir, argumentaciones jurídicas, que controviertan la imputación de alguna conducta presumiblemente irregular.

4° Finalmente, el proceso jurisdiccional o procedimiento administrativo, debe concluir con una resolución, en la que se dirima el litigio o asunto planteado.

En este orden de ideas, el mencionado autor expone que de acuerdo con el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, las formalidades esenciales del procedimiento: *“son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación, y que de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar, y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado”*.¹²³

En esencia, se coincide con lo expuesto en los párrafos que preceden, ya que las formalidades tienen por objeto que el interesado tenga una adecuada defensa dentro del procedimiento respectivo, a fin de no dejarlo en estado de indefensión.

¹²³ Idem, Op. Cit. pág. 120.

d.1) Las notificaciones.

La más importante de las formalidades esenciales, es la consistente en la primer notificación en el procedimiento al servidor público probable responsable; en efecto, es la de mayor importancia pues es a través de dicha diligencia se hace del conocimiento el inicio de la investigación o del procedimiento de responsabilidades, las presuntas irregularidades que se atribuyen, así como la fecha y hora de la Audiencia.

Con relación a la facultad de investigación de irregularidades administrativas, el artículo 20, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que se llevarán investigaciones debidamente motivadas; lo anterior resulta genérico, pues no se precisan que tipo de investigaciones, ni tampoco las formalidades que deben observarse en la práctica de las mismas; en consecuencia, a efecto de dar certeza jurídica en el actuar de la autoridad, es necesario que exista un reglamentación específica; no obstante lo anterior, la autoridad investigadora, sea el Titular del Órgano Interno de Control o el Titular del Área de Quejas, al realizar sus diligencias de investigación, tales como solicitudes de información, inspecciones, comparencias de servidores públicos involucrados o testigos, etc., siempre deberá hacerlo cumpliendo con las garantías establecidas en el artículo 16 Constitucional, conforme al cual, los actos de autoridad deberán constar por escrito, ser emitidos por autoridad competente y estar debidamente fundado y motivados; asimismo, el referido artículo 20, omite precisar si el inicio de la investigación deberá hacerse del conocimiento del probable responsable, sin embargo, se considera que la investigación podrá realizarse bajo el principio de secrecía, para proteger la propia investigación; pero de ser necesario el llamado del servidor público involucrado, deberá cumplirse con el mínimo de formalidades establecida en el citado artículo 16 Constitucional.

Con relación al procedimiento administrativo de responsabilidades, el artículo 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece las formalidades que deberán cumplirse y

hacerse del conocimiento del presunto responsable al momento de citarlo al procedimiento administrativo de responsabilidades, entre las que se encuentran:

- a)** Citar al probable 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.
- b)** Expresar el lugar, día y hora en que se celebrará la audiencia; así como la autoridad ante la cual se desarrollará.
- c)** Los actos u omisiones que se imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.
- d)** Hacer del conocimiento que en caso de dejar de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.
- e)** La notificación se practicará de manera personal al presunto responsable.
- f)** 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.

Ahora bien, dado que el referido precepto legal es omiso en cuanto a la forma y demás aspectos legales que debe cumplir el documento mediante el cual se cite al probable responsable, de esta manera, atendiendo a lo establecido en el Artículo 16 de la Constitución, se debe cumplir también con lo siguiente:

1° El citatorio, al ser un acto de molestia, debe constar por escrito, en documento oficial, que dé certeza que la citación proviene de una autoridad.

2° El citatorio deberá ser emitido por autoridad competente, por lo que en él deberán expresarse los preceptos legales en los que se confiera a la autoridad la atribución de emitir el citatorio y de instruir el procedimiento de responsabilidades. Con relación a lo anterior, se transcribe la siguiente jurisprudencia:

“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. ESTÁN OBLIGADAS A CITAR LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE FUNDEN SU COMPETENCIA.

*El artículo 16 de la Constitución Federal, prescribe que los actos de molestia, para ser legales, deben provenir de autoridad competente y cumplir con las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose en el acto mismo de molestia, el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, ya que de no ser así, se deja al gobernado en estado de indefensión, al no poder examinar si la actuación de la autoridad emisora se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo”.*¹²⁴

3° El citatorio deberá estar debidamente fundado y motivado. Al respecto, la autoridad que emita el acto de molestia, deberá invocar los preceptos legales especialmente aplicables al caso concreto, así como los argumentos por los cuales se considera que dichos preceptos son aplicables. A mayor explicación, a continuación se transcribe el siguiente criterio, con el que se explica lo que debe entenderse por fundamentación y motivación.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE.

Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer

¹²⁴ Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XII, Julio de 2000. Página: 613. Tesis: I.4o.A. J/16. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa.

*párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso”.*¹²⁵

Anteriormente se precisaron las formalidades que debe contener el citatorio, sin embargo, dada la importancia de la notificación del mismo, en la práctica de dicha diligencia deben cumplirse una serie de formalidades, cuya inobservancia produce la nulidad de la notificación y por tanto la nulidad de todo lo actuado con posterioridad a la misma.

En cuanto a la notificación del citatorio, el artículo 21, fracción I, de la Ley de la materia, se limita a establecer que dicha diligencia deberá practicarse de manera personal al presunto responsable. Al respecto, en el artículo 47 de la citada Ley, se establece como supletorio al procedimiento de responsabilidades, el Código Federal de Procedimientos Civiles

El Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la materia, precisa en sus artículos 310, 311, 312, 313 y 315, que la primer notificación deberá realizarse de la siguiente manera:

¹²⁵ Localización: Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, Diciembre de 2005. Página: 162. Tesis: 1a./J. 139/2005. Jurisprudencia. Materia(s): Común.

- 1° La notificación personal se realizará en la casa designada para tal efecto.
- 2° El notificador siempre se cerciorará que la casa en la que deba practicar la notificación, es la del interesado.
- 3° El notificador se cerciorará que la persona que debe ser notificada, vive en ese domicilio; en caso de no poder cerciorarse, se abstendrá de realizar la notificación.
- 4° De no encontrar a nadie, se fijará citatorio en parte visible de la puerta, para que el buscado espere al notificador al día hábil siguiente.
- 5° En caso de no encontrar al interesado, se dejará citatorio a la persona con quien se entienda la diligencia, para que el interesado espere al notificador al día hábil siguiente, en la hora que para tal efecto se señale, y si no espera, se le notificará por instructivo el cual se dejará en poder de quien atiende la diligencia, o bien se fijará en parte visible de la puerta.
- 6° Tratándose de personas no localizables, la notificación se practicará por edictos, publicado tres veces, de siete en siete días, en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico diario de mayor circulación nacional
- 7° Finalmente, en el artículo 22, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece que en los lugares en los que no residan los contralores internos, titulares de quejas y de responsabilidades, los servidores públicas de las dependencias o entidades que residan en dichos lugares, practicarán las notificaciones o citaciones que en su auxilio aquellos les encomienden mediante comunicación escrita.

Por lo que hace a la fase de investigación de las presuntas irregularidades administrativas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, omite establecer las formalidades que deben cumplirse para hacer del conocimiento del servidor público investigado, las presuntas irregularidades que se le atribuyen, sin embargo, lo anterior no es óbice para que la autoridad cumpla cabalmente con lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

d.2) La Audiencia de Ley.

El artículo 21, fracción I, de la Ley de la materia, precisa que el servidor público será citado a una Audiencia.

En la referida Audiencia, se deben cumplir con una serie de formalidades, siendo las siguientes:

- a)** Se asentarán los preceptos legales que establecen la competencia de la autoridad, para llevara a cabo la audiencia.
- b)** Se identificarán a los que comparezcan a la audiencia, Autoridad Instructora, probable responsable, defensor, testigos de asistencia.
- c)** Se harán constar que entre la fecha de la citación y la de la Audiencia media un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. Lo anterior, a efecto comprobar que el probable responsable, tuvo tiempo suficiente de acudir a consultar el expediente y enterarse plenamente de las constancias que obran en el mismo y estar en posibilidad de preparar una adecuada defensa.
- d)** Se hará constar si el probable responsable comparece por derecho propio o asistido de defensor.
- e)** El presunto responsable deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen.
- f)** Si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.
- g)** Conforme al artículo 23, de la Ley de la materia, se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si se negare a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta; asimismo, se les apercibirá de la penas en que incurren quienes falten a la verdad.
- h)** Conforme a lo establecido en los artículos 79, 113 y 179 del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, la Autoridad Instructora

podrá hacer las preguntas que estime conducentes a la investigación de la verdad de los hechos.

Por otro lado, como ya se ha expuesto con anterioridad, la Ley de la materia omite establecer las formalidades del procedimiento de investigación, por lo que en caso de ser necesaria la comparecencia del probable responsable, se deben cumplir con las formalidades establecidas para la citación a la Audiencia prevista en el procedimiento de responsabilidades.

d.3) Derecho a estar asistido por un abogado.

Esta garantía tiene su fundamento en el artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores, el cual regula el procedimiento de responsabilidades; sin embargo, la misma también debe cumplirse en la fase de investigación, a fin de contar con una adecuada defensa.

Así también, el servidor público probable responsable, tiene derecho a estar asistido durante la Audiencia a que se refiere el artículo 21, de la Ley de la materia, por un defensor, entendiéndose por este, a la persona legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho.

Sin embargo, lo anterior no impide que el probable responsable se asista durante la sustanciación del procedimiento de un abogado, a efecto de salvaguardar sus derechos.

d.4) Derecho a saber en qué consisten los hechos que se le atribuyen.

Una de las garantías del probable responsable, tanto en la fase de investigación, como en el procedimiento administrativo de responsabilidades, consiste en que se le haga saber con toda claridad y exactitud, cuales son los

actos u omisiones que se le atribuyen, así como el o los preceptos legales que presuntamente infringió; lo anterior, a efecto de que esté en aptitud de poder refutar las presuntas irregularidades que se le atribuyen.

El momento oportuno para hacerlo de su conocimiento las presuntas irregularidades que se le imputan, es a través del citatorio, documento emitido por la autoridad instructora, en el que se deben describir los actos u omisiones atribuibles al presunto responsable.

d.5) Derecho a ser oído.

El derecho a ser oído en juicio, se considera como la primera fase de la garantía de audiencia; el cual consiste en que una vez enterado de los hechos que se le atribuyen y de los elementos de prueba existente, el probable responsable tiene el derecho a exponer sus argumentos de defensa, con los que controvierte los actos u omisiones que se le imputan.

En efecto, al ser oído en el procedimiento, ya sea de investigación o de responsabilidades, el servidor público involucrado ejerce su derecho de defensa, exponiendo los argumentos lógico jurídicos tendientes a demostrar que su actuación se ajustó a derecho, y por tanto no constituye infracción a la normatividad administrativa.

El derecho a ser oído en el procedimiento administrativo de responsabilidades, está previsto en el artículo 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, al consignar que el presunto responsable deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen.

Se considera que lo anterior, resulta ambiguo, pues al establecerse inquisitoriamente que el presunto responsable "... *deberá comparecer*

personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen...”, con lo anterior se limita el derecho de audiencia del servidor público, conforme a lo siguiente:

1° La palabra “*deberá*”, se traduce en una obligación y no en un derecho, pues debe tomarse en cuenta que en materia procesal no existen obligaciones para las partes, sino cargas procesales que pueden o no cumplir, con las consecuencias legales que ello conlleva.

2° La frase “*comparecer personalmente a rendir su declaración*”, tiene aparejada una limitación para el presunto responsable, ya que se le obliga a acudir personalmente a la audiencia, cuando en realidad también tiene el derecho a exponer sus argumentos de defensa mediante escrito; debiendo ser un derecho del servidor público, comparecer personalmente o por escrito, pero siempre atendiendo la citación por la audiencia.

Con base en lo anterior, podemos concluir que el referido artículo 21, resulta confuso y hasta cierto punto violatorio de la garantía de audiencia del servidor público sujeto al procedimiento, pues la limita al imponer una obligación en acyo procesal que en todo caso es un derecho que no puede ser condicionado o limitado.

En relación con la fase de investigación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas es omisa con relación al presente derecho, sin embargo, en cumplimiento a la garantía de audiencia, la autoridad investigadora deberá informar al servidor público investigado, los actos u omisiones que se le atribuyen, y permitirle el acceso al expediente a fin de que conozca los elementos de prueba que lo incriminen

d.6) Derecho a ofrecer pruebas y participar en su desahogo.

La presente formalidad esencial del procedimiento, se entiende como el derecho del presunto responsable para ofrecer pruebas con base en las cuales acredite sus argumentos de defensa.

El artículo 21, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que 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.

En relación con lo anterior, el artículo 93, del Código Federal de Procedimientos Civiles establece los medios de prueba reconocidos por la ley, consistentes en: la confesional; documentos públicos y privados; pericial; reconocimiento o inspección, testimonial; fotografías; escritos y notas taquigráficas y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y las presunciones.

Cabe aclarar que en materia de responsabilidades administrativas, no procede la prueba confesional, ya que la relación procesal únicamente la constituyen el presunto responsable y la autoridad instructora, es decir, que el presunto responsable no tiene contraparte, respecto de la cual pueda ofrecer la prueba confesional.

Desde luego que lo anterior, también es aplicable en la fase de investigación, la cual no está específicamente reglamentada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

d.7) Derecho a gozar de certidumbre jurídica durante la investigación y Procedimiento de responsabilidades.

El artículo 21 de la Ley de la materia, establece que las siguientes formalidades, en el procedimiento administrativo de responsabilidades:

1° En la audiencia el presunto responsable declarará en torno a los hechos que se le imputen; con lo anterior, se da certeza en cuanto al objeto de la audiencia, ya que en la misma no se pueden abordar hechos que no se hayan hecho del conocimiento en el citatorio, o bien, que no tengan relación con los actos u omisiones que se le atribuyen.

2° En el citatorio deberá especificarse el lugar día y hora en que se celebrará la audiencia, así como la autoridad ante la cual se desarrollará.

3° Que la notificación deberá realizarse de manera personal al presunto responsable, esto es, que la notificación se realizará en el domicilio particular del servidor público, y en su defecto, en el domicilio del trabajo, cumpliéndose con las formalidades establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.

4° Entre la fecha de la notificación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; lo anterior tiene por objeto evitar que la autoridad arbitrariamente cite a un servidor público con tal premura que este no goce del tiempo suficiente para preparar su defensa; en consecuencia, la finalidad es que el presunto responsable tenga el tiempo necesario para procurarse una adecuada defensa, recabando la información que se requiera e imponiéndose del expediente para obtener mayores datos.

5° Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un término de cinco días hábiles para ofrecer pruebas; esto también da certeza respecto del momento en que debe abrirse el periodo probatorio.

6° Desahogadas las pruebas, se emitirá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidades o impondrá las sanciones administrativas correspondientes; el plazo anterior podrá duplicarse por única vez, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

7° La resolución se notificará en un plazo de diez días hábiles, tanto al servidor público, como para su ejecución.

8° Durante la sustanciación del procedimiento, se podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con los hechos.

9° Previa o posterior al citatorio, se podrá determinar la suspensión temporal del empleo cargo o comisión del presunto responsable, si así conviniere para la conducción o continuación de las investigaciones. Dicha suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento, pero en todo caso, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución correspondiente.

Ahora bien, con lo anterior podemos concluir que si bien el citado artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece algunas formalidades para dar certeza jurídica al gobernado, no se cumple con cabalidad dicho principio, pues como a continuación se expone, existen omisiones que dan lugar a arbitrariedades.

- a)** Para los efectos de la audiencia, se omite reglamentar los casos en los que el servidor público no radique en el lugar donde resida la autoridad instructora.

- b) En relación con el periodo probatorio, debe establecerse que concluida la audiencia, se emitirá un acuerdo que conceda un término de cinco días hábiles para ofrecer pruebas.
- c) Se omite precisar cuando inicia y termina el periodo probatorio.
- d) En cuanto a la certeza en la conclusión del desahogo de pruebas, se omite establecer que la autoridad deberá emitir un acuerdo de cierre de instrucción, el cual podrá ser solicitado por el presunto responsable, en el que se de cuenta de que no existen pruebas pendiente por desahogar, ni diligencias que practicar.
- e) En cuanto a la certeza en la emisión de la resolución, se omiten establecer los casos en los que se puede ampliar el plazo para emitir la resolución, a fin de que no quede al arbitrio de la autoridad, asimismo, se omite mencionar la consecuencia para el caso de que la resolución no se emita dentro del término establecido para ello.
- f) Con relación a la suspensión temporal del servidor público, a que se refiere la fracción IV, del mencionado artículo 21, de la Ley de la materia, la misma también carece de certeza, ya que deben precisarse los casos en que la misma procede y su duración máxima.

Por otro lado, en la fase de investigación, prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se omiten precisar las formalidades del procedimiento que le den certeza jurídica al servidor público involucrado

e) Derecho a recurrir las resoluciones que deriven del procedimiento de responsabilidades.

El derecho a impugnar la resolución emitida en el procedimiento de responsabilidades está previsto en el artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidor Públicos, en el que se establece que los servidores públicos que resulten responsables, podrán optar

por interponer el recurso de revocación o impugnarlas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, el derecho a impugnar las resoluciones constituye una formalidad esencial del procedimiento, pues a través de la misma se garantiza que la justicia sea completa e imparcial.

Para mayor ilustración, a continuación se transcribe la siguiente tesis:

“PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS. CONSTITUYE UNA DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.

*De los artículos 14, segundo párrafo; 17, segundo párrafo y 107, fracción III, inciso a), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que constituye una formalidad esencial del procedimiento el hecho de que sea impugnado un acto definitivo de un tribunal que lesiona los intereses o derechos de una de las partes. En efecto, si los citados artículos 14 y 17 obligan, respectivamente, a que en los juicios seguidos ante los tribunales se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y a que la justicia se imparta de manera completa e imparcial, y por su parte el aludido artículo 107 presupone la existencia de medios impugnativos en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que ponen fin al juicio mediante los cuales se nulifiquen, revoquen o modifiquen, es evidente que dentro de dichas formalidades están comprendidos los medios ordinarios de impugnación por virtud de los cuales se obtiene justicia completa e imparcial”.*¹²⁶

e.1) Recurso de Revocación.

El artículo 26, de la Ley de la materia, precisa los lineamientos a seguir en la interposición del Recurso de revocación:

1° Se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

¹²⁶ Localización: Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, Agosto de 2005. Página: 299. Tesis: 1a. LXXVI/2005. Tesis Aislada. Materia(s): Común.

2° Se iniciará mediante escrito, expresando los agravios que cause la resolución, así como el ofrecimiento de pruebas de considerarlo necesario.

3° La autoridad acordará admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

4° Desahogadas las pruebas, se emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándola al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

5° Procede la suspensión de la ejecución de las sanciones, siempre que se cumplan las reglas establecidas en el artículo 27, de la Ley.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación, serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

e.2) Juicio de Nulidad

De conformidad con el artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las resoluciones administrativas dictadas conforme a dicha ley, podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Conforme a lo anterior, el artículo 28 de la citada Ley, establece:

1° Las sentencias que se dicten tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada.

2° En caso de ser revocada la resolución, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo

restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas.

3° Procede la suspensión de los efectos de la resolución, siempre que se cumplan los requisitos descrito en el artículo 27 de la misma Ley.

Por otro lado, el procedimiento del juicio de nulidad en contra de las resoluciones emitidas en los procedimientos de responsabilidades, está previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor a partir del 1° de enero de 2006, conforme al cual, se establece:

1° El término para promover el juicio es de 45 días hábiles, siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, ante la Sala Regional competente (Artículo 13).

2° La demanda deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 14 de la Ley en cita.

3° A la demanda se deberán acompañarse los documentos a que se refiere el artículo 15.

4° La autoridad demandada, cuenta con cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento, para contestar la demanda (Artículo 19), a cuyo escrito deberá acompañar los documentos descritos en el artículo 21, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

5° Conforme al artículo 28, de la mencionada Ley, el demandante podrá solicitar la suspensión del acto administrativo impugnado.

6° Concluida la sustanciación del juicio, el magistrado instructor notificará a las partes que cuentan con cinco días para formular alegatos por escrito.

7° La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción; la sentencia definitiva podrá reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar su nulidad lisa y llana o para efectos, en este último caso se repondrá el procedimiento, desde el momento en que se cometió la violación (Artículos 449 y 52).

8° En caso de que la sentencia no favorezca los intereses del particular, podrá interponer el Juicio de Amparo Directo, en los términos que la Ley de Amparo, establece, mismo que se promueve mediante escrito ante la responsable, la cual deberá enviar la demanda de garantías al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

9° Las sentencias definitivas podrán ser impugnadas por la autoridad a través del recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, mediante escrito ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva.

e.3) Juicio de Amparo.

Conforme al artículo 158 de la Ley de Amparo¹²⁷, el juicio de garantías directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, procede contra sentencias definitivas, o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario, por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al

¹²⁷ Cfr. Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-9.pdf>, consultada en fecha 18 de octubre de 2007, pág. 35.

resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones.

Asimismo, el artículo 21, de la Ley de Amparo, señala que el término para interponer el juicio de amparo es de quince días hábiles, el cual se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación, conforme a la ley del acto; la demanda de garantías deberá ser presentada por conducto de la autoridad responsable (Artículo 163 de la misma Ley), la cual deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 166, de encontrarse motivos manifiestos de improcedencia, la demanda se desechará de plano; de admitirse la demanda se mandará notificar el acuerdo respectivo; asimismo, se dará la intervención que corresponda al Ministerio Público Federal y al Tercero Perjudicado.

Así, conforme al artículo 184, de la Ley de Amparo, el Magistrado Presidente del Tribunal, turnará el expediente al Magistrado Relator que corresponda, a efecto de que formule por escrito, el proyecto de resolución redactado en forma de sentencia; el auto en virtud del cual se turne el expediente al Magistrado Relator tendrá efectos de citación para sentencia, la que se pronunciará, sin discusión pública, dentro de los quince días siguientes, por unanimidad o por mayoría de votos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los derechos humanos son aquellos imperativos éticos, inherentes a la naturaleza del hombre, que tienen por objeto el respeto a su vida, dignidad y libertades.

SEGUNDA.- A partir de que el Estado incluye dichos imperativos éticos en un ordenamiento legal, generalmente la Constitución, se convierten en derechos, de los cuales también son titulares las personas morales; y por lo tanto, lo correcto es denominarlos derechos fundamentales del gobernado.

TERCERA.- Los derechos fundamentales del gobernado y garantías individuales no son sinónimos; los primeros son derechos esenciales tales como la vida, integridad física, libertad, al trabajo, a la salud educación, entre otros; mientras que los segundos son un instrumento constitucional para proteger los mencionados derechos, es decir, son límites a las autoridades.

CUARTA.- El artículo 14 Constitucional, prevé las garantías relacionadas con los actos de autoridad privativos definitivos: 1° La garantía de irretroactividad de la ley; 2° La garantía de audiencia; 3° La garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal; 4° La garantía de legalidad en materia jurisdiccional civil.

QUINTA.- El artículo 16 Constitucional, establece las garantías vinculadas a los actos de molestia provisionales: 1° Requisitos de los actos de molestia; 2° Requisitos para la legal privación de la libertad en materia penal; 3° Requisitos de procedencia de las órdenes de cateo; 4° Requisitos para la intervención de las comunicaciones privadas; 5° Requisitos de las visitas domiciliarias.

SEXTA.- Los servidores públicos son aquellas personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión, en la Administración Pública

Federal, así como los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral.

SÉPTIMA.- Los servidores públicos, dada la importancia del servicio público encomendado y de la obligación de cumplir cabalmente el mismo, están sujetos a un régimen jurídico que establece sus obligaciones en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

OCTAVA.- En el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece el régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos.

NOVENA.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamenta el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se establecen: los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público; las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y las sanciones administrativas en el servicio público; las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar las sanciones.

DÉCIMA.- Los artículos 10 y 20, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevén la existencia de un procedimiento de investigación, previo al procedimiento administrativo de responsabilidades, éste último está previsto en el artículo 21 de la misma.

DÉCIMA PRIMERA.- El servidor público sujeto a investigación o al procedimiento administrativo de responsabilidades, debe gozar de las garantías de seguridad jurídica, en el trámite de la investigación y del procedimiento disciplinario, instaurados en su contra.

DÉCIMA SEGUNDA.- Los artículos 10 y 20, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en materia de quejas y denuncias por presuntas irregularidades, establecen que se llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas y que la Secretaría de la Función Pública, establecerá las normas y procedimientos para su resolución eficiente.

DÉCIMA TERCERA.- Los artículos 10 y 20, no establecen un procedimiento específico para la investigación de irregularidades administrativas cometidas por servidores públicos, a fin de que se cumplan las garantías de seguridad jurídica establecidas en los 14 y 16 Constitucionales, por lo que al practicarse la correspondiente investigación, se produce incertidumbre jurídica al servidor público sujeto a la misma, al no respetarse sus garantías de seguridad jurídica.

DÉCIMA CUARTA.- El artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece el procedimiento a seguir, para la imposición de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 8, de la misma.

DÉCIMA QUINTA.- El artículo 21 de la Ley en cita, indebidamente establece que el presunto responsable “*deberá*” comparecer personalmente a la audiencia a rendir su declaración con relación a los hechos que se le atribuyen; lo anterior resulta violatorio de la garantía de audiencia, pues la limita, toda vez que la Ley impone una obligación dentro de un acto procesal que propiamente es un derecho, y por lo tanto, el mismo no puede estar condicionado ni limitado.

DÉCIMA SEXTA.- El artículo 21 de la Ley, es omiso en cuanto a la reglamentación de determinadas circunstancias, mismas que deben preverse a fin de evitar el estado de indefensión del servidor público; siendo las siguientes omisiones:

- a) No se prevé el caso de que el Órgano Interno de Control tenga su sede en una entidad federativa y el presunto responsable en otra; a fin de

evitar dejarlo en estado de indefensión, por imposibilidad económica o material, para trasladarse al lugar donde se celebrará la audiencia.

- b) No se precisa el momento, día o término exacto en que deberá emitirse el acuerdo de apertura del término probatorio.
- c) No se precisa la forma de computar el término probatorio.
- d) No existe certeza para dar por concluido el procedimiento y pasar los autos para emitir la resolución correspondiente.
- e) No se precisan los casos por los cuales se puede ampliar el plazo para emitir la resolución; ni se precisa la consecuencia legal, para el caso de omitir dictar la resolución dentro de los plazos establecidos para ello.
- f) No se precisan los casos en proceda, ni el plazo máximo de duración de la suspensión temporal del servidor público, prevista en el artículo 21, fracción IV, de la Ley.

BIBLIOGRAFÍA

I.- Libros

- 1.- ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2004.
- 2.- BIDART CAMPOS, Germán J., Teoría General de los Derechos Humanos, Segunda Reimpresión, Instituto de Investigaciones de Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México, 1993.
- 3.- BOLIVAR MEZA, Rosendo, Historia de México Contemporáneo I, Primera Edición, Instituto Politécnico Nacional, México, 1997.
- 4.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 38ª Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2005.
- 5.- CARBONELL, Miguel, Los Derechos Fundamentales en México, Primera Edición, Instituto de Investigaciones de Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
- 6.- CARBONELL, Miguel, Oscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, compiladores, Constituciones Históricas de México, Edit. Porrúa S.A. de C.V., México, 2002.
- 7.- CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo, Derecho Constitucional, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
- 8.- CASTREJÓN GARCÍA, GABINO EDUARDO, Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Segunda Edición, Cárdenas Velasco Editores S.A. de C.V., México, 2004.

- 9.- DE LA BARREDA SOLÓRZANO, Luis, Los derechos Humanos, una conquista irrenunciable, Primera Edición, Editorial Tercer Milenio, Consejo Nacional para las Culturas y las Artes, México, 1999.
- 10.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- 11.- GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Octava Edición, Editorial Harla, México, 1990.
- 12.- IZQUIERDO MUCIÑO, Martha E., Garantías Individuales y Sociales, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
- 13.- LARA PONTE, Rodolfo, Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
- 14.- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., Los derechos humanos en el México del siglo XX, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
- 15.- NIKKEN, Pedro, Estadios Básicos de Derechos Humanos, Tomo I, Primera Edición, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1994.
- 16.- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, Teoría y Dogmática de los Derechos Fundamentales, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

17.- NORIEGA C., Alfonso, La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967.

18.- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, Los derechos sociales; creación de la Revolución de 1917, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

19.- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, Los Derechos Sociales Creación de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917, Primera Edición, Instituto de Investigaciones de Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México, 1988.

20.- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades de los Servidores Públicos, Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2001.

21.- PACHECO, Máximo, Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo II, Primera Edición, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1995.

22.- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Derecho Municipal, Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2000.

23.- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y Norma D. Sabido Peniche, Derechos Humanos, Segunda Edición, Edit. Porrúa S.A. de C.V., México, 2001.

24.- RABASA, Emilio O., Coordinador General de la Obra, Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, Cuaderno 14, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1991.

25.- RABASA, Emilio O., Coordinador General de la Obra, Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano,

Cuaderno 18, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1991.

26.- RABASA, Emilio O., Coordinador general de la obra, Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, Cuaderno 19, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1991.

27.- RABASA, Emilio O., Coordinador General de la Obra, Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, Cuaderno 22, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1991.

28.- RABASA MISHKIN, Emilio, El Pensamiento Político del Constituyente de 1824 (integración y realización), Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

29.- RABASA MISHKIN, Emilio, Historia de las Constituciones Mexicanas, Segunda reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México , México, 2000.

30.- ROJAS CABALLERO. Ariel Alberto, Las Garantías Individuales en México, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2002.

31.- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Los Derechos Humanos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, Primera Edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México, 2001.

I.- Libros sin autor

1.- Las Garantías Individuales, Poder Judicial De La Federación, Parte General, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

III.- Legislación

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revisada y actualizada por Miguel Carbonell, 155ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2007.

2.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-118.pdf>, fecha de consulta 18 de octubre de 2007.

3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-165.pdf>, fecha de consulta 17 de octubre 18 de octubre de 2007.

4.- Reglamento Interior de la Secretaría de Función Pública, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-276.pdf>, fecha de consulta 17 de octubre 18 de octubre de 2007.

5.- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-9.pdf>, consultada en fecha 18 de octubre de 2007.

IV.- Diccionarios

1.- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo III, D, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.

IV.- Jurisprudencia

1.- www.scjn.gob.mx