

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE DERECHO-MEXICALI



**RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO:
CAUSAS Y PROCEDIMIENTOS PARA FINCAR SU
RESPONSABILIDAD EN BAJA CALIFORNIA**

Tesis Doctoral

Que para aspirar al grado de Doctor en Derecho

Presenta:

ALEJANDRO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Director de Tesis

Dra. Marina del Pilar Olmeda García

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

	Páginas
I. Visión del tema de estudio.....	10
II. Delimitación del tema.....	13
III. Planteamiento del problema.....	14
IV. Justificación de la investigación.....	18
V. Preguntas de investigación.....	23
VI. Objetivos de la investigación.....	23
VII. Hipótesis.....	24
VIII. Metodología.....	25
IX. Marco teórico.....	25

CAPÍTULO PRIMERO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 El derecho de la función pública.....	34
1.2 El juicio de residencia.....	36
1.3 El impeachment.....	36
1.4 Responsabilidad del servidor público en la Constitución de Cádiz.....	39
1.5 Responsabilidad del servidor público en la Constitución de Apatzingán.....	44
1.6 Responsabilidad del servidor público en la Constitución de 1824...	46

1.7 Responsabilidad del servidor público en las Bases Constitucionales de 1835.....	48
1.8 Responsabilidad del servidor público en las siete Leyes Constitucionales de 1836.....	49
1.9 Responsabilidad del servidor público en las Bases Orgánicas de 1843.....	50
1.10 Responsabilidad del servidor público en el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.....	51
1.11 Responsabilidad del servidor público en la Constitución de 1857.	53
1.12 Responsabilidad del servidor público en la Constitución de 1917.	56
1.13 Resumen del presente capítulo.....	62

CAPÍTULO SEGUNDO: MARCO JURÍDICO CONCEPTUAL

2.1 Hacia un Estado de derecho.....	74
2.2 Funcionario público, problema terminológico y conceptual.....	76
2.3 Definición de servidor público.....	78
2.4 Control legal del funcionario público.....	81
2.4.1 Responsabilidad penal.....	85
2.4.2 Responsabilidad política.....	88
2.4.3 Responsabilidad administrativa.....	89
2.4.4 Responsabilidad civil.....	90
2.5 Diferentes acepciones de los vocablos de legalidad y responsabilidad.....	93

2.5.1 Definición de los vocablos responsabilidad y legalidad.....	96
2.5.2 La patología de un sistema jurídico.....	103
2.6 Resumen del presente capítulo.....	104

CAPÍTULO TERCERO: RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE BAJA CALIFORNIA

3. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.....	108
3.1 Origen del Derecho de la función pública en Baja California.	109
3.2 Los servidores públicos en el Estado de Baja California.....	110
3.3 Delitos por los cuales puede ser acusado el Gobernador del Estado.....	111
3.4 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.....	119
3.5 El procedimiento del juicio político en la Constitución del Estado de Baja California.....	120
3.6 Actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.....	143
3.7 Delitos cometidos por los servidores públicos en el Estado de Baja California.....	149
3.8 Actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.....	153
3.9 La declaración de procedencia, para fincar responsabilidad	

penal.....	155
3.10 La responsabilidad de la función pública en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.....	157
3.10.1 Responsabilidad en la función pública electoral.....	158
3.10.2 Facultades del Congreso del Estado en materia de responsabilidad de los servidores públicos.....	159
3.10.3 Facultades del Ejecutivo en materia de responsabilidad de los servidores públicos.....	160
3.10.4 Facultades del Poder Judicial del Estado en materia de responsabilidad de los servidores públicos.....	161
3.10.5 Facultades de la Procuraduría General de Justicia del Estado en materia de responsabilidad de los servidores públicos.....	163
3.10.6 Facultades del Ayuntamiento en materia de responsabilidad de los servidores públicos, en Baja California.....	165
3.11 Resumen del presente capítulo.....	166

CAPÍTULO CUARTO: RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN BAJA CALIFORNIA

4.1 La democracia y sus elementos.....	170
4.2 La responsabilidad de los servidores públicos como elemento de la democracia.....	171
4.3 Concepto de responsabilidad administrativa.....	173

4.4	Marco legal de la responsabilidad administrativa en Baja California.....	174
4.5	Procedimiento administrativo para fincar su responsabilidad...	175
	4.5.1 Procedimiento disciplinario general.....	177
	4.5.2 Procedimiento disciplinario sumario.....	180
4.6	Sujetos de responsabilidad administrativa en el Poder Judicial de Baja California.....	182
4.7	Actos u omisiones causales de responsabilidad administrativa en Baja California.....	182
4.8	Causales de responsabilidad administrativa en el Poder Judicial del Estado de Baja California.....	188
	4.8.1 Faltas administrativas de los Magistrados y Consejeros del Poder Judicial del Estado de Baja California.....	188
	4.8.2 Faltas administrativas de los Secretarios del Poder Judicial del Estado de Baja California.....	190
	4.8.3 Faltas administrativas de los Actuarios del Poder Judicial del Estado de Baja California.....	191
	4.8.4 Faltas administrativas de los servidores públicos de base del Poder Judicial del Estado de Baja California.....	193
	4.8.5 Faltas administrativas de todos los servidores públicos de la administración de justicia del Estado de Baja California.....	193
4.9	Sanciones aplicables en el Poder Judicial del Estado de Baja California por responsabilidad administrativa.....	195
4.10	Resumen del presente capítulo.....	198

CAPÍTULO QUINTO: IMPORTANCIA DE UNA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

	Páginas
5.1 Introducción.....	205
5.2 La importancia de una investigación, sobre la responsabilidad de los servidores públicos, para la ciencia política.....	207
5.3 La importancia de una investigación, sobre la responsabilidad de los servidores públicos, para la ciencia jurídica	209
5.4 La importancia de una investigación, sobre la responsabilidad de los servidores públicos, para la sociedad Mexicana.....	213
5.5 La importancia de una investigación, sobre la responsabilidad de los servidores públicos, para la sociedad de Baja California....	214
5.6 Cual es el objeto de estudio, en una investigación científica jurídica, sobre la responsabilidad de los servidores públicos...	215
5.7 Resumen del presente capítulo.....	216
Conclusiones.....	218
Propuestas.....	231
Fuentes de información.....	233

Dedico esta tesis a mis padres, a mi esposa, a mis hijos Isabel y Alejandro, a CECI como regalo de cumpleaños, porque hoy cumple sus veinte, a ellos como una humilde muestra de que los sueños se pueden y deben concretizar, a la Dra. Marina, por su invaluable apoyo profesional, a todos mis maestros del Doctorado que me dieron luz y conocimiento, a mis sinodales Dr. Tonatiuh Guillen López, Dr. Juan Manuel Vega Gómez, la Dra. Adrià Velia González Beltrones y Dr. Pablo Jesús González Reyes, a todos los directivos de la Universidad Autónoma de Baja California, mil gracias, por la realización plena de un hombre de honor.

INTRODUCCIÓN

I. VISIÓN DEL TEMA DE ESTUDIO

En esta investigación, se da inicio con el análisis descriptivo del título, es decir, se establece el significado de las palabras régimen, responsabilidad, servicio público, servidor público y el origen jurídico del Estado de Baja California, lo anterior, desde un tópico jurídico.

La palabra régimen se define del diccionario de derecho en los términos siguientes: “Régimen; sistema o forma de gobierno a que responde la Constitución de un Estado” (Pina Rafael de, Rafael De Pina Vara; 1985:415).

Por responsabilidad, se establece que existen cuatro tipos, es decir, la responsabilidad política, administrativa, penal y civil. La primera, es la que se actualiza por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; la segunda, se actualiza por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; la tercera, es la acción u omisión realizada culpablemente por el servidor público en el ejercicio de su función o fuera de el, tipificada en la ley y sancionada con una pena; la última, responsabilidad civil, es el daño causado al Estado o al gobernado por impericia o negligencia por parte del servidor público en el ejercicio de sus funciones.

El servicio público, de conformidad con la Suprema Corte de Justicia de la Nación es una:

Institución jurídico- administrativa en la que el titular es el Estado y cuya finalidad consiste en satisfacer de manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público (Diccionario jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Servidor Público en el Estado de Baja California son: el Gobernador, los Diputados, Presidentes Municipales y Regidores, Magistrados, Jueces y en general toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión en la

administración pública estatal o municipal. El Doctor Ortiz Soltero, sostiene como definición de servidor público la siguiente:

Servidor público; el criterio para definir el término servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan. En estricto sentido la función formal de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial que se traduce en dirimir controversias entre particulares mediante una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público, como tampoco lo es la formulación y expedición de leyes por parte del Poder Legislativo.

Con base en lo anterior se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente o en su defecto, que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo u comisión en el Gobierno Federal del Distrito Federal o en los Gobiernos Estatales o Municipales.

La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo u comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar dentro del marco legal fijado el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes (Ortiz Soltero Sergio M;2004:pp.3,4 y 5).

De conformidad con lo establecido en el artículo 288 del Código Penal para el Estado de Baja California, se define el concepto de servidor público en los términos siguientes: *“Es toda persona que desempeñe algún empleo, cargo u comisión de cualquier naturaleza en la administración pública del Estado o sus municipios, en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial del Estado, en organismos descentralizados, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas o fideicomisos públicos”*

El origen jurídico del Estado de Baja California se encuentra establecido en sus antecedentes históricos y constitucionales de acuerdo a Rogelio Alejandro en los siguientes términos:

Antecedentes históricos: la denominación partido norte de la Baja California prevaleció en la parte septentrional de la Baja California, desde 1849, hasta el catorce de diciembre de 1887, en que el Congreso de la Unión por decreto emitido por el General Porfirio Díaz dividió la península en dos distritos: el Distrito Norte de la Baja

California y el Distrito Sur de la Baja California, separados por el paralelo 28.

En este decreto se estipulaba que a partir del 1º de enero de 1888 empezaría a funcionar la Jefatura Política del Distrito Norte de la Baja California y dependería directamente del Ejecutivo Federal.

La Secretaría de Gobernación era la dependencia encargada de resolver los asuntos entre la jefatura política y el Ejecutivo Federal. Esta misma función la ejerció cuando la gubernatura del Distrito fue establecida. Durante este tiempo, el Distrito Norte se apoyó para su administración en instrumentos jurídicos de la época juarista, ya que el Distrito carecía de reglamentos y de leyes propias para regirse. A partir de 1917, y con el establecimiento de una nueva Constitución Política para los Estados Unidos Mexicanos, se dieron en México importantes cambios administrativos; con base en esto, al Distrito Norte de la Baja California se le ratificó a su categoría como Gubernatura. (Gudiño Valenzuela, 2001:21).

Durante la administración del Presidente de la República, Ingeniero y General Pascual Ortiz Rubio, desaparecieron los distritos en la Península de Baja California (7 de Febrero de 1931), y se crearon los territorios Norte y Sur. La Secretaría de Gobernación continúa haciéndose cargo de los asuntos del territorio pues la península seguía careciendo de leyes propias o de reglamentos que ordenaran la administración y la vida política, ya que todo era regido desde “el Centro del País”.

Poco mas de dos décadas duró el Sistema Territorial en la parte Norte de la Península de Baja California, terminó hasta 1952-1953, fueron estos años una época de gobernantes militares, de la mexicanización de la tierra, pues todo el Valle de Mexicali, estaba en manos de extranjeros; fueron los tiempos de las grandes inmigraciones, dado que, de casi todos los estados del País vinieron a poblar un territorio que tenía entonces poco mas de veinte mil mexicanos, y que en corto plazo se triplicó este número; fue la etapa del ferrocarril que conectó al fin la península con el resto del país; fueron tiempos de madurez y progreso, que sirvieron de preparación para las instituciones políticas y administrativas, que ahora nos rigen como Estado libre y soberano.

La creación del Estado 29, fue un trabajo de empresarios, agricultores, políticos, pueblo en general, y no de un solo hombre. Quienes vivieron este proceso, afirman que fueron los años más intensos de la vida política de la Entidad. El decreto que acordó la creación del Estado Libre y Soberano de Baja California se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Enero de 1952. (Gudiño Valenzuela, 2001:22).

Antecedentes constitucionales: La Constitución de Baja California fue publicada en el Periódico Oficial número 23, del 16 de agosto de 1953, tomo LXVI, siendo gobernador provisional del nuevo Estado de Baja

California el Lic. Alfonso García González, quien se había desempeñado como el último gobernador del territorio de Baja California (Norte), cargo que ocupó desde el 22 de octubre de 1947 y concluyó el 25 de noviembre de 1952. Al día siguiente de esta fecha empezó sus funciones como gobernador provisional del Estado de Baja California, el cual ejerció hasta el 30 de noviembre de 1953.

El primer gobernador constitucional del Estado número 29 de la República Mexicana fue el Lic. Braulio Maldonado Sandez, quien tomó posesión el 1º de diciembre de 1953 y concluyó su periodo constitucional el 31 de octubre de 1959. (Gudiño Valenzuela, 2001:23).

De lo anterior, se aprecia que se realizó un análisis descriptivo de los términos jurídicos de: régimen, responsabilidad, servicio público, servidor público y el nacimiento del Estado de Baja California, dado que la investigación se centra en el ejercicio de la función pública en el Estado de Baja California, sin omitir los antecedentes históricos y constitucionales, continuando con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y leyes secundarias estatales, delimitando el tema en los términos que en el siguiente punto se expresan.

II. DELIMITACIÓN DEL TEMA

El estudio se delimita, en cuanto al origen en el ámbito federal, desde la Constitución de Cádiz, hasta la publicada el 5 de febrero de 1917 fecha en que entra en vigor la última Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizando un análisis descriptivo del derecho constitucional de la función pública; así mismo, en cuanto al origen a nivel estatal, desde el día 16 de agosto del año de 1953 fecha en que entra en vigor la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, hasta el 31 de diciembre del año 2007, realizando un análisis descriptivo del derecho constitucional local de la función pública en el Estado de Baja California, así mismo, se analizó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California y demás leyes secundarias del Estado en relación al tópico en investigación, a partir de su entrada en vigor y hasta el 31 de diciembre del año 2007.

La investigación se delimita, en cuanto al ámbito espacial, a los casos de

responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial del Partido Judicial de Ensenada, a partir del 29 de agosto del año 2003, fecha en que entra en vigor la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, pretendiendo establecer las causas, efectos y el vínculo existente en estas conductas. Así mismo, se pretendió realizar la investigación en los tres ámbitos de poder, es decir, tanto en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, excluyendo de la investigación a los servidores públicos de la administración pública descentralizada, sin embargo, sólo se logro concretarse al Poder Judicial de Baja California.

La investigación se delimitó, en cuanto al enfoque, a los elementos teórico procesales administrativos, que implican la posibilidad de hacer valer la garantía de seguridad jurídica y debido proceso, consagrados en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California, en relación con el artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aplicación a lo establecido en el título octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, es decir, el capítulo que regula la responsabilidad de los servidores públicos, sin entrar en el ámbito de los elementos teóricos procesales y sustantivos del derecho penal y civil.

Respecto al alcance, se tomó en cuenta el derecho nacional federal y el estatal, la doctrina, teorías, jurisprudencias y datos oficiales de los poderes del Estado y los casos concretos del Municipio de Ensenada, Baja California.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El derecho de la función pública, en el Estado de Baja California, aparece desde la exposición de motivos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, al considerar los constituyente originarios la necesidad de establecer el régimen jurídico que regule el ejercicio de los servidores públicos del Estado, sancionando los hechos u omisiones ilegales en que llegaren a incurrir.

El Poder Constituyente de 1953 en la exposición de motivos de la Constitución local estableció:

Siendo ineludible la necesidad de fijar y sancionar las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos, la Constitución contiene preceptos terminantes sobre el particular y esperamos que la Legislatura Constitucional que pronto comenzará a funcionar, dicte la ley reglamentaria de esas disposiciones a efecto de que los encargados de la administración pública sepan que sus malos manejos tendrán una sanción legal además de la condena ineludible de la opinión pública. A ese efecto se concede acción popular para denunciar todo acto reprobable de los funcionarios públicos. Toca al pueblo hacer uso de esta facultad, con el debido valor cívico. (www.congresobc.gob.mx/csocal/losconstituyentes50anos/exposicionde motivos.htm,3/10/06)

De gran relevancia es el surgimiento de principios constitucionales que establecen el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, los cuales, se encuentran establecidos en el título octavo en su capítulo único que contiene los artículos del 91 al 95, los cuales establecen: quienes son servidores públicos, (los cuales serán responsables por actos y omisiones en el desempeño de sus funciones) la imputación que se le puede hacer al Gobernador del Estado, el juicio político, la persecución y sanción de los delitos cometidos por los servidores públicos, las sanciones administrativas, el enriquecimiento ilícito, la facultad de los ciudadanos para denunciar, la declaración de procedencia si hay o no lugar a proceder penalmente, así como la responsabilidad civil.

El marco jurídico constitucional federal y del Estado de Baja California en materia de responsabilidad de los servidores públicos, realmente garantiza el principio de igualdad ante la ley y el espíritu de justicia social que inspiró el surgimiento del derecho de la función pública, como cuarto elemento de la democracia en México y en el Estado de Baja California respectivamente.

La incertidumbre que establece el párrafo anterior, se deducen de los siguientes problemas:

El problema existente, es la constante responsabilidad en que incurren los servidores públicos del Estado de Baja California, por acción u omisión,

actualizándose las responsabilidades de la función pública.

Así mismo, existe el problema que servidores públicos del Poder Judicial sujetos a procedimientos de responsabilidad administrativa, por queja o denuncia, pero que no cometieron ninguna acción u omisión sancionable, sin embargo, son sancionados.

De igual forma, existe el problema de falta de legitimación activa, para intervenir en el desarrollo del proceso para fincar la responsabilidad a los servidores públicos, por parte del quejoso o denunciante.

Por lo que existe la necesidad de mejorar los procedimientos establecidos para que realmente sean sancionados los servidores públicos que no cumplan con el principio de legalidad, es decir, que no cumplan con su función pública o lo hagan contraviniendo las disposiciones establecidas en la ley.

Así mismo, existe la necesidad de mejorar los procedimientos establecidos para sancionar a los servidores públicos, empero, para garantizar a ellos sus garantías de debido proceso y legalidad, pues surge el problema de que existen servidores públicos que cumplen con lo establecido por la ley, sin embargo, al ser sujetos a alguno de los procedimientos de responsabilidad, son sancionados por circunstancias diferentes a las establecidas en la ley, olvidándose del estado de Derecho. Dicho de otra forma, ciertamente, hay que buscar establecer procedimientos adecuados para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad, pero, estos procedimientos deben garantizarles a los servidores públicos, sus garantías individuales, el derecho de audiencia y debido proceso, para que aquellos servidores públicos que aun que hayan sido sujetos a una investigación administrativa y no sean responsables, se les respete sus derechos y no sean sancionados por intereses opuestos a lo que establece el Derecho.

De la misma manera, existe la necesidad de encontrar el instrumento jurídico adecuado, para que el quejoso o denunciante intervenga en el desarrollo del proceso, en cada uno de los sistemas procesales existentes para establecer la responsabilidad administrativa en que incurrieron los servidores

públicos.

Al respecto, el Doctor Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez, citando a Carlos María Sáenz, comenta:

El sistema de responsabilidad de los Servidores Públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias. “se hace indispensable que el funcionario público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del superior jerárquico, para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativa”. (Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto;2005:192)

La Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, en su artículo sexto establece:

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere esta Ley y las responsabilidades de carácter penal y civil que dispongan otros ordenamientos, se desarrollaran autónomamente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades que por sus funciones conozcan o reciban denuncias, turnar éstas a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una misma conducta, sanciones de la misma naturaleza.

A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California y en lo conducente el Código Penal para el Estado de Baja California.

De lo anterior, se aprecia que ciertamente existe la ley secundaria que reglamenta el título octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, sin embargo, existen los problemas planteados que de facto suceden, los cuales se analizaron y se presentan soluciones, coadyuvando de esta forma a la conservación del estado de Derecho, en el Estado de Baja California.

Al respecto, el Maestro Ortiz Soltero, en su libro titulado “RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS” afirma, la existencia del problema de corrupción de los servidores públicos, en los términos siguientes:

Ante los cada vez más frecuentes casos de corrupción de los servidores públicos uno se pregunta si no existen medios o recursos consignados en las leyes que los prevengan o los sancionen y, de existir, si son plenamente eficaces para lograr que éstos se conduzcan

con responsabilidad, legalidad, imparcialidad, honestidad, profesionalismo y eficiencia, que de suyo son los criterios que deben regir sus actividades y el ejercicio de sus funciones y atribuciones públicas (Ortiz Soltero Sergio Monserrit;2004:IX).

Con lo anterior, se deja ver el problema existente, empero, por ser necesario por metodología, se establece la siguiente justificación.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La generalización y confusión de la realidad, siempre versátil, obliga a los juristas a una actualización permanente. Nuevos problemas generan ideas, teorías, doctrinas, conocimiento científico de donde resulta el marco constitucional y normativo aplicable a esos nuevos fenómenos sociales.

Este trabajo, se relaciona con el proceso de modernización normativa que, desde la creación de la Constitución Política del Estado de Baja California que entró en vigor desde el 16 de agosto de 1953, se ha ejercitado en el Estado, en lo que se ha dado a llamar el derecho de la función pública, es decir, el marco normativo que regula las acciones u omisiones de los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, para dar contestación a las necesidades de la población en cuanto a que el ejercicio del poder debe ser apegado a derecho.

En el Estado de Baja California, el Poder Ejecutivo, en el ejercicio de la administración pública, busca disminuir los casos de corrupción de los servidores públicos, a través de programas concretos, así lo manifiesta en su tercer informe de gobierno, que en su parte relativa establece:

Transparencia en la Aplicación de los Recursos

Por su parte, el Programa de Cultura y Economía de la Legalidad en la Administración Pública busca la difusión y la observación de valores fundamentales en los ámbitos ético, laboral, administrativo y jurídico para promover el desarrollo profesional, laboral y humano de los colaboradores que sirven a la sociedad en el Poder Ejecutivo, así como también mejorar el ejercicio presupuestal apegándose al marco jurídico gubernamental y a un proceso administrativo integral que permita elevar la calidad de los servicios públicos.

Para desarrollar este programa se tiene contemplado la impartición del siguiente modulo:

- 1. Código de conducta de los servidores públicos del Poder Ejecutivo.*
- 2. Principios de administración.*
- 3. Marco jurídico aplicable a la administración pública.*
- 4. Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado.*
- 5. Calidad en el servicio público.*
- 6. Cultura y economía de la legalidad en la administración pública.*

La difusión y aplicación del contenido de los mismos tienen por objeto redimensionar la trascendencia que tiene y las implicaciones sociales que las buenas acciones de los servidores públicos proyectan hacia la sociedad. (Elorduy Walther Eugenio, www.bajacalifornia.gob.mx/III-Iforme 02/10/2006)

Lo anterior, demuestra el interés del Poder Ejecutivo del Estado de lograr un servicio público apegado al marco jurídico, toda vez que es una realidad social las responsabilidades en que incurren los servidores públicos, por lo que el pretender realizar una investigación en este sentido, no sólo es justificable, sino necesaria, para mantener el estado de Derecho en el Estado de Baja California y con ello contribuir a un desarrollo sustentable e integral del mismo, dentro del marco de la legalidad, pretendiendo, con los resultados de la investigación contribuir a los fines del Estado.

Datos oficiales, presentan estadísticas de quejas administrativas presentadas del año 2001 al 2005: en el Partido Judicial de Mexicali se presentaron 112, en el Partido Judicial de Tijuana se presentaron 138, en el Partido Judicial de Tecate se presentaron 11; en el Partido Judicial de Rosarito se presentaron 9; en el Partido Judicial de San Quintín se presentó 1; en el Partido Judicial de Ensenada se presentaron 73, de las cuales se mencionan, por ser el ámbito territorial de estudio, el número de la queja y el promovente, con lo cual se busca demostrar lo justificado que es el realizar la investigación propuesta en este proyecto, siendo los datos los siguiente:

NÚMERO DE QUEJA:

NOMBRE DEL PROMOVENTE:

50/03

OSCAR FOGLIO GÓMEZ

05/06	ANTONIO GASTELUM FELIX Y OTRA
48/05	ROBERTO RODRÍGUEZ SALAZAR
33/05	FRANCISCO GUERRERO ESPRU
48/05	ROBERTO RODRÍGUEZ SALAZAR
28/05	MAGDALENO REYES MARTÍNEZ
02/06	RICARDO ROMO CASTRO
51/03	LIC. ANTONIO MARTÍNEZ LUNA
39/03	HÉCTOR OCHOA MESINA
07/01	ROSA ISABEL VILLARREAL OJEDA
15/01	LAURA JIMÉNEZ RAMOS
12/02	ALFONSO PENICHE GARCÍA
20/02	MARCO ANTONIO LAZCANO S.
21/02	MARCO ANTONIO LAZCANO S.
22/02	MARCO ANTONIO LAZCANO S.
24/02	IRMA CELAYA FIGUEROA
31/02	JOSÉ LUÍS SALGADO RUIZ
39/02	JOSÉ EDUARDO BRAVO CARBALLO
47/02	ELVIRA AMPARO ROHDES DE T.
55/02	LETICIA GARCÍA LUCIO
04/03	JULIETA ELENA BELTRÁN MONTES
28/03	JOSÉ ÁNGEL BUSTAMANTE ARVIZU
29/03	MARCO ANTONIO DÍAZ
55/04	ROQUE VÁZQUEZ GUERRERO
23/02	MARCO ANTONIO LAZCANO S.
41/04	OSCAR ORTEGA RENTERÍA
12/05	FERNANDO ARRIAGA
33/01	NORMA AIDA LENCIONI RAMONETTI

52/03	HÉCTOR JOAQUÍN LÓPEZ SÁNCHEZ
41/03	HÉCTOR JOAQUÍN LÓPEZ SÁNCHEZ
51/03	LIC. ANTONIO MARTÍNEZ LUNA
12/04	MARIA GABRIELA LÓPEZ
33/01	NORMA AÍDA LENCIONI RAMONETI
53/03	HÉCTOR JOAQUÍN LÓPEZ SÁNCHEZ
22/04	FERNANDO ARRIAGA
41/04	OSCAR ORTEGA RENTERÍA
12/05	FERNANDO ARRIAGA
27/05	JAVIER MORACHIS ILIZALITURRI
38/05	JAVIER MORACHIS ILIZALITURRI
21/02	MARCO ANTONIO LAZCANO S.
22/02	MARCO ANTONIO LAZCANO S.
23/02	MARCO ANTONIO LAZCANO S.
24/02	MARCO ANTONIO LAZCANO S.
20/02	MARCO ANTONIO LAZCANO S.
39/02	JESÚS EDUARDO BRAVO C.
53/03	HÉCTOR JOAQUÍN LÓPEZ SÁNCHEZ
13/05	JAIME MORALES SÁNCHEZ
39/03	HÉCTOR OCHOA MESINA
51/03	LIC. ANTONIO MARTÍNEZ LUNA
41/03	HÉCTOR JOAQUÍN LÓPEZ SÁNCHEZ
52/03	HÉCTOR JOAQUÍN LÓPEZ SÁNCHEZ
15/04	ALICIA GONZÁLEZ VELÁSQUEZ
52/03	HÉCTOR JOAQUÍN LÓPEZ SÁNCHEZ
15/04	ALICIA GONZÁLEZ VELÁSQUEZ
41/03	HÉCTOR JOAQUÍN LÓPEZ SÁNCHEZ

14/05	MARISOL RODRÍGUEZ FLORES
14/05	MARISOL RODRÍGUEZ FLORES
18/05	ALFONSO GARCÍA QUIÑÓNEZ
51/03	ANTONIO MARTÍNEZ LUNA
55/03	MANUEL GRIJALVA RAMÍREZ
05/04	OMAR AQUILES GONZÁLEZ B.
18/04	CRISTIAN DAVID RASCÓN MENDOZA
35/04	FRANCISCO DUEÑAS PÉREZ
36/04	JOSÉ LUÍS DUEÑAS ASTORGA
49/04	JOSÉ LUÍS LÓPEZ HURTADO
52/04	ADA LORENA HERRERA LÓPEZ
21/05	PETRA ESPINOZA BARRIGA
42/03	MARCOS VEGA ESPINO
53/03	HÉCTOR JOAQUÍN LÓPEZ SÁNCHEZ
41/04	OSCAR ORTEGA RENTERÍA
54/03	SERGIO GARCÍA MONTAÑO
52/03	HÉCTOR JOAQUÍN LÓPEZ SÁNCHEZ
52/03	HÉCTOR JOAQUÍN LÓPEZ SÁNCHEZ

La anterior información fue proporcionada por la Unidad de Transparencia del Poder Judicial del Estado de Baja California, con fundamento en lo establecido en el artículo 22 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado, en relación a las fracciones I, III y IX del artículo 13 del Reglamento de Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California.

En este estudio, se pretende aportar los elementos teóricos sustantivos y

adjetivos en materia administrativa, que contribuyan a fortalecer la corriente doctrinal e influya en la normatividad estatal que haga posible la protección del servicio público, sancionando a los responsables y motivando a los que cumplen con su mandato, dentro del marco constitucional estatal y legal, del Estado de Baja California.

V. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿Cuál es el marco teórico y la evolución del régimen de responsabilidad constitucional de los servidores públicos en México?

¿Cuál es el marco constitucional del régimen de responsabilidad de los servidores públicos en el Estado de Baja California?

¿Qué es la responsabilidad administrativa y cuál es el procedimiento administrativo, para fincar responsabilidad a los servidores públicos del Poder Judicial en el Estado de Baja California?

¿Existe la “legitimación activa” del quejoso o denunciante, para intervenir en el procedimiento administrativo, para fincar responsabilidad a los servidores públicos?

VI. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

- Profundizar en el estudio del marco teórico y de la evolución histórica del régimen constitucional de responsabilidad de los servidores públicos en México.

- Analizar el marco constitucional del régimen de responsabilidad de los servidores públicos en el Estado de Baja California.

- Analizar la naturaleza jurídica de la responsabilidad administrativa, de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Baja California, su procedimiento, mediante el estudio dogmático de la Ley de Responsabilidades

de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, precedentes judiciales, jurisprudencias y doctrina.

- Analizar los elementos que integran la legitimación activa del quejoso o denunciante, para poder intervenir en el desarrollo del procedimiento administrativo, para fincar la responsabilidad a los servidores públicos del Poder Judicial.

El análisis e integración del marco teórico: conceptual, histórico y doctrinal del régimen constitucional del servidor público en México, servirá para conocer el pasado, comprender el presente en esta materia y coadyuvar a la integración de la exposición de motivos para la realización de propuestas de reformas constitucionales del Estado de Baja California.

El análisis del marco constitucional del régimen de responsabilidad del servidor público en Baja California, servirá para detectar fallas y proponer reformas constitucionales, que servirán para garantizar el principio de legalidad y el espíritu de justicia social de la ley. De lo anterior, surge la siguiente:

VII. HIPÓTESIS

La escasa investigación teórica y empírica sobre la responsabilidad administrativa e integración de los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos del Estado de Baja California y en especial a los del Poder Judicial local, ha inhibido proponer reformas a la Ley de la materia que permitan: a) sancionar sólo aquellos servidores que incurran en responsabilidad y contribuir con ello a disminuir el índice de conductas sancionables y b) al quejoso o denunciante, intervenir en el desarrollo del procedimiento administrativo, a fin de que logre el ejercicio de sus derechos constitucionales, y favorecer con ello a conservar el estado de Derecho.

VIII. METODOLOGÍA

Es la presente investigación, teórica y empírica de carácter normativo en cuanto a que se analiza por una parte la doctrina, la teoría, la jurisprudencia, la normatividad constitucional y ordinaria sobre la responsabilidad de los servidores públicos y por otra, los datos oficiales sobre las faltas administrativas cometidos por servidores públicos del Poder Judicial de Ensenada Baja California durante el periodo 2003-2007.

La metodología que se utilizó es la deducción, a través del análisis de la doctrina, la jurisprudencia, la normatividad jurídica nacional y estatal. Así mismo, se utilizó la inducción a través de la ubicación de problemas concretos con los cuales se contraste los hechos y la normatividad y, de este punto, formular criterios y principios generales que contribuyan a la generación de propuestas de soluciones al problema planteado.

IX. MARCO TEÓRICO

La presente investigación, parte de la teoría pura del Derecho, del Doctor Hans Kelsen, desde el punto de vista del positivismo y en cuanto a lo que establece en relación a la actuación de los funcionarios públicos, comenta:

Obligar, facultar, permitir. La conducta humana regulada por un orden normativo es ora una acción determinada por ese orden, ora la omisión de esa acción. La regulación de la conducta humana, a través de un orden normativo, se produce de una manera positiva y una manera negativa. La conducta humana esta regulada por el orden normativo en manera positiva, por de pronto, cuando se exige a un hombre una determinada acción, o la omisión de una acción determinada. (Kelsen Hans;2005:28)

Decir que la conducta de un hombre es exigida por una norma objetivamente valida, significa lo mismo que afirmar que el hombre esta obligado con respecto de esa conducta. Facultado por una ley a resolver casos concretos, aplica el juez la ley a un caso concreto mediante su sentencia que expresa una norma individual; facultado por una sentencia judicial a ejecutar una determinada sanción, aplica el órgano de ejecución la norma individual de la sentencia judicial. En una situación de necesidad, se aplica la norma que positivamente permite el uso de la fuerza. Pero también hay utilización de la norma en el juicio de si un hombre actúa o no actúa, conforme le exige comportarse, o se

lo permite positivamente, una norma; o de que actúa o no actúa tal como esta facultado a hacerlo mediante una norma (Kelsen Hans;2005:29)

Obligación jurídica y sanción. La conducta que el sistema social requiere de un individuo es aquella a la cual ese individuo está obligado. En otras palabras un individuo tiene la obligación de comportarse de determinada manera cuando esa conducta es requerida por el sistema social. Que una conducta sea exigida; que un individuo esté obligado a cierta conducta; que actuar de esa manera sea su obligación, son expresiones sinónimas. Si el derecho es concebido como un orden coactivo, una conducta sólo puede encontrarse ordenada jurídicamente en forma objetiva, y, por tanto, puede ser vista como el contenido de una obligación. Pero la obligación de cumplir determinada conducta no constituye un contenido objetivo distinto de la conducta ordenada en la norma jurídica (Kelsen Hans;2005:29).

Obligar sólo a los servidores públicos, facultarlos para realizar los fines del Estado, permitirles determinadas conductas en relación a su función, es la esencia inherente al cumplimiento del deber en beneficio del Estado, a los gobernados dejarlos libres dentro de su marco, en tanto cumplan con la normatividad, obligarlos sólo en caso de incumplimiento voluntario de lo dispuesto en el orden jurídico, los funcionarios, desde su primer hacer o no hacer deben estar sujetos al orden jurídico, con esto se logran los fines del Estado.

El aspecto doctrinal, se ha desarrollado en México, con autores como, Felipe Tena Ramírez, quien en su obra de Derecho Constitucional Mexicano, comenta:

En tesis general, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión... (Tena Ramírez Felipe; 2004:559)

Cesar Carlos Garza García, en su obra titulada "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" en su capítulo VII "De la responsabilidad de los funcionarios públicos" comenta:

Para poner en marcha los mecanismos para exigir responsabilidad 'Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante

la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión...’ pero teniendo en cuenta que quien inicia el procedimiento de responsabilidad, en las de tipo política y penal, lo es siempre la Cámara de Diputados. (Garza García Cesar Carlos;2003:95)

El ilustre Doctor, Ignacio Burgoa Orihuela, en su libro “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO” en su capítulo sexto “Las Formas de Gobierno” en el numeral IV “La democracia” inciso E “Cuarto elemento: La responsabilidad de los funcionarios públicos” comenta:

En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente, su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. En otras palabras, y desde el mismo punto de vista, ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna. (Burgoa Orihuela Ignacio; 2005:554)

El Doctor, Delgadillo Gutiérrez, en su texto “EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS” en la parte introductoria, comenta:

El análisis que del sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos realizamos, considera la singular condición de aquel individuo previamente identificado como sujeto de una relación jerárquica regulada por el Derecho Público, que integra toda una estructura normativa denominada `Derecho Disciplinario de la Función Pública`, la cual se encarga de estudiar la regulación del fenómeno disciplinario en la expresión del poder estatal, los sujetos de las relaciones en que se manifiesta, sus responsabilidades, la facultad disciplinaria, las sanciones, los procedimientos para la imposición de éstas y los medios de defensa a favor de los sancionados. (Delgadillo Gutiérrez Luís H.; 2005:XIII)

El Maestro Arteaga Nava, en su obra “TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL” en el volumen 4 en el capítulo 15 titulado “El Juicio Político” en su punto 15.5, establece:

En los juicios de responsabilidad oficial, en forma concomitante con la institución de la acusación, está la de la defensa; una y otra deben su existencia a preceptos constitucionales. Su funcionamiento adecuado

permite alcanzar un verdadero proceso cognoscitivo. La Defensa se encamina a salvaguardar la persona, la libertad, la dignidad y el patrimonio del acusado.

La Constitución y las leyes han organizado la defensa de tal manera que se cumpla con el objetivo de salvaguarda mencionado, sin menoscabo de que se encuentre la verdad y se castigue al delincuente en la justa medida. (Arteaga Nava Elisur;2000:vol.4,1225)

El Maestro Arteaga Nava, en su libro “DERECHO CONSTITUCIONAL” en el “LIBRO QUINTO- FACULTADES DE LOS PODERES FEDERALES Y ESTATALES” en el punto 9.9, establece:

En derecho positivo mexicano, por lo que hace al conocimiento de delitos comunes cometidos por los servidores públicos que menciona el artículo 111 de la Constitución, la competencia de los jueces se fija y es estrictamente constreñida por la declaración de procedencia que emita la Cámara de Diputados. (Arteaga Nava Elisur;2006:753)

El Maestro Gamas Torruco, en su obra titulada “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO” en su capítulo vigésimo cuarto de la “RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS” establece:

La responsabilidad de los servidores públicos es un necesario complemento del Estado de derecho que sujeta normativamente el ejercicio del poder.

Ataño directamente a todo aquel individuo que integra alguno de los órganos y cuyo desempeño no se atiene a lo establecido en la Constitución y en las leyes. Por consiguiente, la responsabilidad puede ser, según su origen, constitucional o legal, federal o local, en el caso nuestro. (José Gamas Torruco;2001:1017)

El Maestro Ortiz Soltero, en su texto titulado “RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS” en su capítulo IV titulado “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA” establece:

La Procuraduría General de la República se considera, para efectos de responsabilidades administrativas, como una dependencia del Ejecutivo Federal, por la que los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; sin embargo, su ley orgánica da un tratamiento especial, a este renglón, a determinados funcionarios en atención a las labores que desempeñan. En este sentido, dicho ordenamiento instituye un procedimiento especial para ellos, determina la comisión de conductas infractoras y señala las sanciones aplicables, sin que esto signifique que quedan fuera del marco de aplicación de la ley reglamentaria del título cuarto constitucional. (Ortiz soltero Sergio Monserrit;2004:200)

El Maestro, Juárez Mejía Godolfino Humberto, en su obra titulada “LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES” en el capítulo quinto titulado “EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO” en el punto 9 titulado “LA FALTA DE INTERÉS JURÍDICO DEL QUEJOSO O DENUNCIANTE”, establece: “...*Pero el quejoso no tiene interés jurídico para combatir la resolución en la que la autoridad no ha considerado motivo de sanción para la conducta del servidor público contra quien fue enderezada la queja...*” (Juárez Mejía Godolfino Humberto;2002:180). Otros autores, analizan el tema de la responsabilidad de los servidores públicos, los cuales, se irán incluyendo en la investigación en la medida de que ésta lo exija.

El aspecto constitucional federal, se encuentra establecido en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el cinco de febrero de 1917 y que entró en vigor el primero de enero del mismo año, la cual se encuentra vigente a la fecha. El cual, en su primer artículo (108) establece a quienes se les considera servidores públicos, los cuales serán responsables por las acciones u omisiones en el ejercicio de su función; la causa por la cual puede ser acusado el Presidente de la República; establece quiénes serán responsables por violaciones a la Constitución, a las Leyes Federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales, por último, faculta a las constituciones estatales para establecer el carácter de funcionarios públicos para los efectos de sus responsabilidades, lo que se comenta en el siguiente párrafo.

El aspecto constitucional estatal, del Estado de Baja California, se encuentra establecido en el título octavo, capítulo único, titulado: “De las responsabilidades de los servidores públicos” el cual, en el artículo 91 se establece quienes se consideran como servidores públicos y que serán responsables por los hechos o descuidos en que incurran y la causa por la cual el Gobernador del Estado podrá ser acusado. Así mismo, en su artículo segundo, establece que el Congreso local expedirá la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas que fueren necesarias para regular el actuar de las personas físicas que representan al Estado, en sus diferentes niveles y modalidades.

El aspecto legal del régimen de responsabilidad del servidor público, en el Estado de Baja California, se encuentra establecido: en primer término, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 40, de fecha 29 de agosto de 2003, sección III, la cual en su artículo primero establece: *“Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Baja California teniendo por objeto reglamentar el Título Octavo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.”*; en segundo término, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 2, Sección I, de fecha 20 de enero de 1986, tomo XCIII, la cual es su artículo primero establece: *“La presente Ley fija la estructura y regula la función administrativa a cargo del Poder Ejecutivo de Baja California y define las bases de creación y vinculación con la Administración Pública Paraestatal.”*; en tercer lugar, en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 49, de fecha 4 de octubre de 1995, tomo CII., la cual en su capítulo X, titulado, “DE LAS RESPONSABILIDADES, IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS” el cual en su artículo 273, establece:

Las responsabilidades de todos los Servidores Públicos del Tribunal, se regirán por el Título Octavo de la Constitución Política del Estado, el título décimo de esta Ley en lo que resulte conducente, y demás disposiciones de este capítulo. Para estos efectos, las facultades señaladas para el Consejo de la Judicatura del Estado, se entenderán atribuidas al Pleno del Tribunal.

Los magistrados electorales del Tribunal, sólo podrán ser removidos de sus cargos, en los términos de la Constitución Política del Estado.

En cuarto lugar, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 27, de fecha 25 de junio de 2002, tomo CIX, la cual en el capítulo III, sección III, en su artículo 80, establece:

El Congreso del Estado contara con una Contraloría Interna, cuyo titular será nombrado o removido por la mayoría absoluta de los Diputados integrantes del Pleno del Congreso, a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias.

La Contraloría Interna es un órgano dependiente del Pleno del Congreso del Estado, que lo auxilia en la función de control y evaluación del desempeño de las áreas administrativas de los Órganos

Técnico-Administrativo y del Órgano de Fiscalización Superior, así como en la atención de quejas, investigación, procedimientos disciplinarios e imposición de sanciones al personal adscrito a los mismos, conforme lo dispone la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, esta Ley y su Reglamento. Además, tiene a su cargo la revisión, inspección y auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos del Congreso”

En el presente proyecto de investigación jurídica, sistematizado, en cumplimiento a los parámetros metodológicos, se investigó, analizó y se establece:

1. Los antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos; los cuales están integrados: a) partiendo de dejar establecido que es el derecho de la función pública, dado a que es en este actuar en el que se desenvuelven los servidores públicos y es en este desarrollo en el que incurren en responsabilidad; b) el antecedente histórico del juicio de residencia; c) el antecedente histórico del impeachment; d) iniciando el análisis histórico referente a México a partir de la Constitución de Cádiz, la de Apatzingán, la de 1824, las bases constitucionales de 1835, las siete leyes constitucionales de 1836, las bases orgánicas de 1843, el acta constitutiva y de reforma de 1847, la Constitución de 1857 y la responsabilidad del servidor público en la Constitución de 1917.
2. Así mismo, al sistematizar el marco jurídico conceptual, se encuentra integrado por los tópicos siguientes: a) hacia un estado de derecho; b) el problema terminológico y conceptual de funcionario público; c) la definición de servidor público; d) el control legal del funcionario público; e) se establecen diferentes acepciones de los vocablos legalidad y responsabilidad; y, f) la patología de un sistema jurídico.
3. De igual forma, se sistematiza el tópico de responsabilidad del servidor público en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, el cual se integra con el análisis de los temas: a) el origen del derecho de la función pública en el Estado de Baja California; b) se establece quienes son servidores públicos en el Estado; c) los delitos por los cuales puede ser acusado el

Gobernador del Estado; d) la naturaleza y objeto de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Baja California; e) el procedimiento del juicio político en el Estado de Baja California; f) los actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; g) los delitos cometidos por los servidores públicos en el Estado de Baja California; h) los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; i) la declaración de procedencia, para fincar responsabilidad penal; y, j) la responsabilidad en la función pública en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

4. En los mismos términos, se sistematiza el tópico de responsabilidad administrativa de los servidores públicos en el Estado de Baja California, el cual se integra por: a) la democracia, sus elementos; b) la responsabilidad de los funcionarios como elemento de la democracia; c) el concepto de responsabilidad administrativa; d) el marco legal de la responsabilidad administrativa en el Estado de Baja California; e) el procedimiento administrativo para fincar responsabilidad; f) quienes son sujetos de responsabilidad administrativa en el Poder Judicial de Baja California; g) los actos u omisiones causales de responsabilidad administrativa en Baja California; h) las causales de responsabilidad administrativa en el Poder Judicial del Estado de Baja California; y, i) sanciones aplicables en el Poder Judicial del Estado de Baja California por responsabilidad administrativa.

Para mayor sustento sobre la importancia de esta investigación se investiga en el título quinto “La importancia de una investigación científica sobre la responsabilidad de los Servidores Públicos” del cual se desprende la importancia del tema que nos ocupa, logrando de esta forma, llegar a las conclusiones y propuestas, consiguiéndose los objetivos planteados.

CAPÍTULO PRIMERO

**ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA
RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS**

1.1 EL DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Para poder analizar y establecer el derecho de la función pública, debemos preguntarnos ¿Qué es el derecho de la función pública? Por lo que, para dar respuesta se debe partir de su origen inmediato, para después dejar establecido su naturaleza jurídica, en consecuencia, el origen del derecho de la función pública nace a partir de la democracia, es decir, de un sistema normativo democrático, toda vez que un sistema democrático está integrado por ocho elementos generales: a) la soberanía; b) la representación política; c) el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado; d) la responsabilidad de los funcionarios públicos; e) el referéndum; f) la juridicidad; g) la división o separación de poderes; h) y, la justicia social. En el presente análisis, no se incluyen los tres primeros y últimos cuatro elementos por no ser materia de la tesis, empero, se analiza el elemento cuarto, es decir, la responsabilidad de los funcionarios públicos y, al respecto el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, establece:

En un régimen democrático, los titulares del órgano del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente, su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. En otras palabras, y desde el mismo punto de vista, ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses personales al interés público, social o nacional que esta obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna (Burgoa Orihuela;2005:554)

En este sentido, se considera que el derecho de la función pública es el conjunto de normas constitucionales y legales que rigen el actuar de todas aquellas personas físicas que representan al Estado, quienes deben actuar dentro del ámbito de sus facultades y competencia, respetando siempre el principio de seguridad jurídica y de legalidad establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y en la leyes secundarias.

Habiendo dejado establecido que es el Derecho de la función pública, es indispensable abordar esta última, porque es ahí donde actúan los funcionarios públicos, por lo que al respecto, sobre el ejercicio de la función pública llevada a cabo por las personas investidas de esa gran representación, el Doctor Ignacio Burgoa, establece:

El funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público, por lo que es evidente que está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber: el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido. En el primer caso, esos actos están sometidos al principio de legalidad lato sensu, o sea, de constitucionalidad y de legalidad strictu sensu, y en el segundo al de responsabilidad. Al violarse el de legalidad latu sensu, los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptible de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas. La legalidad es un principio intuitu actu y el de responsabilidad intuitu personae, siendo ambos, no obstante, signos distintivos de la democracia por cuanto el primero somete al órgano del Estado en sí mismo como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna. El órgano de derecho de un Estado no solamente debe proveer a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de responsabilidades para las personas en quien la ley deposita el ejercicio del poder público (Burgoa Orihuela;2005:555)

Se identifica que para el Doctor Burgoa la función pública es el actuar de la persona humana en representación del Estado, quien realiza los actos necesarios para el logro de los objetivos del Estado, tanto en el interés individual como en el colectivo, debiendo ser, ese actuar siempre apegado al principio de legalidad, cuando esto no se cumple, el servidor público incurre en responsabilidad, de la cual se analizan sus antecedentes constitucionales en los puntos siguientes.

1.2 EL JUICIO DE RESIDENCIA

El antecedente histórico de derecho positivo no vigente, en México, del juicio de residencia se encuentra establecido en los artículos 59, 149, 194, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230 y 231 de la Constitución de Apatzingán de 1814, en base a los cuales se sujetaba a los Diputados, Secretarios de Despacho, los fiscales y Secretarios del Supremo Tribunal de Justicia, a este juicio, para que respondieran de actos ilegales que constituían responsabilidad para ellos, en su calidad de servidores públicos, al respecto el Doctor Burgoa afirma:

Siendo la responsabilidad de los servidores públicos un signo de la democracia, en todos los regimenes que bajo esta forma de gobierno se han estructurado, se han implantado instituciones jurídicas que la prevén sustantivamente y la regulan adjetivamente. Pero aunque dicha responsabilidad tenga esa denotación, no por ello a dejado de exigirse a funcionarios importantes, pero secundarios, en los sistemas monárquicos absolutistas, en los que sólo el rey era responsable ante sus súbditos y únicamente responsable ante Dios. El rey irresponsable sujetaba a responsabilidad a los funcionarios públicos en quienes delegaba el desempeño de ciertas funciones que a él correspondían originariamente a virtud de su investidura divina. Recuérdese la institución llamada "juicio de residencia" a que se sometía a los virreyes españoles y al que ni el mismo Hernán Cortes pudo sustraerse y cuyo juicio importa un nítido antecedente jurídico novo-hispano del juicio político o juicio de responsabilidad de los funcionarios públicos, así como el "impeachment" del derecho anglo-sajón (Burgoa Orihuela;2005:574).

El juicio de residencia se ventilaba ante el Tribunal de Residencia, teniendo un término de un mes para denunciar los hechos a partir de la instalación del Tribunal, debiendo concluir el juicio en un término de tres meses, de no ser así se consideraba absuelto al acusado, este es el antecedente histórico del juicio político en nuestro sistema jurídico, en el sistema anglosajón, es el impeachment.

1.3 EL IMPEACHMENT

El ciudadano, José Luis Medina Lizalde, diputado Federal de la LIX Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentó exposición de motivos, de proyecto de reforma y adición de los artículos 38, 74,

111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su parte histórica estableció:

Entre los primeros antecedentes internacionales de la figura denominada "fuero" encontramos el impeachment, la cual se contemplaba dentro del Parlamento Inglés y cuya causa más común era la de traición o felonía, siendo el concepto de traición excesivamente amplio, abarcando desde el asesinato del rey hasta la falsificación de moneda. Hasta el año de 1701, el rey podía indultar a los condenados, por el Parlamento, a las penas de muerte, destierro, prisión, multa o pérdida de privilegios, pero debido a las arbitrariedades en las que caía el monarca de turno, dicha atribución real fue prohibida, mediante la Ley de Establecimiento.

En el siglo XVII, en las colonias inglesas de América del Norte, las asambleas legislativas usaban frecuentemente el impeachment para destituir a los gobernadores, dictada la Constitución de Filadelfia, se establece un sistema distinto al que regía hasta el momento. Con el juicio político, el tribunal encargado del juzgamiento de todos los funcionarios civiles sería el Senado de los Estados Unidos. Las principales características que diferenciaban al juicio político del impeachment eran: la limitación del concepto del delito de traición; el Presidente y el Vicepresidente estaban sujetos a juicio político por traición, cohecho y otros delitos, además se entendió que los llamados funcionarios públicos serían aquellos designados por el Presidente, con acuerdo del Senado.

La palabra impeachment, significa traición, impugnación, demanda, acusación y es el antecedente inglés de lo que ahora conocemos como juicio político, empero, ese juicio político que se le realizaba a los que traicionaban al rey o falsificaban moneda, se utilizó para destituir a los gobernantes, al respecto, el constitucionalismo latinoamericano sostiene lo siguiente:

En el constitucionalismo latinoamericano y en el ecuatoriano solía utilizarse el vocablo acusación, que viene a ser la traducción de la palabra inglesa impeachment. En Inglaterra el juicio político tiene sus antecedentes en la institución inglesa del impeachment, que consiste en la acusación por actos o delitos graves que hace la Cámara de los comunes ante la Cámara de los Lores, contra funcionarios reales. La aparición del impeachment se ubica en el siglo XIV. En los Estados Unidos, su constitución, recogió la institución del impeachment dentro de su sistema presidencial y estableció que la acusación sería presentada exclusivamente por la Cámara de Diputados ante el Senado que juzgaría (www.juridicas.unam.mx;04/11/2007)

Respecto a este antecedente del juicio político el Maestro Massó Garrote, en el numeral II titulado "Antecedentes Históricos de las Formas de Gobierno" del capítulo sexto titulado "Las Formas de Gobierno

contemporáneas” en la obra titulada “Nuevo Derecho Constitucional Comparado”, afirma:

El parlamento, sin embargo, disponía desde hace tiempo de un instrumento histórico que sería relativo, propio del siglo XVIII como el llamado impeachment. Gracias a aquel el parlamento podrá acusar y privar de su oficio a los funcionarios del Rey, en caso de realizar cualquier delito. Nacido como instrumento jurisdiccional, el impeachment comienza a ser utilizado para hacer valer una responsabilidad no sólo penal o prevalentemente penal, sino al contrario esencialmente política con respecto a aquellos ministros del rey no respetuosos con los órganos de representación (Massó Garrote;2000:215)

Respecto a este antecedente del juicio político el Maestro Massó Garrote, en el numeral II titulado “Antecedentes Históricos de las Formas de Gobierno” del capítulo sexto titulado “Las Formas de Gobierno contemporáneas” en la obra titulada “Nuevo Derecho Constitucional Comparado”, comenta:

Por último existe un poder judicial que se atribuye a la Corte Suprema Federal y a las Cortes de grado inferior que desarrollan un papel fundamental en un sistema próximo al common law. En la dinámica de las relaciones entre poderes, el Congreso como hemos señalado no puede hacer dimitir al Presidente pero sí acusarlo judicialmente a través del impeachment sobre la propuesta de la Cámara de representantes y la decisión del Senado con la mayoría de los dos tercios, en el caso de que haya cometido verdaderos y propios delitos (Massó Garrote;2000:239)

Si bien es cierto que la presente tesis es un estudio sistematizado de la responsabilidad de los servidores públicos en México y en el Estado de Baja California, se consideró importante establecer en ella, este antecedente histórico, aunque forme parte del sistema anglosajón y no del latinoamericano, lo anterior, con el fin de dar mayor contenido histórico a este capítulo, pero en estricto sentido los antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México, inicia a partir de la Constitución de Cádiz.

1.4 RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Por su gran valor histórico, jurídico y pedagógico, resulta indispensable insertar de manera total, el decreto que publica la Constitución de Cádiz del 18 de marzo de 1912, a continuación de él, se inserta los artículos que contemplaban diferentes disposiciones que se pueden encuadrar en el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, sin olvidar que en esa época la filosofía imperante es la divina o iusnaturalismo, pues la misma Constitución establecía que: “En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad”.

Respecto a la Constitución de Cádiz el Maestro Núñez Rivero, en la obra titulada “Derecho Constitucional Comparado y Derecho Político Iberoamericano”, comenta:

Los principios y características del primer Estado de Derecho nacen con los primeros textos constitucionales codificados y escritos. En su primera formulación podemos destacar la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, y la Constitución de Francia de 1791, así como la gaditana de 1812 en el caso español e hispanoamericano (Núñez Rivero;2002:37).

De la anterior premisa, se sostiene que la Constitución de Cádiz es el primer antecedente del Estado Mexicano, por lo que se inserta su decreto de publicación, el cual establece:

La Regencia del Reino

Se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Don Fernando VII, por la gracia de dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, y en ausencia y cautividad de la Regencia del Reino, nombrada por las cortes Generales y extraordinarias, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado lo siguiente:

Las Cortes generales y extraordinarias, habiendo sancionado la Constitución Política de la Monarquía Española, decretan: Que se pase a la Regencia del Reino un original de la citada Constitución firmada por todos los diputados de Cortes que se hallan presentes, que disponga inmediatamente, se imprima, publique y circule; y que para la impresión y publicación haya de usar de la formula siguiente: Don Fernando VII, por la gracia de Dios, y la Constitución de la Monarquía española. Rey de las Españas, y en ausencia y cautividad la Regencia del Reino, nombrada por las Cortes generales y extraordinarias, a

todos los que las presentes vieren entendieren, sabed: Que las mismas Cortes han decretado y sancionado la siguiente Constitución Política de la Monarquía Española. Y concluye la Regencia: por tanto mandamos a todos los españoles nuestros súbditos, de cualquier clase y condición que sean, que hayan y guarden la Constitución inserta como ley fundamental de la Monarquía; y mandamos asimismo a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores, y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticos, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la misma constitución en todas sus partes. Tendréis lo entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, publique y circule. Lo tendrá entendido la regencia del Reino para su cumplimiento, haciendo que este decreto se imprima, publique y circule.-Vicente Pascual, presidente.- José María Gutiérrez de Terán. Diputado secretario.- Joaquín Díaz Caneja, diputado secretario.-Dado en Cádiz a 18 de marzo de 1812.

A la Regencia del Reino.

Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así como civiles y militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente decreto en todas sus partes.- tendréis entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, pulique y circule.- Joaquín de Mosquera y Figueroa, presidente.- Juan Villavicencio.- Ignacio Rodríguez Rivas.- El Conde del Abismal.- En Cádiz a 18 de marzo de 1812.- A don Ignacio de la Pezuela.

De orden de la Regencia del Reino lo comunico a usted para su inteligencia y cumplimiento. Dios guarde a usted muchos años. Cádiz 18 de marzo de 1812 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;2006:161-162).

IGNACIO DE LA PEZUELA

La Constitución Política de la Monarquía Española esta integrada por 10 títulos y 384 artículos, aquellos establecían:

1. El título primero con el nombre de “DE LA NACIÓN ESPAÑOLA Y DE LOS ESPAÑOLES” integrado por dos capítulos: el de la nación española y el de los españoles;

2. El Título II nombrado “DEL TERRITORIO DE LAS ESPAÑAS, SU RELIGIÓN Y GOBIERNO, Y DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES” integrado por 4 capítulos: a) el primero, el “Del territorio de las Españas”; b) el segundo, “De la religión”; c) el tercero, “Del gobierno” y; d) el cuarto, “De los ciudadanos españoles;

3. El Título III llamado “DE LAS CORTES” integrado por 11 capítulos: a) el

primero, titulado “Del modo de formarse las Cortes”; b) el segundo, “Del nombramiento de diputados de Cortes”; c) el tercero, “De las juntas electorales de parroquia”; d) el cuarto, “De las juntas electorales de partido”; e) el quinto, “De las juntas electorales de provincia”; f) el sexto, “De la celebración de las Cortes”; g) el séptimo, “De las facultades de las Cortes”; h) el octavo, “De la formación de las leyes y de la sanción Real”; i) el noveno, “De la promulgación de las leyes”; j) el décimo, “De la diputación permanente de Cortes” y; k) el último, “De las Cortes extraordinarias”;

4. El Título IV nombrado “Del Rey”, integrado por siete capítulos: a) el primero, distinguido como “De la inviolabilidad del Rey y de su autoridad”; b) el segundo, “De la sucesión de la Corona”; c) el tercero, “De la menor edad del Rey, y de la Regencia”; d) el cuarto, “De la familia Real y del reconocimiento del Príncipe de Asturias” e) el quinto, “De la dotación de la familia Real”; f) el sexto, “De los secretarios de Estado y del Despacho”; y g) el séptimo, “Del Consejo de Estado”;

5. El Título V nombrado “DE LOS TRIBUNALES Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LO CIVIL Y EN LO CRIMINAL” integrado por tres capítulos: a) el primero, llamado “De los Tribunales”; b) el segundo, “De la administración de justicia en lo civil”; y c) el tercero, “De la administración de justicia en lo criminal”;

6. El Título VI de nombre “DEL GOBIERNO INTERIOR, DE LAS PROVINCIAS Y DE LOS PUEBLOS” integrado por dos capítulos: el “De los Ayuntamientos” y el “Del gobierno político de las provincias y de las Diputaciones provinciales”;

7. El Título VII nombrado “DE LAS CONTRIBUCIONES” integrado por su capítulo único;

8. El Título VIII nombrado “DE LA FUERZA MILITAR NACIONAL” integrado por dos capítulos: el “DE las tropas de continuo servicio” y el “De las milicias nacionales”;

9. El Título IX nombrado como “DE LA INSTITUCIÓN PÚBLICA” integrado

por su capítulo único;

10. El Título X nombrado como “DE LA OBSERVANCIA DE LA CONSTITUCIÓN, Y MODO DE PROCEDER PARA HACER VARIACIONES EN ELLA” integrado por su capítulo único.

Del anterior análisis, resalta que no existía un capítulo específico de responsabilidad de los servidores públicos, sin embargo, en varios artículos se establecieron cierto tipo de responsabilidades, la Constitución de Cádiz analizada, en su artículo 128 establecía el fuero constitucional de los Diputados en los términos siguientes:

Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvencidos por ellas. En las causas criminales que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;2006:177)

En su artículo 168 establecía: “La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad”; en el artículo 169 establecía: “El Rey tendrá el tratamiento de Majestad Católica”; de lo anterior, se desprende que no existía ningún tipo responsabilidad para el Rey, por que su actuación estaba legitimada en el poder divino, pero no así, para los Secretarios de Despacho, los cuales eran responsables en los términos del artículo 226 que establecía: “Los Secretarios de Despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey”.

En lo que respecta a los Consejeros de Estado juraban respetar la Constitución y ser fieles al Rey, lo que implica un modo de responsabilidad al estar obligados a ello, en los términos del artículo 241, que establecía: “Los Consejeros de Estado, al tomar posesión de sus plazas, harán en manos del Rey juramento de guardar la Constitución, ser fieles al Rey, y aconsejarle lo que entendieren ser conducente al bien de la Nación, sin mira particular ni interés privado.” A las Corte se les dio la facultad de revisar las infracciones a la Constitución y hacer efectiva la responsabilidad de quien hubiese incurrido en ella, lo anterior

en términos del artículo 372, que ordenaba: “Las Cortes, en sus primeras sesiones, tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieran contravenido a ella.” Correspondía a los españoles el derecho de denunciar violaciones a la Constitución, ya fuere ante las Cortes o ante el Rey.

Se establece que el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, en la Constitución que se analiza, se encontraba establecido en el artículo 374, ya que imponía la obligación de guardar la Constitución, ser fiel al Rey y desempeñar correctamente su encargo, en los términos siguientes: “Toda persona que ejerza cargo público, civil, militar o eclesiástico, prestará juramento, al tomar posesión de su destino, de guardar la Constitución, ser fiel al Rey y desempeñar debidamente su encargo” , de lo comentado en este tópico, el ilustre Dr. Burgoa Orihuela sostiene:

El 18 de marzo de 1812 se expidió por las Cortes Generales y Extraordinarias de la nación Española la primera constitución Monárquica de España y cuyo ordenamiento puede decirse que estuvo vigente en México hasta la consumación de su independencia registrada el 27 de septiembre de 1821 con la estrada del llamado ‘Ejército Trigarante’ a la antigua capital neo-española (Burgoa Orihuela Ignacio;2001:118).

Como se ve, el régimen jurídico-político de la Nueva España experimentó un cambio radical con la expedición de la Constitución de Cádiz de 1812, confeccionada, sin lugar a dudas, bajo la influencia de las corrientes ideológicas que dejaron un sello preceptivo indeleble la Declaración Francesa de 1793. Fue así como en la primera carta constitucional española propiamente dicha, se consagraron los principios torales sobre los que se levanto el edificio del constitucionalismo moderno, tales como el de soberanía popular, el de división o separación de poderes y el de limitación normativa de la actuación de las autoridades estatales (Burgoa Orihuela;2001:119).

De la Constitución analizada se desprende que se basó en la teoría divina o iusnaturalismo, en la que el Rey no era sujeto a responsabilidad alguna, dicha Constitución se encuentra integrada por 10 títulos y 384 artículos, en ella se estableció el fuero constitucional de los Diputados, la responsabilidad de los Secretarios de Despacho, la responsabilidad de los Consejeros de Estado, de la violación de la Constitución por cualquier individuo que desempeñara cargo público, civil, militar o eclesiástico, sin embargo, como la

historia lo demuestra, en 1814 se establece la responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución de Apatzingán.

1.5 RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

La Constitución de Apatzingán de 1814 en su preámbulo establece:

DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGÁN A 22 DE OCTUBRE DE 1814

El Supremo Congreso Mexicano deseoso de llenar las heroicas miras de la Nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera, y substituir al despotismo de la monarquía de España un sistema de administración que reintegrando a la Nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia, y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas cosas los principios tan sencillos como luminosos en que pueden solamente cimentarse una constitución justa y saludable (Constitución de Apatzingán, de 1814.)

Se encuentra integrada por dos apartados: el primero titulado Principios o Elementos Constitucionales; el segundo, Forma de Gobierno; contiene 242 artículos, fue publicada el 22 de octubre del año 1814, al respecto el doctor Burgoa afirma:

Bajo los auspicios del gran cura de Carácuaro se formó una especie de asamblea constituyente, denominada Congreso de Anáhuac, que el 6 de noviembre de 1813 expidió el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono español. Cerca de un año después, el 22 de octubre de 1814, el propio Congreso expide un trascendental documento jurídico-político llamado Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocido comúnmente con el nombre de Constitución de Apatzingán (Burgoa Orihuela;2001:120)

El régimen de responsabilidad de los servidores públicos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, no se estableció de manera específica en un sólo apartado, sin embargo, los constituyentes dieron gran importancia a este tema al establecerlo en los artículos 26, 27, 28, 29, 59, 109, 114, 120, 145, 146, 147, 149, 150, 164, 167, 170, 187, 194, 211, 224, 225,

226, 227, 228, 229, 230, 231, 236 y 237, de los anteriores numerales, se desprende lo siguiente:

Se establece que la función pública es temporal, por tanto, no permanente siendo nombrados por elección o por nombramiento, se establecen los límites a los poderes y la responsabilidad de los servidores públicos, para garantizar la seguridad de los ciudadanos, se establece el principio de formalidad legal y sanción, para los magistrados que incurrieran en este delito.

En el artículo 59 de la Constitución analizada en este apartado, se estableció el juicio, para la declaración de procedencia en contra de los Diputados, nombrado juicio de residencia, el cual era necesario llevar a cabo para desaforarlos.

Dentro de las atribuciones del Supremo Congreso se encontraba la de hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones de conformidad con lo establecido en el artículo 120 constitucional.

Los Secretarios de Despacho son responsables de los decretos, órdenes dictadas en contravención de la Constitución, haciéndose efectiva la responsabilidad por el Congreso, quedando suspendido el responsable y remitiendo los autos al Supremo Tribunal de Justicia, aplicándoles el juicio de residencia.

Al Supremo Gobierno, le correspondía privativamente suspender a los empleados que hubiere nombrado y a los nombrados por el Congreso, remitiendo los autos dentro de 48 horas al Tribunal y al mismo Congreso en tratándose de estos, por delitos como la infidencia; así mismo, le correspondía la observancia del cumplimiento de los reglamentos de policía y proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, empero, el Supremo Gobierno estaba sujeto a las leyes dictadas por el Congreso.

Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia estaban

sujetos al juicio de residencia, y a los demás, pero los individuos del mismo Tribunal solamente se sujetaban al juicio de residencia y en el tiempo de su comisión, a los que se realizaban conductas constitutivas de los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los recursos públicos.

La competencia del Tribunal de Residencia, se estableció sobre los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia, contando con un término de un mes para presentar denuncias en contra de esos servidores públicos, a partir del establecimiento del Tribunal, los juicios de residencia se concluían en un término de tres meses de no ser así se entendía por absueltos a los acusados.

De igual forma, el Tribunal de Residencia conocía de las causas que se promovieron contra los individuos de las supremas corporaciones por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los recursos públicos, así como de la infracción consistente en detener por mas de 48 horas a un ciudadano sin ser remitido al tribunal correspondiente, sin embargo, para proceder había que agotar el procedimiento, para que el Supremo Gobierno determinara si había lugar o no a formación de causa, una vez dictada la sentencia el Tribunal la remitía al Supremo Gobierno para su publicación, ejecución y archivo, una vez resueltas las causas el Tribunal se disolvía.

De lo anterior, se aprecia que el constituyente de 1814 dio gran importancia al ejercicio de la función pública, estableciendo de manera integral el régimen jurídico para aquellos servidores públicos que incurrían en responsabilidad, sin embargo, una década después se estableció la responsabilidad del servidor público en la Constitución de 1824.

1.6 RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General constituyente el día cuatro de octubre de 1824, se encuentra integrada por siete títulos y 171 artículos, de ella el Doctor Ignacio,

comenta:

El triunfo de las ideas federalistas cristalizó primeramente el Acta Constitutiva de la Federación decretada el 31 de enero de 1824. Los lineamientos generales del Acta Constitutiva de la Federación se adoptan por nuestra primera Ley fundamental, la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 (Burgoa Orihuela;2001:127).

La Constitución analizada, estableció el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, pero no de una manera sistematizada en cuanto a un título, sino que se encontraba dispersa en los artículos 38, 42, 43, 107, 108, 109, 119, 136, 163, 164 y 161, los cuales establecían:

De manera indistinta, en las Cámaras se conocía de las acusaciones al Presidente, en calidad de gran jurado, por delitos de traición a la independencia nacional, la forma de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo, así mismo por impedir que se llevaran a cabo las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presentaren a cumplir su cargo, o al impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de sus facultades concedidas por la Constitución, existió un término de un año para acusar al Presidente, a partir de que concluía su periodo constitucional.

De igual forma, en cualquiera de la Cámaras del Congreso se iniciaba el conocimiento de acusaciones en contra de los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios del Despacho, por cualquier delito cometido durante el tiempo de sus empleos.

De la misma manera, en cualquiera de las Cámaras del Congreso se iniciaba el conocimiento de infracciones a la Constitución Federal, leyes de la unión, u órdenes del Presidente, por parte de los gobernadores de los Estados, de igual forma por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

Se estableció el fuero constitucional para los Diputados y la necesidad de agotar el procedimiento de desafuero, para proceder penalmente contra ellos.

El Vicepresidente en los cuatro años de su cargo, podía ser acusado

ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido, los Secretarios del Despacho tenían responsabilidad por los actos del Presidente que autorizaban con sus firmas, que fueran contrarios a la Constitución, la Acta Constitutiva, leyes generales, y constituciones particulares de los Estados.

Los individuos de la Corte Suprema de Justicia, tenían la obligación de prestar juramente ante el Presidente de la República en la forma siguiente: *¿Juráis a Dios nuestro señor haberos fiel y legalmente en el desempeño de las obligaciones que os confía la Nación? Si así lo hicieréis, Dios os lo premie, y si no os lo demande,* así mismo, todo funcionario público, antes de tomar posesión de su cargo debía prestar juramente de guardar la Constitución y la acta constitutiva.

Se establece el hecho de que en la Constitución de 1824, existió el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, iniciando con el Ejecutivo Federal, el Vicepresidente, los Senadores, Diputados, Secretarios de Despacho y todo individuo que desempeñara un cargo en la función pública, y existió la obligación constitucional para el Congreso de que dictara leyes para hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos, sin embargo, once años después se establece un nuevo régimen de responsabilidad en las Bases constitucionales de 1835.

1.7 RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LAS BASES CONSTITUCIONALES DE 1835

De manera somera, se establecen antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos en las bases constitucionales de 1835, en enero de ese año con Antonio López de Santa Anna como Presidente, el Congreso realizó la elaboración de las bases para una nueva Constitución, promulgándose la primera Ley en diciembre de 1835, al respecto el Doctor Burgoa, establece:

Las medidas gubernativas de Gómez Farías provocaron el levantamiento que se conoce con el nombre de 'Religión y fueros', por cuyo motivo Santa Anna se hizo cargo del Poder Ejecutivo. Bajo la presión de los grupos conservadores que ya comenzaban a tomar

cuerpo, el sistema federal establecido en la Constitución de 1824 se substituyó por el régimen central, expidiéndose en diciembre de 1835 las llamadas siete Leyes Constitucionales, ordenamiento que, a pesar de haber cambiado la forma estatal de México conservó el principio de la división de poderes e instituyó diversas garantías a favor del gobernado (Burgoa Orihuela,2001:131).

Este ordenamiento fijó el periodo presidencial en ocho años y estableció un Supremo Poder Conservador, sólo responsable ante Dios, con atribuciones para declarar la nulidad de una ley o decreto, la incapacidad física o moral del Presidente de la República y la clausura del Congreso (www.yucatan.com.mx/12/02/2008). El 17 de septiembre de 1835, el señor Michelena, presentó para su primera lectura el proyecto de constitución que sería promulgado el 29 de diciembre de 1836, las cuales se comentan en el siguiente punto.

1.8 RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

De las Leyes Constitucionales de 1836, sus antecedente legislativos son: la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; el Acta Constitutiva de la Federación, aprobada por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824; el Decreto Constitucional para la América de 1814 o Constitución de Apatzingán; los Sentimientos de la Nación de 1913; los elementos constitucionales de la junta de Zitacuaro y la Constitución de Cádiz.

México adopta la estructura de una república central sustentada en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, estableciendo un nuevo Poder Supremo Conservador con autoridad y prerrogativas superiores a los tres poderes clásicos del régimen republicano, este poder sólo respondía de sus actos ante Dios, sin embargo, siete años después se establece un nuevo régimen de responsabilidad de los servidores públicos en las Bases Orgánicas de 1843.

1.9 RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843

Las bases orgánicas de 1843 fueron acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 15 de junio del año de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo, el C. Valentín Canalizo, General de División, Gobernador y Comandante del Departamento de México. Estableció:

Por el ministerio de Relaciones exteriores y Gobernación se me ha dirigido, con fecha 12 del actual, el decreto que sigue: 'Antonio López de Santa Anna, Benemérito de la patria, General de división y Presidente provisional de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que la Honorable Junta Nacional Legislativa, instituida conforme a los supremos decretos de 19 a 23 de diciembre de 1842, ha acordado y yo sancionado con arreglo a los mismos decretos, las siguientes' BASES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA (Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843)

El documento analizado, se encuentra integrado por once títulos que contienen 202 artículos, en él no se encuentra de manera sistematizada capítulo sobre la responsabilidad de los servidores públicos, sin embargo, si contenía dicha regulación en los artículos 5, fracciones I, VIII, IX, XI del 86, 90, 97, 100, 102, 107, 109, 121, 122, 123, 124, fracciones XIV y XIX del 134, 140, 141, 145, 146, 190, 191, 197 y 201.

Se estableció que la suma de todo el poder público residía esencialmente en la nación, el Presidente tenía la obligación de guardar la Constitución y las leyes, tenía la obligación y facultad de suspender de sus empleos y privarlos de sus sueldo a los empleados de gobierno infractores de sus ordenes, tenía la obligación de cuidar que se administrara justicia pronta e imponer multas a los que desobedecieran sus órdenes, él no podía ser acusado ni procesado durante su cargo y hasta un año después, sino sólo por delitos de traición a la independencia nacional y forma de gobierno.

Se estableció que todas las autoridades de la república debían cumplida obediencia a los Secretarios de Despacho, los Ministros eran responsables de los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas y fueran contra la

Constitución y las leyes.

Los consejeros, sólo perdían ese carácter por sentencia que impusiera esa pena y eran responsables de los dictámenes que dieran en contra de la Constitución y las leyes, existió la Suprema Corte de Justicia y la Corte Marcial, para juzgar a los ministros de estas se formaba un tribunal.

Los gobernadores de los Departamentos eran el único conducto con las autoridades supremas, salvo cuando se tratara de acusación o queja en su contra, éstos eran juzgados por causas civiles en primera y segunda instancia por tribunales de los Departamentos.

El Presidente de la República, podía exigir responsabilidad a los Magistrados y Jueces, pero no a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial. El Congreso General, por sí, o excitado por el Presidente de la República, podía exigir responsabilidad a los Ministros de la Suprema Corte y la Marcial, juzgando la sección del Gran Jurado de alguna de las Cámaras.

Finalmente, existió el derecho de la acción popular en contra de todo servidor público, éstos tenían la obligación de prestar juramento y cumplir lo dispuesto en las Bases Orgánicas de 1843, sin embargo, cuatro años después se establece un nuevo régimen de responsabilidad de los servidores públicos en el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.

1.10 RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA DE 1847

Se considera de valor sustancial establecer el preámbulo de “El Acta Constitutiva y de Reforma de 1847” por su información formal e histórica, aun que no forme, en estricto sentido, parte del estudio de esta tesis, el cual establece:

En nombre de Dios, Creador y conservador de las sociedades, el Congreso Extraordinario Constituyente, considerando: Que los Estados Unidos Mexicanos, por un acto espontaneo de su propia e individual

soberanía, y para consolidar su independencia, afianzar su libertad, proveer a la defensa común, establecer la paz y procurar el bien, se confederaron en 1823, y constituyeron después en 1824 un sistema político de unión para su gobierno general, bajo la forma de República popular representativa, y sobre la preexistente base de su natural y reciproca independencia; Que aquel pacto de alianza, origen de la primera Constitución y única fuente legítima del poder supremo de la República, subsiste en su primitivo vigor, y es y ha debido ser el principio de toda institución fundamental; Que ese mismo principio constitutivo de la unión federal, ni ha podido ser contrariado por una fuerza superior, ni ha podido ni puede ser alterado por una nueva Constitución; y que para mas consolidarle y hacerle efectivo, son urgentes las reformas que la experiencia ha demostrado ser necesarias en la Constitución de 1824, ha venido en declarar y decretar, y en uso de sus amplios poderes, declara y decreta: I. Que los Estados que componen la Unión mexicana, han recobrado la independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución; II. Que dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez el modo de ser política del pueblo de los Estados Unidos Mexicanos; III. Que la acta constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas en 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República; IV. Que estos códigos deben observarse con la siguiente (Acta Constitutiva y de Reforma de 1847).

El acta de reforma establece en sus artículos 5, 12, 13, 16, 17 y 25, lo que se puede considerar el capítulo de responsabilidad de los servidores públicos, ya que en ellos se estableció el aseguramiento de las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad a través de una ley y los medios para hacerlas efectivas; se estableció la base para el procedimiento de desafuero, para la responsabilidad penal contra los altos funcionarios; se estableció responsabilidad para el Presidente de la República en los delitos comunes, así mismo, se estableció responsabilidad para los Secretarios de Despacho ya fuere por acción u omisión en el ejercicio de su función.

De lo anterior, se concluye que el acta de reforma analizada retoma lo establecido en la Constitución de 1824, dejando superado lo establecido en las Bases Constitucionales de 1835, las siete leyes constitucionales de 1836 y las Bases orgánicas de 1843, sin embargo, en 1857 se establece un nuevo régimen de responsabilidad de los servidores públicos.

1.11 RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año de 1857, en su título cuarto se estableció el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, que comprendía de los artículos 103 al 108, en los que se implementó la filosofía del liberalismo e individualismo, al respecto el Dr. Burgoa comenta:

La Constitución de 1857 implanta el liberalismo e individualismo como regímenes de relaciones entre el Estado y sus miembros. Puede afirmarse, pues, que dicha Constitución fue el reflejo auténtico de las doctrinas imperantes en la época de su promulgación, principalmente en Francia, para las que el individuo y sus derechos eran el primordial, si no el único, objeto de las instituciones sociales, que siempre debían respetarlos como elementos súper estatales (Burgoa Orihuela;2001:145).

La Carta Suprema respecto al régimen de responsabilidad de los servidores públicos del año de 1857, establecía: en su artículo 103 que:

Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos comunes que comentan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delito graves del orden común (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;2006:188).

De lo anterior, se aprecian varias diferencias en relación con la Constitución de 1917:

a) La primera, consiste en que: en la de 1857 se refería sólo a los Diputados y no a Senadores, esto se debe a que el Congreso era unicameral;

b) La segunda, consiste en que: en la primera Constitución se establecía “los individuos de la Suprema Corte de Justicia” no existía el calificativo de magistrados, ni el de Nación, cabe mencionar que actualmente el nombre es de ministros y no magistrados, como originalmente lo estableció la Constitución de 1917;

c) La tercera diferencia, consiste en que: en la Constitución de 1857 no se estableció la figura del Procurador General de la República;

d) La cuarta diferencia, consiste en que: en la de 1857 se estableció la responsabilidad a los Gobernadores por infracción y no por violación a la constitución y leyes federales, además de que no incluía a los Diputados locales;

e) La quinta diferencia, consiste en que: en la Constitución de 1857 se establecía la responsabilidad para el Presidente, respecto a violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral, las cuales se suprimieron en la Constitución de 1917 quedando sólo las de traición a la patria y delitos graves del orden común. Cabe mencionar que el presente comparativo es con la Constitución de origen de 1917. El artículo 104 de la Constitución en comento establece:

Si el delito fuere común, el Congreso, erigido en gran jurado, declarará a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;2006:189)

De lo anterior, se aprecian diferencias con la Carta Suprema de 1917, siendo las siguientes:

a) La primera, en la de 1857 habla del Congreso en la del 1917 establece la Cámara de Diputados, coinciden en que en caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior;

b) La segunda consiste, en que la de 1857 no contemplaba que para el caso negativo no es obstáculo para que la acusación continúe cuando el presunto responsable deje de tener fuero;

c) La tercera, consiste que para el caso afirmativo tratándose del Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de

Senadores, situación que no contempló la Constitución de 1857, coincidieron en que en el afirmativo el acusado quedaba a disposición de los tribunales comunes, ésta última en su artículo 105 estableció:

De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho cargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigido en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;2006:189-190).

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después. En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;2006:190).

De lo anterior, se aprecian diferencias tales como: a) La primera, consiste en que en los juicios políticos establecidos en la Constitución de 1857 intervenía la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, función que en la de 1917 realiza el Senado de la República previa acusación de la Cámara de Diputados; b) La segunda, consiste en que en la Constitución de 1917 se concede la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, situación que no previo la Constitución de 1857, coinciden en el término para fincar responsabilidad y que en las demandas del orden civil no existe fuero ni inmunidad, así como que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no existe el indulto, sin embargo, el 5 de febrero de 1917, el Poder Constituyente Originario, establece un nuevo régimen de responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

1.12 RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, de lo anterior se desprende que el pueblo es el titular de nuestra nación, y es voluntad de él constituirse en una republica representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, lo anterior, se encuentra fundamentado en los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que para un mejor análisis, se establecen los elementos con los que están integrados, los Estados Unidos Mexicanos, siendo los siguientes: a) la soberanía; b) que ella, reside esencial y originalmente en el pueblo; c) el pueblo; d) el poder público; e) el poder público nace del pueblo; f) el poder público se establece para beneficio del pueblo; g) es voluntad del pueblo constituirse en una república; h) que la república es representativa, democrática y federal; i) y, como se encuentra compuesta la república.

Para los efectos de la presente tesis, sólo se analiza el elemento de la democracia, excluyendo el resto, y por democracia se entiende que es: el sistema jurídico-político vigente en un Estado Nación que a través de él permite el intercambio de los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo de forma periódica y pacífica, en base a las leyes electorales y bajo los principios de: sufragio universal, libre, secreto y directo.

La democracia, esta integrada por ocho elementos: *“la soberanía; la presentación política; el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado; la responsabilidad de los funcionarios públicos; el referéndum; la juridicidad; la división o separación de poderes: y, la justicia social”* (Burgoa Orihuela Ignacio;2005:514-590) en la presente tesis se analiza el elemento de la responsabilidad de los servidores públicos y en este capítulo se estudia la parte Constitucional en los Estados Unidos Mexicanos, elemento que se encuentra fundamentado en los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114, *“En nuestro orden constitucional se ha instituido, pues, como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, consignado especialmente en los artículos 108 a 114 de la Ley Suprema para los altos*

funcionarios de la Federación y esbozado en el artículo 111, párrafo quinto” (Burgoa Orihuela Ignacio;2005:556), los cuales se analizan a continuación:

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamenta a quienes se reputaran como servidores públicos y que son responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de su función, la causa por la cual puede ser acusado el Presidente de la República, la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, y, establece de manera imperativa a los Estados de la Unión, la obligación de que deben normar a quienes se les considerara como servidores públicos, para los efectos de responsabilidad, el numeral mencionado literalmente establece:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

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

Del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede deducir lo siguiente:

a) En el primer párrafo, la facultad y obligación al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, para que expidan las leyes de responsabilidad de los servidores públicos, de las cuales, en el ámbito federal existen la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el ámbito estatal, en el Estado de Baja California, se ha publicado la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos para el Estado de Baja California;

b) En la fracción primera establece, el fundamento para el juicio político y los elementos que se deben actualizar para su configuración jurídica, los cuales son: 1) que realicen actos u omisiones al encontrarse en funciones; 2) que los actos u omisiones produzcan un perjuicio; 3) que el perjuicio se produzca a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;

c) En la fracción segunda establece, la forma en que será perseguida y sancionada la comisión o realización de actos u omisiones que constituyan delitos por parte de los servidores públicos, lo cual será de conformidad a lo establecido en los códigos sustantivos y adjetivos penales “Es la responsabilidad penal de los funcionarios públicos la que se prevé y regula constitucionalmente, según dijimos, siendo la legislación secundaria sobre responsabilidades oficiales, la reglamentaria de las disposiciones fundamentales respectivas (Burgoa Orihuela Ignacio;2005:557)”;

d) En la fracción tercera establece: 1) las causas por las cuales se les impondrán sanciones administrativas a los servidores públicos, “La responsabilidad administrativa se origina comúnmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal” (Burgoa Orihuela Ignacio;2005:557); 2) el fundamento constitucional, para los procedimientos necesarios para la aplicación de las sanciones administrativas; 3) los casos y circunstancias en las que se deba sancionar penalmente por enriquecimiento ilícito a los servidores públicos; 4) la facultad de los ciudadanos, para interponer denuncias en contra de los servidores públicos, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da la base constitucional para fundamentar, quienes podrán ser sujetos de juicio político, siendo todos los integrantes de primer nivel de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, tanto de la Federación como del Distrito Federal y de los Estados, así como los integrantes de primer

nivel del Poder Judicial, tanto de la federación como del Distrito Federal y de las entidades federativas, de igual forma, establece que podrán ser sujetos del juicio político los integrantes del Congreso Federal, es decir, los Diputados y los Senadores, de la misma manera, los integrantes de las cámaras legislativas, tanto del Distrito Federal como de las entidades federativas.

Así mismo, determina en qué consistirán las sanciones que se le impondrán a éstos servidores públicos, de igual forma, indica que la Cámara de Diputados será quien acuse al funcionario y la Cámara de Senadores será el jurado de sentencia, lo anterior, necesariamente deberá ser respetando la garantía de audiencia establecida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, es decir, el acusado deberá ser oído y vencido en juicio, además, se le respetará su garantía de legalidad, establecida en el artículo 16 de la Ley Suprema.

Cabe hacer una reflexión de suma importancia, pues será trabajo de otra tesis, el fundamentar la necesidad o no de sujetar a juicio político al titular del Ejecutivo de la Unión, dicho de otra forma, en esta tesis y en este apartado, se concluye que la única persona que no puede ser sujeta a juicio político lo es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, establece la condición necesaria 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 y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero del Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.

Condición necesaria que, consiste en llevar a cabo el juicio de desafuero, pudiendo ser la resolución positiva o negativa, es decir, que la Cámara de

Diputados puede declarar si ha o no lugar a proceder contra el inculpado, pero la negativa no implica que el procedimiento penal no siga su curso una vez concluido el periodo constitucional.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, ésta, resolverá con base en la legislación penal aplicable, las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados son irrecurribles.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los servidores públicos de primer nivel de las entidades federativas se seguirá el mismo procedimiento establecido para los servidores federales, pero la declaración de la procedencia será sólo declarativa, para que se comuniquen a los Congresos Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones aprueben y ejecuten el desafuero.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. En las demandas del orden civil que se establezcan contra cualquier servidor público no se requerirán declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados, respecto a las responsabilidades establecidas en nuestra Constitución, el Doctor Ignacio Burgoa, afirma:

Los funcionarios públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, civil y penal. La primera se deriva de la obligación que tienen de “guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen” antes de tomar posesión de su cargo y generalmente se hace efectiva

mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personificados o encarnan, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen. Por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeñe son irrelevantes. Tan es así, que el artículo 114 de la Constitución declara que 'En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público', sin distinción de categorías. La responsabilidad civil a que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de todos los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente (Burgoa Orihuela;2005:557).

Esa responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil o de delito o falta oficiales. En el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues sólo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria. En el segundo caso, la responsabilidad estaba prevista en el artículo 5 de la Ley de responsabilidades de febrero de 1940 (Burgoa Orihuela;2005:557).

Ahora bien, en lo que atañe a este tipo de responsabilidad, jurídicamente existe una distinción entre los altos funcionarios de la Federación y los que no tienen este carácter, tanto por lo que respecta a la tipificación de los delitos oficiales como al procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes a esta clase de delitos y a los órganos del Estado competentes para ello (Burgoa Orihuela;2005:558).

En base a lo anterior, se deducen los puntos siguientes: en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en su título cuarto, se establecen las bases constitucionales del régimen de responsabilidad de los servidores públicos, en el que se define a quienes se reputaran servidores públicos, tanto en el ámbito federal como en el Distrito Federal y las entidades federativas y municipios.

Se establece la obligación al Congreso de la Unión para expedir las leyes de responsabilidad de los servidores públicos, deduciendo que existe la responsabilidad política, cuando los servidores públicos incurran en actos u omisiones que causen perjuicio a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; se establece la responsabilidad penal, la cual se llevará a

cabo conforme a las leyes penales aplicables al caso concreto de que se trate; se establece la responsabilidad administrativa, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función pública; se establecen las bases constitucionales para los procedimientos políticos, penales y administrativos; se establecen la base constitucional para sancionar a los servidores públicos en caso de enriquecimiento ilícito, así como la sanción correspondiente, finalmente se establece la facultad para que el ciudadano denuncie ante la Cámara de Diputados.

Se establece quienes podrán ser sujetos de juicio político, siendo todos los servidores públicos de primer nivel de la federación, del Distrito Federal, de las entidades federativas y de los municipios, con excepción de Ejecutivo Federal, así mismo, se establecen las sanciones a aplicar.

Se establecen las bases constitucionales para llevar a cabo el procedimiento del juicio político, para proceder penalmente contra los servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados y para los procedimientos por responsabilidad administrativa.

Se establece las bases constitucionales por responsabilidad civil por parte del Estado en la actividad administrativa, pudiendo reclamar los particulares dañados, conforme a la ley secundaria.

1.13 RESUMEN DEL PRESENTE CAPÍTULO

El ejercicio de la función pública, como cuarto elemento de un Estado democrático, tiene una importancia fundamental en el desarrollo de la vida pública, porque implica el ejercicio de la representación de la voluntad popular, manifestada a través del sufragio, por lo anterior, el desempeño de los funcionarios públicos, *en lato sensu*, debe estar necesariamente sujeto al principio de legalidad y constitucionalidad, razón por la cual fue necesario analizar el régimen de responsabilidad del servidor público, este análisis se efectúa desde la faceta constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Como antecedente del capítulo de responsabilidad de los servidores públicos, existió en el sistema germánico-románico el juicio de residencia, al que se sometía a los Virreyes españoles, así mismo, en el sistema anglo-sajón, existió el impeachment, como antecedentes de lo que ahora se conoce como juicio político.

La responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución de Cádiz recaía sobre los Secretarios de Despacho; En la Constitución de Apatzingán, se establece, que la función pública es temporal, el juicio de residencia para los altos funcionarios fueron ventilados ante el Tribunal de residencia.

En la Constitución de 1824 se contempló esta institución jurídica, aunque no de manera sistematizada, en sus artículos 38, 42, 43, 107, 108, 109, 119, 136, 161 y 164; en la Bases Constitucionales de 1835 se estableció un supremo poder conservador que sólo era responsable ante Dios, pero si exigía responsabilidad al resto de los servidores públicos, de la misma forma se estableció en las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

En las Bases Orgánicas de 1843, se establece principalmente que todo el poder público residía esencialmente en la nación, que existía responsabilidad en toda persona que desempeñara algún cargo o comisión en la función pública, de igual forma se estableció la acción popular;

La responsabilidad del servidor público en el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847 estableció en sus artículos 5, 12, 13, 16, 17 y 25, lo que se puede considerar el capítulo de responsabilidad de los servidores públicos, ya que en ellos se estableció el aseguramiento de las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad a través de una ley y los medios para hacerlas efectivas.

En la Constitución de 1857 se estableció la responsabilidad de los servidores públicos en su título cuarto, bajo la influencia de las teorías del

individualismo y el liberalismo; en la Constitución que actualmente nos rige, conforme lo estableció el constituyente originario, esta institución jurídica se estableció en los artículos del 108 al 114.

Retomando el presente resumen, respecto a los antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos, existe la responsabilidad del servidor público en la Constitución de Cádiz, en la que se estableció que el Rey tenía el tratamiento de majestad católica y no estaba sujeto ningún tipo de responsabilidad, sin embargo, los Secretarios de Despacho eran responsable en los términos del artículo 226.

En la Constitución de 1824, se estableció el régimen de responsabilidad del servidor público en sus artículos, 38, 42, 43, 107, 108, 109, 119, 136, 161 y 164, el primero prescribía:

- a) Que cualquiera de las cámaras conocía como gran jurado de acusaciones por delitos contra la independencia nacional, contra la forma de gobierno o soborno, contra hechos que impidieran las elecciones de presidente, senadores y diputados, estos contra el Presidente de la República, de lo anterior, se aprecia que el Ejecutivo Federal ya estaba sujeto al sistema de responsabilidad;
- b) Respecto a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios de Despacho, estaban sujetos al régimen de responsabilidad por cualquier delito que cometieran durante el tiempo de sus empleos;
- c) Los gobernadores de los estados, eran responsables por publicar leyes o decretos contrarias a la Constitución y las leyes, así como por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la unión y de las órdenes del Ejecutivo Federal;

El artículo 42 prescribía que el fuero constitucional del que gozan los Diputados y Senadores, por las manifestaciones que realizaban en el ejercicio de su función; el tercer numeral comentado, prescribía que: el procedimiento,

para la declaración si había o no lugar a proceder a desaforar a los Diputados o Senadores que fueran sujetos a imputaciones por hechos criminales; el artículo 107 y 108 establecían que el Presidente sólo podía ser acusado ante cualquiera de las cámaras durante el periodo en que durara su cargo y hasta un año después; el Vicepresidente podía ser acusado sólo ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido y durante los cuatro años en que duraba su cargo; los Secretarios de Despacho eran responsables por estampar sus firmas en actos del Presidente que fueran contrarios a la Constitución de acuerdo a lo establecido en el artículo 119; el artículo 136 establecía la obligación a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de prestar juramento ante el Presidente de la República; el artículo 161 estableció la obligación de hacer guardar la Constitución y Tratados Internacionales; el artículo 163 establecía la obligación a todo funcionario de prestar juramento de guardar la Constitución; el artículo 164 establecía la facultad al Congreso para dictar leyes para regular el ejercicio de la función pública.

El régimen de responsabilidad del servidor público en la Constitución de 1857, influenciada por las teorías del individualismo y el liberalismo estableció el marco constitucional de responsabilidad en su título cuarto que comprendía los artículos 103 al 108 de la Ley Suprema:

- a) El primer artículo citado establecía la responsabilidad de los Diputados, de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los estados y la del Presidente de la República, los tres primeros eran responsables por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, así mismo, eran responsables por delitos, faltas u omisiones cometidos en el ejercicio de la función que desempeñaban, los gobernadores eran sujetos de responsabilidad por infracciones a la Constitución y a las leyes federales, el Ejecutivo Federal sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común;

- b) En el artículo 104 de la Constitución analizada se estableció el procedimiento de desafuero de los integrantes del Congreso de la Unión;
- c) El artículo 105 de la Constitución de 1857 establecía, que sobre los delitos oficiales cometidos por sus integrantes conocería el Congreso como órgano de acusación y la Suprema Corte de Justicia realizaba la función de jurado de sentencia;
- d) El artículo 106 negaba la gracia del indulto cuando se declaraba culpable de delito oficial al funcionario público representante del pueblo;
- e) El término para fincar la responsabilidad era sólo por el tiempo en que duraba el cargo y hasta un año después de conformidad con lo que establecía el artículo 107;
- f) Finalmente, el artículo 108 establecía la responsabilidad civil para los altos funcionarios el cual deja claro que en materia de responsabilidad civil no existía fuero ni inmunidad para ningún tipo de servidor público.

El presente análisis, sobre la responsabilidad del servidor público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, se realiza desde la base de la Constitución como lo estableció el poder constituyente originario, es decir, en esta parte no se analizan los cambios o adiciones o reformas realizadas a la Constitución desde 1917 a la fecha.

La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo mexicano, todo poder público dimana de él y se instituye para su beneficio, debido a que el pueblo es el titular de la nación mexicana, y es su voluntad constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, lo anterior, encuentra su fundamento constitucional en los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la anterior premisa, se deduce que el Estado mexicano es democrático, y el ejercicio de la función pública es un elemento de la democracia, así lo sostiene el ilustre Doctor

Ignacio Burgoa Orihuela en los términos siguientes: *“La democracia, está integrada por ocho elementos: la soberanía; la representación política; el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado; la responsabilidad de los funcionarios públicos; el referéndum; la juricidad; la división o separación de poderes; y, la justicia social (Burgoa Orihuela Ignacio;2005:514-590)* en la presente tesis, se analizó el elemento de la responsabilidad de los servidores públicos, establecida en los artículos 108 al 114, de la Ley Suprema de 1917 que se comentan en los puntos siguientes.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamenta a quienes se reputan como servidores públicos y que son responsables por los hechos activos o pasivos en que incurran en el ejercicio de su función, la causa por la cual puede ser acusado el Ejecutivo Federal, la responsabilidad de los ejecutivos locales, los Diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales de Justicia de los Estados y los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, y establece de manera imperativa a los Estados de la Unión, la obligación de que debe normar a quienes se les considera como servidores públicos en los Estados miembros de la federación.

Del artículo 109 de la Constitución Federal, se infiere la facultad del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales para expedir las leyes secundarias que norme el ejercicio de la función pública, establece el fundamento constitucional, para llevar a cabo el juicio político, fundamenta la responsabilidad penal de los servidores públicos, fundamenta las causas de la responsabilidad administrativa, el procedimiento para su aplicación, establece el fundamento por causas de enriquecimiento ilícito, y una facultad esencial que es la otorgada a los ciudadanos para interponer denuncias en contra de los servidores públicos ante la Cámara de Diputados.

El artículo 110 de la Ley Suprema, establece quienes podrán ser sujetos de juicio político, siendo éstos todos los integrantes de primer nivel de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, tanto de la Federación como del Distrito Federal y de los estados, así como los integrantes de primer nivel

del Poder Judicial, tanto de la Federación como del Distrito Federal y de las entidades federativas, de igual forma, establece que podrán ser sujetos de juicio político los integrantes del Congreso Federal, es decir, los Diputados y Senadores, de la misma manera, los integrantes de las cámaras legislativas, tanto del Distrito Federal como de las entidades federativas.

Así mismo, el numeral antes analizado determina en qué consistirán las sanciones que se le impondrán a esos servidores públicos, además, indica que la Cámara de Diputados será quien acuse al funcionario y la Cámara de Senadores será el jurado de sentencia, lo anterior, necesariamente respetando la garantía de audiencia establecida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Suprema, es decir, el acusado deberá ser oído y vencido en juicio, además, se le respetará la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional, de la anterior premisa, se puede llegar a una conclusión muy importante, que consiste en que el Ejecutivo Federal no está sujeto a responsabilidad política, es decir, no les es aplicable el juicio político.

El primer párrafo del artículo 111 de la Carta Magna, establece el fundamento para realizar la declaración si a lugar o no a proceder a desaforar al servidor público, es decir, establece el fundamento para el desafuero de los funcionarios establecidos en el artículo 110, y será realizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la resolución puede ser positiva o negativa, en el primer caso, el funcionario quedará a disposición de las autoridades judiciales, para que se lleve a cabo el procedimiento penal correspondiente, en el segundo caso, se suspenderá todo procedimiento, empero, éste se podrá iniciar una vez cumplido el periodo constitucional del servidor público, es decir, una vez que no cuente con fuero constitucional. Por lo que respecta al Ejecutivo Federal, sólo podrá ser acusado penalmente ante la Cámara de Senadores, la cual resolverá con base en la legislación penal correspondiente.

Para proceder penalmente contra los funcionarios de primer nivel de las entidades federativas por delitos federales, se seguirá el mismo procedimiento en el Congreso de la Unión, pero la resolución será sólo declarativa y se

comunicará a la legislatura local correspondiente, para que procedan al desafuero del funcionario y sea puesto a disposición de la autoridad judicial correspondiente.

El efecto de la resolución de las cámaras en sentido positivo, es decir, que ha lugar a desaforar al servidor público, es que quedará sujeto al proceso penal correspondiente y de obtener sentencia absolutoria el sentenciado tendrá el efecto de regresar a su puesto, caso contrario, si es condenatoria, tendrá que cumplir en términos de ley sin volver a su puesto. Las resoluciones de las Cámaras del Congreso de la Unión son inatacables, es decir, que no se puede ejercer ningún tipo de recurso en contra de ellas, respecto a la responsabilidad civil, no existe el fuero constitucional, es decir, que el ofendido podrá iniciar su demanda civil ante juez competente en los términos establecidos en las leyes civiles correspondientes.

El artículo 112 de la Constitución Política analizada, establece dos supuestos; el primero, consiste en que en el caso de que un servidor público, de los establecidos en el primer párrafo del artículo 111, cometa un delito cuando se encuentre separado de su cargo, no se necesitará el procedimiento de declaración de procedencia; el segundo supuesto, consiste en que en caso de que el servidor público que cometió el delito vuelva a su cargo o desempeñe otro de los establecidos en el artículo 111, en este caso tendrá que llevarse a cabo todo el procedimiento de desafuero.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos encuentra su fundamento constitucional en el artículo 113, éste nos remite a la ley secundaria, en la cual se establece las obligaciones de los servidores públicos, las sanciones aplicables, los procedimientos que se llevarán a cabo y las autoridades competentes:

a) Las obligaciones de los servidores públicos en esta materia son: conservar o salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia;

b) Las sanciones aplicables son: la suspensión del cargo, destitución e inhabilitación del puesto, sanciones económicas, además de aquellas que específicamente establezcan las leyes aplicables al caso concreto;

c) Los procedimientos y las autoridades competentes dependerán de si se trata de servidores públicos del Poder Ejecutivo, Judicial o Legislativo, ya sea federal o estatal.

El artículo 114 constitucional establece los supuestos y términos, para poder ejercer o denunciar la responsabilidad de los funcionarios públicos establecidos en el artículo 110:

a) El primer supuesto, establece que el procedimiento del juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que dure el cargo del funcionario y hasta un año después de concluido;

b) El segundo supuesto, establece que las sanciones correspondientes sólo se podrán aplicar dentro de un año contado a partir de iniciado el procedimiento, lo que se concluye que es una forma de protección al servidor público, considerando que va en contra del principio de la democracia analizado, pues todo servidor público debe estar sujeto al principio de igualdad ante la ley, es decir, no gozar de protección cuando infrinja la ley, sino por el contrario, obligarlo a cumplirla en beneficio del Estado;

c) La responsabilidad penal de los servidores públicos, será exigible en los tiempos o términos establecidos en las leyes penales aplicables, lo que se considera oportuno o correcto al estar aplicando, en esta materia, el principio de igualdad ante la ley, lo que no es así en la responsabilidad política;

d) La prescripción de la responsabilidad administrativa, la señala específicamente la ley secundaria, pero deberá tomar en cuenta la naturaleza y las consecuencias de los actos u omisiones en que incurrió el servidor público, pero cuando estos sean graves, se establece de manera imperativa que los plazos de prescripción no podrán ser menores a tres años.

De lo anterior, se concluye que en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se encuentra establecido el marco constitucional de responsabilidad de los servidores públicos, del que se desprende la partes sustantiva del ejercicio del derecho de la función pública, entendiendo por este al grupo de normas constitucionales y legales que rigen el hacer o no hacer de las personas que representan al Estado mexicano, quienes deben actuar siempre dentro del ámbito de sus facultades y competencias.

El derecho de la función pública es el conjunto de normas constitucionales y legales que rigen el actuar de todas aquellas personas físicas que representan al Estado, quienes deben actuar dentro del ámbito de sus facultades y competencias, respetando siempre el principio de seguridad jurídica y de legalidad establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes secundarias.

De lo anterior se deduce, que el ejercicio de la función pública, se encuentra regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las leyes secundarias y aprobadas por la doctrina, y es el actuar que recae en las personas que representan al Estado, en sus diferentes cargos públicos.

Con base en lo anterior, se afirma que efectivamente, en los Estados Unidos Mexicanos se han contemplado en sus diversos ordenamientos constitucionales, el régimen de responsabilidad política, administrativa, penal y civil de los servidores públicos, deduciendo que existen cuatro tipos de responsabilidad: la política, la administrativa, la penal y la civil; la primera, es la que se actualiza por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; la segunda, se actualiza por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; la tercera, es la acción u omisión realizada culpablemente por el servidor público en el ejercicio de su función o fuera de el, tipificada por la ley y sancionada con una pena; la cuarta, es el daño causado

al Estado o al gobernado por impericia, negligencia o intencional por parte del servidor público en el ejercicio de su función, además de la responsabilidad civil en que puede incurrir en sus actos como particular.

Por lo investigado y analizado en este capítulo se considera necesario que al cuarto elemento de la democracia, es decir, al régimen de responsabilidad de los servidores públicos, se le dé una mayor importancia, tanto en las universidades realizando investigación, como en la docencia impartiendo las cátedras necesarias a los universitarios, así como en los diferentes ámbitos del poder del Estado, lo anterior, para contribuir a lograr los fines del Estado al aplicar efectivamente la Ley a los casos concretos que se presentan sobre responsabilidad de los servidores públicos.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO JURÍDICO CONCEPTUAL

2.1 HACIA UN ESTADO DE DERECHO

Sin la posibilidad de que los servidores públicos se obliguen a responder por sus actos en el ejercicio de su función pública, el Estado de Derecho se evidencia en uno de sus aspectos más sensibles: el sometimiento a la ley de quienes se desempeñan como representantes del poder.

En la evolución del Estado, se encuentra que la transformación de Estado Absolutista en Estado de Derecho presenta modificaciones en los elementos que lo conforman, fundamentalmente en sus elementos personales: población y gobierno; así como en las relaciones que se generan entre ellos: es decir, derechos públicos subjetivos, y así llegar a consolidarse como la base del sistema de responsabilidad de los servidores públicos.

En el Estado Absolutista la figura del monarca tenía la calidad de soberano, por lo que no existía poder alguno sobre él; de tal modo que la voluntad del rey es la ley y, por lo tanto, no hay punto de valoración para calificar su actuación. De esto derivaba que el rey no se equivocaba. Por otra parte, la supremacía del monarca impedía la existencia de alguna autoridad que pudiera juzgarlo y, aún más, que condenara su actuación, de lo que finalmente resultaba que el rey no pudiera ser juzgado.

Así, en un principio la idea predominante era la de la irresponsabilidad absoluta del Estado, basada fundamentalmente en la idea de la soberanía como equivalente a la del poder omnímodo y absoluto delegado al monarca por su Dios. Su infalibilidad derivaba de tal origen divino. Producto de la viva encarnación de los dioses, los actos del soberano debían ser acatados por sus súbditos, sin recurso alguno, identificándose plenamente así el Estado con la persona de sus gobernantes (Guido Santiago Tawil Citado por Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto; 1999: 1).

Sin embargo, el avance político, social y jurídico de la sociedad pudo lograr el sometimiento del monarca al derecho a través de las diferentes luchas sociales y avances doctrinales, de tal forma, que fue limitando el poder de la autoridad, al evitar su concentración en una sola persona, encargando su ejercicio a diferentes poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, y delimitando su

autoridad a lo que expresamente le hubiera sido facultado previamente. Es el resultado de las luchas entre el rey y el pueblo o sus representantes, es la consagración de la soberanía popular. Es la limitación del poder real y del poder en general por la Constitución.

De esto se desprende que, la división de poderes y la legalidad fueron los principios básicos que permitieron identificar, en primera instancia, la transición del Estado Absolutista a Estado de Derecho, al evitar la concentración del poder en sólo unas manos, y eliminar la discrecionalidad de actuación de que gozaba la autoridad, de tal forma que ahora sólo puede hacer lo que “la voluntad general de la población”, haya determinado en la ley.

El Estado liberal de Derecho, tiene como fin principal otorgar certeza y seguridad jurídica, para que se despliegue la libertad individual en busca de sus propios fines, que para los liberales son también los de la sociedad, y al lograrse se realizan ambos. Para que la seguridad jurídica se alcance, es necesario que los órganos del Estado actúen exclusivamente con arreglo a las normas jurídicas que fijen el círculo de sus competencias.

Así los principios de “la voluntad del rey es la ley”, “El rey no se equivoca”, y “El rey no puede ser juzgado”, desaparecen en el Estado de Derecho, en que sus órganos de gobierno, como autoridades, sólo pueden hacer aquello que la ley le autorice.

De esta forma, los derechos de los individuos se fundan sobre un acto soberano de autolimitación del Estado, es decir, la sumisión de los representantes del gobierno en sus tres ramas, precisamente con el ánimo de combatir la arbitrariedad.

El sistema de responsabilidad de los servidores públicos, representa así un freno a la extralimitación o a la omisión en sus actividades o funciones, basado en un Estado de Derecho, en la medida en que los poderes arbitrarios se sustituyen por poderes jurídicamente controlados.

2.2 FUNCIONARIO PÚBLICO, PROBLEMA TERMINOLÓGICO Y CONCEPTUAL

Problema terminológico:

Las personas jurídicas públicas actúan mediante voluntades humanas que se ponen a su servicio. El elemento humano es el nervio motor de dichos entes. Las distintas personas públicas estatales utilizan para el cumplimiento de sus fines un número elevadísimo de personas físicas. Ese conjunto de personas al servicio de las entidades estatales constituye el funcionamiento público y su actividad se regula por normas y principios especiales... (Sayagués Laso citado por Enciclopedia Jurídica Omeba; 1978: 1046).

El problema terminológico para determinar el concepto de servidor público, se encuentra en el empleo del calificativo de “funcionario público”, “agente público”, ó “servidor público”, que la doctrina utiliza con apego a la multiplicidad de situaciones jurídicas y de actividad que el “funcionario público” realiza en los tan diferentes cargos y funciones. Algunos funcionarios públicos actúan como titulares de los órganos y otros simplemente realizan tareas materiales, técnicas, entre otras; pueden individualizarse los que ejercen funciones políticas y los que no tienen estas funciones; los hay con cargos permanentes, a término y también transitorios, retribuidos u honoríficos; algunos ejercen funciones especializadas y otros tareas de carácter industrial y comercial, pero en todos los casos son funciones de interés público. Existen quienes están dedicados exclusivamente a la función pública y quienes simultáneamente trabajan en actividades particulares, como el caso de los asesores.

Entre algunos de los argumentos para la identificación terminológica se encuentran: a) la doctrina francesa, hacia la cual ha tendido miméticamente la literatura, se inclina en la actualidad, por el abandono más o menos declarado, de los maestros Duguit, Hauriou y Jeze y por la búsqueda de una nomenclatura y concepción unitaria del “funcionario público” o “servidor del Estado”; b) la doctrina y la legislación hispana, basamentos históricos de la organización administrativa, sólo ha aceptado distinciones menores bajo la denominación única y genérica de “funcionario público”, “la persona que, designada por autoridad competente ejerce funciones públicas”; c) el derecho mundial y,

particularmente, el derecho hispanoamericano comparado no solo no acusan en su gran mayoría, la distinción entre empleado público y funcionario público, sino que expresamente identifican ambos términos en forma reiterada; d) la forma jerarquizada y, en cierto modo, hermética de la administración central no permite, sino en los grados o escalones de los gobernantes “funcionarios” que expresen “la voluntad del Estado”, y en cuanto a la administración descentralizada, los órganos colegiados y plurirepresentativos; y e) la discriminación por razones ajenas a la clasificación científica objetiva de los cargos y empleos y, correlativamente, a los diversos niveles de idoneidad de las personas que los sirven o deben servirlos, atenta gravemente contra los principios básicos del funcionario público en una democracia constitucional, particularmente contra la igual opción a todos los cargos públicos.

Problema conceptual:

El problema conceptual no es de mera terminología, sino que en él está en juego también un problema de fondo, la expresión “funcionario público” se encuentra con frecuencia en el derecho positivo y, por tanto, el concepto que se admita puede hacer variar al alcance de estas normas.

Bajo la corteza terminológica se entrecruzan, chocan o se conjugan en mayor o menor medida, materias de todas y cada una de las disciplinas y ciencias sociales clásicas –no única y excluyentemente la ciencia del derecho administrativo–, sino también y en análoga medida y trascendencia las nuevas disciplinas técnicas, como parte de las relaciones humanas y relaciones públicas. Entre estas ciencias, se encuentran la sociología, la psicología, la ciencia política, la ciencia de la administración, la ecología, la cibernética, la estadística social, entre otros.

Ordinariamente, la función pública, que por lo común implica la permanencia en su prestación, se cumple desde el oficio o cargo público, por quienes pueden ser denominados genéricamente los “funcionarios públicos”. Así, desde el punto de vista normativo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las reformas de 1982 realizadas a su Título

Cuarto, precisamente se modificó el concepto de “funcionario” por el de “servidor público”, para expresar claramente la naturaleza del “servicio” que implica un empleo, cargo o comisión.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, representa un paso importante en este sentido, en principio porque en el concepto de “servidor público”, engloba absolutamente a todas aquellas personas que trabajan no sólo en la administración pública federal, sino en los poderes legislativo y judicial, dejando atrás las abstractas clasificaciones de altos funcionarios, funcionarios y empleados de la federación.

2.3 DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO

Por lo que hace al concepto de servidor público, los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, en virtud de que solamente se enuncian a quienes se les debe dar tal carácter, es por ello que surge la necesidad de recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública o, en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate.

El criterio para definir el término de servidor público, tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado, y no así en la prestación de un servicio público.

Con base en lo anterior, se debe considerar como servidor público a: *aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los gobiernos Municipales (Ortiz Soltero; 2001:5), o bien como, aquella persona física que expresa y participa en la formación y ejecución de la voluntad estatal, es decir, es el medio que de hecho y por derecho utiliza el Estado para realizar sus actividades (Castrejón García; 2003: 117).*

De ambos conceptos se puede desglosar las características de:

- Una designación legal;
- El carácter de permanencia;
- El ejercicio de una función pública que le da poderes o facultades propias;
- Su carácter representativo del Estado.

En el derecho vigente en México, la definición y enumeración de quiénes son servidores públicos, lo mismo que la responsabilidad a que quedan sujetos y la configuración de los tipos delictivos, son el resultado de una compleja y profunda reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, especialmente al título cuarto, en sus artículos 108 al 114 conforme decreto aparecido en el Diario Oficial del día 28 de diciembre de 1982; al Código Penal del Distrito Federal conforme decreto publicado en el Diario Oficial del día 5 de enero de 1983; y la promulgación de una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial del día 31 de diciembre del año de 1982. Estas modificaciones, fueron realizadas con el propósito de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público.

Se considera que el artículo 108 constitucional, fue modificado con el interés de dar un trato igualitario en la ley a los servidores públicos y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales; en este orden de ideas, este numeral dispone en forma enunciativa, que deben ser considerados 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.

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

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

De acuerdo con lo anterior, deben ser considerados como servidores públicos todas aquellas personas que como funcionarios, empleados o trabajadores desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial de la Federación, en el Poder Judicial del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de los senadores, diputados y asambleístas, respectivamente que integran estos órganos públicos; así como los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal; es decir, los que están adscritos, en ambos casos al Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos admite así la acción pública contra los delitos de los servidores públicos, bajo esa amenaza absurda de incurrir en responsabilidad. Probablemente tanto las procuradurías y las mismas Secretarías de la Contraloría General están facultadas también para instar el desafuero de los altos funcionarios, de acuerdo con sus propias investigaciones. No tratándose de altos funcionarios, la acción penal será ejercida por las procuradurías (General de la República, la del Distrito Federal y las mismas procuradurías estatales) con el auxilio, poco estimulante de la denuncia de particulares. La prescripción de la acción no será inferior a tres años, según previene la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Relativo al Presidente de la República, el artículo 110 reformado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptúa que durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, en cuyos supuestos se le formularán cargos ante la Cámara de Senadores, la cual resolverá con base en la legislación penal.

Dispone el artículo 111 reformado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que respecto a los funcionarios, Diputados y Senadores, ministros, secretarios, jefes de departamento, procuradores generales y los altos funcionarios locales, se determine primero el desafuero del inculcado antes de que se proceda conforme a la justicia penal ordinaria.

El grave inconveniente es que la última reforma a la Carta Magna, vino a reforzar poderosamente el procedimiento de desafuero en beneficio de los inculcados. Efectivamente, el artículo 109 constitucional refuerza el carácter protector del fuero, porque al trámite, ante la Cámara de Diputados se le da un fuerte sentido contradictorio, ya que pesa sobre el particular que formule la denuncia, la carga de la prueba, su presencia constante, así como el apercibimiento de incurrir en responsabilidad penal por el hecho mismo de la denuncia.

2.4 CONTROL LEGAL DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

El control de los funcionarios públicos, permite regular y encauzar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que corresponden, por mandato legal, a cada uno de los órganos de gobierno, o en su defecto, a sus titulares, cualquiera que sea su rango, nivel o jerarquía. El control legal de los funcionarios públicos es uno de los elementos más importantes de los regímenes democráticos. Para Ignacio Burgoa, *la ciudadanía debe estar en contacto permanente con los gobernantes, ejerciendo sobre estos una especie de control político sobre su conducta, su participación en la buena marcha del gobierno no debe contraerse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos estatales primarios y dejar que estos se comporten según su arbitrio, desplegando*

muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general, postergando el cumplimiento de su deber como funcionarios públicos a la satisfacción de sus intereses personales o a su ambición y codicia (Burgoa Orihuela; 2000: 527).

Este control legal de los gobernantes se ejerce a través de distintos medios jurídicos, ya sea que se trate de impugnar el acto administrativo o de gobierno que cause una lesión a los intereses colectivos o particulares, en cuyo caso se aplicarán y emplearán las leyes, recursos y juicios existentes en el derecho vigente, o en su defecto, de responsabilizar al servidor público que no se conduzca dentro de los preceptos constitucionales y las leyes que regulan su actividad y su actuación. De esa dualidad surgen los dos principios jurídicos que son la base fundamental de la democracia: el principio de legalidad y el principio de responsabilidad (Ortiz Soltero Sergio Monserrit; 2001: 71).

Principio de legalidad. El principio de legalidad circunscribe la actividad del gobernante al marco constitucional y a sus leyes reglamentarias, lo que significa que los actos de gobierno, los actos de autoridad, y los actos de administración deben estar previstos en una ley previamente expedida para poder ser ejecutados; es decir, por una parte las atribuciones que pretenda ejercer el servidor público deben estar contenidas en una ley vigente, y por la otra, si el ejercicio de las mismas excede en cualquier forma, el afectado podrá recurrir o impugnar el acto en sí mismo, en los términos que establezcan las propias leyes. Este principio tiene su fundamento en el numeral 14 constitucional.

Principio de responsabilidad. El principio de responsabilidad se refiere a la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al funcionario público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las leyes aplicables.

Ambos principios aunque tengan distintos ámbitos de operatividad, se complementan puntualmente al violarse el de legalidad, los actos de autoridad de la que la violación se cometa, son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos y recursos que en cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo

infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas.

El funcionario público debe adecuar su conducta dentro de la competencia legalmente concedida, sin que pretenda anteponer sus intereses particulares a los de la colectividad; sin embargo, el mismo no siempre se conduce dentro del marco legal, por lo que se hace necesario recurrir a los ordenamientos que regulan y sancionan las conductas infractoras. El tipo de conducta determina el procedimiento y las leyes aplicables; sin perjuicio de que una misma conducta puede ser, a la vez, violatoria de distintos ordenamientos jurídicos.

En el sistema legal mexicano se encuentran cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Estas son la responsabilidad penal, política, administrativa, y civil. Autores como Godolfino Juárez Mejía sostienen *que la responsabilidad penal y la civil, no nacen de su particularidad de servidores públicos, sino de un carácter más general, de ser ciudadanos sometidos a las leyes que rigen el país* (Juárez Mejía; 2002: 96).

En este sentido, la Constitución sólo se refiere a las responsabilidades penales cuando se trata de servidores públicos que se desempeñan en un empleo, cargo o comisión, que por su interés público las funciones conferidas al órgano no pueden ser interrumpidas, por lo que antes de que las autoridades competentes puedan intervenir será necesario un antejudio en el que se determinará si es procedente la acción penal. Y a las civiles sólo para asentar que en ningún caso o demanda habrá inmunidad o fuero para los servidores públicos, por lo que la actuación de las autoridades competentes no requerirá de declaración de procedencia.

Servidor Público	Régimen de responsabilidad	Legislación que lo reglamenta	Tipo de sanciones
	Penal	Código Penal Federal.	Privación de la libertad; restitución del lucro indebido.
	Político	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	Destitución e inhabilitación .
	Administrativo	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	Apercibimiento Privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución;
		Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	sanción económica e inhabilitación para desempeñar empleos o comisiones en el servicio público. No establece sanciones.
	Civil	Código Civil para el Distrito Federal.	Reparación del daño causado.

Cuadro No. 1 Regímenes legales aplicables al servidor público en materia de responsabilidades. Fuente: (Olmeda García y Agüero Martínez; Régimen de Responsabilidad del Servidor Público:2008;43).

2.4.1 Responsabilidad penal

En materia de responsabilidad penal, el título cuarto de la Constitución Federal estableció, en la reforma de 1982, varias prevenciones que deben ser observadas por la legislación vigente de la materia. Entre las más destacadas se encuentran:

- La comisión de delitos deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y las sanciones de esta naturaleza se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto por ella;
- Los funcionarios federales, con investidura constitucional, son penalmente responsables por cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus encargos; sin perjuicio de que para proceder penalmente contra ellos es necesario que la Cámara de Diputados declare, por mayoría absoluta de sus miembros en sesión, si ha lugar o no de proceder contra el inculpado.
- El primer mandatario únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.
- No se requiere declaración de procedencia cuando el funcionario público cometa un delito mientras no se encuentre en funciones o se encuentre separado de su encargo, a menos que haya regresado a desempeñar sus funciones o haya sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero que le dé investidura constitucional;
- Tiene especial relevancia el tratamiento constitucional del enriquecimiento ilícito. El tercer párrafo de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Federal, establece que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente al servidor público por enriquecimiento ilícito, cuando durante el tiempo de su encargo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan

como dueños respecto de ellos, cuya procedencia lícita no puedan justificar;

- Las leyes penales deberán sancionar el enriquecimiento ilícito, además de las penas corporales y económicas que correspondan, con el decomiso y la privación de la propiedad de bienes producto de la comisión de hechos delictuosos. Las sanciones penales deben graduarse de acuerdo con los beneficios obtenidos y los daños y perjuicios causados, independientemente de los que puedan incurrir en la comisión del delito, y la sanción económica por frutos mal habidos, por hasta tres veces el mismo, estableciendo que la corrupción del servidor público debe implicar sanciones con costos superiores al lucro obtenido. En tanto que es un daño o perjuicio el que causa el servidor público con su conducta delictiva, la responsabilidad puede exigirse por la vía penal, civil o administrativa; y
- La responsabilidad por delitos cometidos por cualquier servidor público, durante su tiempo de encargo, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto que el servidor desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 constitucional.

Con estos elementos se concluye que la responsabilidad penal, tratándose de los servidores públicos, es aquella en que la incurren cuando sus actos u omisiones quedan tipificados como delitos por las leyes penales. Estos actos u omisiones deben darse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los distintos tipos penales que integran los Títulos Décimo y Undécimo del Código Penal Federal, relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, que tipifican como delitos en los artículos 214 al 225:

- Ejercicio indebido del servicio público;
- Abuso de autoridad;
- Desaparición forzada de personas;

- Coalición de servidores públicos;
- Uso indebido de atribuciones y facultades;
- Concusión;
- Intimidación;
- Ejercicio abusivo de funciones;
- Tráfico de influencia;
- Cohecho;
- Peculado;
- Enriquecimiento ilícito; y
- Delitos cometidos en la administración de justicia.

Si por el contrario, si el delito es cometido por el servidor público, pero éste no se encuentra en funciones, también es susceptible de que se le responsabilice penalmente, cualquiera que sea el tipo penal del ordenamiento citado, en los que se ubique su conducta u omisión.

Respecto a las penas y medidas de seguridad que se pueden imponer al servidor público infractor, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 24 del Código Penal Federal pueden ser:

- Prisión;
- Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad;
- Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos;
- Confinamiento;
- Prohibición de ir a un lugar determinado;
- Sanción pecuniaria;
- Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito;
- Amonestación;
- Apercibimiento;
- Caución de no ofender;
- Suspensión o privación de derechos;

- Inhabilitación, suspensión o destitución de funciones o empleos;
- Publicación especial de sentencia;
- Vigilancia de la autoridad;
- Suspensión o disolución de sociedades;
- Medidas tutelares para menores; y
- Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.

Por supuesto que en la lista anterior, hay algunas penas y medidas de seguridad que por su naturaleza no podrían ser directamente aplicables al servidor público sentenciado, como por ejemplo la antepenúltima, pero se enumeraron todas las que menciona el artículo de referencia para tener una visión completa de las penas y medidas de seguridad consideradas en la legislación penal federal.

2.4.2 Responsabilidad política

La responsabilidad política es definida como: *aquella en la que incurren los funcionarios federales cuando su conducta viole los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales* (Ortiz Soltero Sergio Monserrit; 2001: 89).

El ordenamiento aplicable en materia de responsabilidad política en México es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El objeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentar en materia de responsabilidad política a:

- Sujetos de responsabilidad;
- Las causales de responsabilidades;
- Las autoridades competentes para instaurar el Juicio Político;

- El procedimiento del Juicio Político;
- Las sanciones por la comisión de conductas infractoras.

Las sanciones aplicables por responsabilidad política conforme a la citada ley son:

- Destitución. Consiste en la separación definitiva del empleo, cargo o comisión, en este caso, del funcionario con investidura constitucional.
- Inhabilitación. Esta incapacidad legal será de uno hasta veinte años.
- Sanción económica. Sin perjuicio de la responsabilidad penal en que pudiera incurrir el funcionario inculcado.
- Pérdida de inmunidad procesal. Esta medida también puede ser considerada como una sanción o pena que es causa directa de la destitución del cargo. Por supuesto que la referencia se hace sobre los funcionarios públicos sujetos al Juicio Político que gozan de inmunidad procesal y no a aquellos que, siendo también sujetos a él, carecen de esta prerrogativa constitucional.

2.4.3 Responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa se puede definir como:

aquella en la que incurren los servidores públicos cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativa que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Las disposiciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que tutelan el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ortiz Soltero; 2001: 124).

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, toda vez existen otras disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades.

Por su parte, el artículo 113 de la Constitución, dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán determinar las obligaciones a su cargo, a fin de salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones. Estas obligaciones a su vez están previstas en el Código de Conducta conteniendo las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. De esta manera se detallan las obligaciones específicas de los servidores públicos.

Respecto a las sanciones, la fracción III del artículo 109 constitucional dispone que se apliquen sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones. Se determinan como sanciones las siguientes:

- Apercibimiento privado o público;
- Amonestación privada o pública;
- Suspensión temporal;
- Destitución del puesto;
- Sanciones económicas; e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en los órganos de gobierno.

2.4.4 Responsabilidad civil

La responsabilidad política, administrativa y penal, en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, se encuentran delimitadas en un mismo cuerpo normativo, en el que se consideran: los sujetos de la obligación, las conductas que dan origen a tales responsabilidades, los procedimientos aplicables y las correspondientes sanciones. En el caso de la responsabilidad civil del servidor público, es diferente, ya que por una parte es una figura jurídica de carácter civil considerada en forma parcial y dispersa por el Código Civil Federal, y por la

otra, es regulada con mayor detalle por el Código Penal Federal, en virtud de que el legislador consideró, desde 1870 y 1871, años en que fueron publicados por primera ocasión estos dos ordenamientos, que este tipo de responsabilidad, en general, era consecuencia de los actos que derivan en responsabilidad penal. Esto se determinó así, para resaltar las consecuencias de las conductas delictivas, ¿parafraseando a los redactores de las respectivas comisiones encargadas de redactar estos ordenamientos?. Además, existen otras disposiciones de carácter administrativo, que también refieren a la responsabilidad civil del servidor público.

La manera en que se reglamenta en el Código Civil Federal la figura jurídica de la responsabilidad del funcionario público tiene el propósito de restituir el daño causado, es decir, se busca reubicar a la víctima u ofendido a la situación en la que se encontraba antes de la comisión del hecho u acto dañoso, y cuando esto no es posible, el responsable está obligado a pagar una indemnización económica, con la que legalmente se repara el daño material y moral causado a la víctima.

Se entiende que la responsabilidad civil, es la obligación que le corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas o por actos de las personas que deba responder; considerándose como daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación y como perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debió haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Los conceptos jurídicos de daño y perjuicio son aplicables en los diferentes ámbitos legales, por tener el ordenamiento civil un carácter sustantivo en el que las reglas comunes de responsabilidades civiles se aplican a diferentes sujetos, incluyendo por supuesto a los servidores públicos y al propio Estado.

Por este motivo, para el tratamiento de responsabilidad civil de servidor público, se debe atender a lo que dispone sobre el particular la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Civil Federal, el Código Penal Federal y otros ordenamientos de carácter administrativo como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación.

La responsabilidad civil aplicada al servidor público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos (Ortiz Soltero; 2001: 268).

Éste tipo de responsabilidad no se constriñe a sus actos como particular, sino también a aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la hacienda pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme lo establece la ley.

La sanción económica es impuesta por la autoridad administrativa y la sanción pecuniaria por el juez penal; dada su idéntica naturaleza no pueden imponerse las dos por la misma conducta cometida por el servidor público, esto es, si se impone al servidor público una sanción pecuniaria como resultado del proceso penal, la autoridad administrativa no podrá imponer la sanción económica como resultado del procedimiento administrativo disciplinario, y viceversa.

La reparación del daño será fijada por los jueces penales, según el daño que sea preciso reparar. El ministerio público debe solicitar la reparación del daño y el juez resolverá lo conducente, éste comprende a su vez:

- La restitución de la cosa obtenida por la comisión del delito, y si no fuese posible, el pago del precio de la misma;
- La indemnización del daño moral y material causado, y;

- Resarcimiento de los perjuicios causados.

De acuerdo al Código Penal Federal, cuando la reparación del daño deba exigirse a un tercero, tendrá el carácter de responsabilidad civil y se tramitará en forma incidental; sin embargo, esta diferencia que hace la legislación penal es técnicamente inexplicable, ya que en ambos casos se trata de responsabilidad civil.

2.5 DIFERENTES ACEPCIONES DE LOS VOCABLOS LEGALIDAD Y RESPONSABILIDAD

Las diferentes acepciones de los vocablos de legalidad y responsabilidad se analizan con afirmaciones del ilustre Doctor Burgoa Orihuela, quien afirma que: *“la garantía de legalidad consiste en que el servidor público se debe constreñir, en el ejercicio de sus funciones, a las facultades que le son concedidas por la ley”*; Abbagnano Nicola, citando a Kant, afirma que: *“el puro acuerdo o desacuerdo de una acción con la ley es la conformidad con la ley y que el vocablo responsabilidad tiene diferentes acepciones, a partir de quien lo concibe y el ángulo de observancia”*; así mismo, Rojas Amendi, sostiene que: *“el principio de legalidad garantiza seguridad jurídica y seguridad de orientación, premisas que los autores sostienen en los términos siguientes”*.

Al respecto el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, sostiene que:

LEGALIDAD: Implica adecuación de los actos de autoridad a la ley. Importa una garantía constitucional establecida en el artículo 16 del Código Supremo de México.¹

GARANTIA DE LEGALIDAD: La competencia 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 al dictarlo o ejecutarlo se 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

¹ Burgoa Orihuela Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 8 Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 267.

una perturbación al gobernado en cualquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto.²

De lo anterior, se deduce que el hecho de que un servidor público realice un acto de autoridad para el que no está facultado, es decir, realiza una acción u omisión fuera de la esfera de su competencia otorgada por la Constitución y por la Ley secundaria, se estaría, ante un acto de autoridad, viciado, ilegal e inconstitucional, el cual se debe impugnar por medio de los recursos legales correspondientes y en su momento el juicio de amparo contra actos de autoridad que no son de su competencia, lo que traería como consecuencia lógica, el otorgamiento de un amparo liso y llano por parte del Poder Judicial Federal.

Al respecto Abbagnano Nicola, sostiene que:

LEGALIDAD: La conformidad de una acción a la Ley. Kant distinguió la Ley así entendida de la verdadera y propia moralidad “El puro acuerdo o desacuerdo de una acción con la ley –dice- sin mirar al móvil de la acción mínima se denomina (conformidad con la Ley); en cambio, cuando la idea del deber que resulta de la ley es al mismo tiempo móvil de la acción se tiene la moralidad. Esta distinción había sido hecha ya, aunque en forma más atenuada, por Santo Tomas, para distinguir la norma jurídica de la norma moral y con la misma finalidad la utilizó Kant en la Metafísica de las costumbres.”³

RESPONSABILIDAD: La posibilidad de prever los efectos del propio comportamiento y corregir el comportamiento mismo a partir de tal previsión. La responsabilidad es diferente de la mera imputabilidad que significa la atribución de una acción a un agente como su causa.

El concepto y termino responsabilidad son recientes y aparecen por primera vez en inglés y francés en el año de 1787. El primer significado fue político, en expresiones tales como “gobierno responsable” o “responsabilidad del gobierno” que expresaban el carácter por el cual el gobierno constitucional obra bajo el control de los ciudadanos y teniendo presente este control. En Filosofía, el término fue usado en las disputas acerca de la libertad y resulto útil sobre todo a los empiristas ingleses, que quisieron demostrar la incompatibilidad que existe entre un juicio moral y la libertad, y también con las necesidades absolutas.⁴

² Burgoa Orihuela Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 8 Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 194.

³ Abbagnano Nicola, Diccionario de Filosofía, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1983, pág. 721.

⁴ Abbagnano Nicola, Diccionario de Filosofía, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1983, pág. 1018.

En base a la premisa anterior, se afirma que el cumplimiento voluntario de la ley, es legalidad, ya sea por principios morales o legales, los primeros implican el deber del servidor público, el segundo, aun en contra de su voluntad deberá realizarlo o será responsable de su conducta ilícita.

Al respecto Rojas Amandi Víctor Manuel, sostiene que:

Según la célebre definición de Kant, por legalidad se entiende “El puro acuerdo... de una acción con la ley, sin mirar el móvil de la acción misma”. En un estado de derecho, el concepto de legalidad adquiere una significación más profunda. Aquí, debido al ideal de un Estado conforme a derecho, los actos de gobierno se reducen a actos jurídicos, esto es, la legalidad de un Estado de Derecho consiste en que “ningún órgano de Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. Entonces en un Estado de Derecho, quien ejerce el poder actúa en base en una ley o en nombre de una ley, las leyes las hace una instancia legislativa que no gobierna y que tampoco hace valer sus leyes o las aplica, sino que sólo establece las normas validas, en cuyo nombre queda permitido a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley aplicar el poder público. La realización organizacional del Estado de Derecho conduce siempre a la distinción entre ley y aplicación de la ley, entre legislativo y ejecutivo.

El principio de legalidad garantiza seguridad jurídica y seguridad de orientación, toda vez que mediante el se hacen previsibles las conductas que cabe de esperar en las relaciones entre gobernantes y gobernados, entre los gobernantes entre sí, y en mayor o menor medida, entre los particulares entre sí.

El funcionamiento del principio de legalidad supone la existencia de instituciones y de mecanismos que tengan por objeto controlar la legalidad de los actos. Además, el principio de legalidad dota de racionalidad y previsibilidad a las actividades burocráticas, lo que sirve para descargar de presión política a la administración pública.

En cuanto a la relación que existe entre el principio de legalidad y la legitimidad, es oportuno hacer algunas reflexiones previas. Para comenzar, cabe decir que si legitimidad es la justificación del poder mediante ciertos principios validos para un grupo de personas, los procesos de formación de consenso y aceptación del poder político son la condición más importante de la legitimidad.

En un Estado que cuente con un gobierno democrático, la formación del consenso supone un acuerdo generalizado sobre las reglas de participación y de decisión política. A su vez, un acuerdo generalizado supone en este caso un alto grado de racionalización y precisión de sus principios y una garantía de su funcionamiento.

El medio formal que puede incorporar el contenido de los principios de la legitimidad y que cuenta con los recursos que garantizan su

realización práctica es el derecho. En ese sentido, la medida de racionalidad de las decisiones políticas es el contenido de la ley y el proceso de formación de dichas decisiones son los procedimientos legales. Entonces, “la legalidad tiene el sentido y la tarea de hacer irrelevante tanto a la legitimidad como a toda autoridad”. Sin embargo, debido a que en la práctica las decisiones políticas en un Estado que cuente con un gobierno democrático no siempre responden a las aspiraciones populares y a las necesidades colectivas, la reducción de la legitimidad a mera legalidad resulta exagerada. En efecto, únicamente pudiera admitirse la existencia de una garantía de juridicidad de las leyes dictadas por el legislativo popular si se estimara que la legislación fuese un acto de la razón determinándose moralmente a sí misma. Pero la división de poderes, de carácter organizatorio, tiene solo como fin garantizar la seguridad jurídica y es, por ello, un medio técnico, simplemente que nada dice respecto de la justicia del derecho. Nadie cree hoy que todas las disposiciones del legislativo popular en virtud de una especie de predestinación metafísica sean derecho justo. Por este motivo, la legalidad del Estado de derecho no puede sustituir a la legitimidad.⁵

En base a las premisas anteriores, se afirma que para hablar de legalidad, es menester partir del origen del funcionamiento del Estado, por lo que se considera que su origen es el soberano, es decir, el pueblo, quien elige a sus representantes legislativos, quienes crean y aprueban las leyes con base al principio de juridicidad, es decir, están legitimados por el soberano para crear la ley, pero esta acción también debe ser apegado al derecho legislativo, una vez aprobada y publicada la ley, ser parte del mismo principio, es decir, el soberano o el pueblo nombra a su representante ejecutivo, el Presidente de la República, quien ejerce el poder del que fue investido ejecutando la aplicación de la ley, pero su actuación debe ser apegada al principio de legalidad, tanto el Poder Legislativo, como el Ejecutivo, sólo pueden hacer lo que dice la ley y lo deben hacer como dice la ley, cuando esto se cumple, se afirma que se aplica la legalidad.

2.5.1 Definición de los vocablos responsabilidad y legalidad

En base a premisas establecidas en los diccionarios como el de la Lengua Española de la Real Academia Española, el Diccionario para Juristas, el Diccionario Jurídico Espasa, que definen el vocablo responsabilidad, por un lado, como la obligación de reparar una daño o perjuicio causado por sí o por

⁵ Rojas Amandi Víctor Manuel, *Filosofía del Derecho*, Segunda Edición, Oxford, México, 2006, pág. 225.

un tercero a consecuencia de una acción u omisión, por otro lado, como obligación moral, que resulta para una persona, por una acción u omisión y que la asume por sus propias convicciones, por lo que se afirma que:

El Diccionario de la Real Academia Española define la palabra Responsabilidad como: Cualidad de responsable. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.⁶

El Diccionario de la Real Academia Española define la palabra Legalidad como: (De legal). Cualidad de legal. Ordenamiento jurídico vigente.⁷

LEGALIDAD: (De Legal) Calidad de Legal. Régimen político estatuido por la ley fundamental del Estado.⁸

RESPONSABILIDAD: Deuda, obligación de satisfacer y reparar, por si o por otro, a consecuencia de una culpa, delito u otra causa legal. Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado. Capacidad existente en el sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.⁹

PRINCIPIO DE LEGALIDAD: Principio general de derecho, reconocido expresamente por la Constitución que supone el sometimiento pleno de la administración a la ley y al derecho, la sujeción de la administración al bloque normativo.

El principio de legalidad implica en primer lugar la supremacía de la Constitución y de la ley como expresión de la voluntad general frente a todos los poderes públicos. Además el principio de legalidad implica la sujeción de la Administración a sus propias normas, los reglamentos.

La sujeción de la Administración a la ley se entendió durante el siglo XIX y parte del presente en el sentido de que la ley era un mero límite externo a la actuación administrativa, de modo que la Administración podía hacer todo aquello que la ley no le prohíbe (teoría de la vinculación negativa).

Sin embargo, modernamente se vuelve a entender el principio de legalidad en su sentido originario todas las actuaciones de los poderes públicos deben estar legitimadas y previstas por la ley, de modo que la

⁶ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima primera edición, Madrid, 1992, tomo I pág. .

⁷ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima primera edición, Madrid, 1992, tomo I pág. .

⁸ Palomar de Miguel Juan, Diccionario para Juristas, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 903.

⁹ Palomar de Miguel Juan, Diccionario para Juristas, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 1377.

Administración sólo puede actuar allí donde la ley le concede potestades. Es decir, el principio de legalidad implica que la ley es el único mecanismo de atribución de potestades a la Administración.¹⁰

La noción del vocablo responsabilidad, no sólo forma parte del acervo jurídico, sino también, del moral, del religioso y del lenguaje ordinario, así lo sostienen H. L. Hart, y Kelsen, en sus afirmaciones establecidas en la Enciclopedia Jurídica Mexicana, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, en los términos siguientes:

RESPONSABILIDAD: El concepto de “responsabilidad” ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existe un sinnúmero de “teorías” que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que “responsabilidad” constituye un concepto jurídico fundamental.

Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico. “responsabilidad” se usa en el discurso moral y religioso así como en el lenguaje ordinario. Para determinar el significado de “responsabilidad” es necesario hacer alusión a aquellos usos de “responsabilidad” que están, de alguna manera, presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

La voz “responsabilidad” proviene de responderé, que significa, inter alia: “prometer”, “merecer”, “pagar”. Así, responsalis significa: “el que responde” (fiador). En un sentido más restringido responsum (“responsable”) significa: “el obligado a responder de algo o de alguien”. Responderé se encuentra estrechamente relacionada con spondere, la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación, así como sponsio, palabra que designa la forma más antigua de obligación.

El uso moderno de “responsabilidad” en el lenguaje ordinario es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de responderé y spondere, puede tener otro sentido o alcance. El profesor H. L. A. Hart ilustra la polisemia y equivocidad de “responsabilidad” en un relato imaginario:

Como capitán de un barco, X era responsable de la seguridad de sus pasajeros y de su tripulación. Sin embargo, en su último viaje, X se embriago todas las noches y fue responsable de la pérdida del barco con todo lo que se encontraba a bordo. Se rumoraba que X estaba loco; sin embargo, los médicos consideraron que era responsable de sus actos. Durante todo el viaje se comportó muy irresponsable y en varios incidentes de su carrera mostraba que no era una persona responsable. X siempre sostuvo que las excepcionales tormentas de invierno fueron las responsables de la pérdida del barco, pero en el proceso judicial instruido en su contra fue encontrado penalmente

¹⁰ Pales Castro Marisol, Diccionario Jurídico Espasa, Madrid, 1991, pág. 792.

responsable de su conducta negligente y. En un juicio civil fue considerado jurídicamente responsable de la pérdida de vidas y bienes. El capitán aun vive y es moralmente responsable por las muertes de muchas mujeres y niños.

En este pasaje se pueden distinguir cuatros sentidos de “responsabilidad”:

- a) Como deberes de un cargo: “es responsabilidad del capitán...”; “es responsabilidad de los padres...”. Las responsabilidades como deberes que corresponden a un cargo, sugieren la idea de un deber que corresponden a un cargo, sugieren la idea de un deber en abstracto y presuponen cierta discrecionalidad.
- b) Como causa de una acontecimiento: “la tormenta fue responsable de la perdida....”; la larga sequia fue responsable de la hambruna ...”
- c) Como merecimiento, reacción, respuesta. “responsabilidad en este sentido significa “verse expuesto a ...”, “merecer”, “responder”, “pagar por .. (“fue encontrado responsable de la pérdida de vidas y bienes”; “el que cause un daño es responsable de...”). Como puede apreciarse, este sentido de “responsabilidad” es el que más acerca a su significado originario.
- d) Como capacidad mental: “fue encontrado responsable de sus actos”.

El tercer significado es el que recoge la dogmatica jurídica: un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (H. Kelsen). En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder un individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber u obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico se debe hacer u omitir; es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito).

Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él. De ahí que es responsable de un hecho ilícito (delito) aquel individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que al hecho ilícito se imputan. Aquel que sufre la pena de prisión que se impone al homicidio, es responsable del delito de homicidio.

De la misma forma, aquel que sufre la pena que se impone al robo es responsable del delito de robo. Por regla general, el autor del hecho ilícito y responsable son el mismo individuo; sin embargo, no siempre el responsable de un hecho ilícito es su autor.

En efecto, puede suceder que un individuo sea el autor del hecho ilícito y que otro u otros sean los responsables del mismo, es decir, que otros sean los que deban sufrir las consecuencias de sanción que a ese delito le corresponde, de conformidad con una norma jurídica.

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como responsabilidad objetiva o absoluta. En el caso de la primera, la aplicación de las sanciones al individuo considerado responsable supone “culpa” por parte del autor del hecho ilícito.

Esto es, las consecuencias de sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo (o bien, habiéndolo previsto no lo impidió). A la responsabilidad objetiva, por el contrario, no le importa la culpa del autor; hasta que el hecho ilícito se realice (con o sin culpa del autor) para que se apliquen las consecuencias de sanción del individuo considerado responsable (esto es, por lo general, el sistema de responsabilidad en los accidentes de trabajo).¹¹

PRINCIPIO DE LEGALIDAD: El “principio de legalidad” establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En este sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo “Estado de Derecho” en sentido estricto.

El principio de legalidad se encuentra consagrado como derecho fundamental en el orden jurídico mexicano (artículos 103 y 107 de la propia Constitución). Sus antecedentes inmediatos provienen de la Constitución de 1857, la cual se inspiró en la institución del “debido proceso legal” (due process of law) contemplada por la enmienda V y, posteriormente, la XIV, sección I, de la Constitución de los Estados Unidos, con cierta influencia también de la antigua audiencia judicial hispánica.

Es conveniente advertir que el principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o en grados de la estructura jerárquica del orden jurídico. De este modo, no es únicamente en la relación entre los actos de ejecución material y las normas individuales –decisión administrativa y sentencia- o, en la relación entre estos actos de aplicación y las normas legales y reglamentarias, en donde se puede postular la legalidad o regularidad y las garantías propias para asegurarlas, sino también en las relaciones entre el reglamento y la ley, así como entre la ley y la Constitución; las garantías de la legalidad de los reglamentos y las de la constitucionalidad de las leyes son, entonces, tan concebibles como las garantías de la regularidad de los actos individuales (Kelsen).

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pág. 276.

Así pues, los artículos 14 y 16 constitucionales –particularmente por el desarrollo jurisprudencial que han tenido, mismo que proviene del que se le dio a sus equivalentes durante la vigencia de la Constitución de 1857- proporcionan la protección del orden jurídico total del Estado mexicano, por lo que el principio de legalidad en ellos contenido representa una de las instituciones más relevantes y amplias de todo régimen de derecho.

En relación, primeramente, con el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución el mismo expresamente establece: “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”.

La anterior disposición constitucional corresponde a la fórmula angloamericana del “debido proceso legal”, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos, y contiene cuatro derechos fundamentales a la seguridad jurídica que concurren con el de audiencia:

- a) El de que a ninguna persona podrá imponerse sanción alguna (consistente en la privación de un bien jurídico como la vida, la libertad, sus posesiones, propiedades o derechos), sino mediante un juicio o proceso jurisdiccional.
- b) Que tal juicio se sustancie ante tribunales previamente establecidos.
- c) Que el mismo se observen las formalidades del procedimiento.
- d) Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

La primera parte del artículo 16 de la Constitución, a su vez, establece: *“Nadie puede 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”*.

Como se observa, en tanto que el artículo 14 regula constitucionalmente los requisitos generales que deben satisfacer los actos de privación, el artículo 16 establece las características, condiciones y requisitos que deben tener los actos de autoridad al seguir los procedimientos encaminados a la imposición de aquellos, los cuales siempre deben estar previstos por una norma legal en sentido material, proporcionando así la protección al orden jurídico total.

Conforme al principio de legalidad previsto por el artículo 16 constitucional, pues, se pueden distinguir los siguientes derechos fundamentales a la seguridad jurídica:

- a) El órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal (en sentido material) para emitirlo.

- b) El acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia debe estar previsto, en cuanto a su sentido y alcance, por una norma legal; de aquí deriva el principio de que “los órganos o autoridades estatales sólo pueden hacer aquello que expresamente les permita la ley”.
- c) El acto que infiere la molestia debe revisarse o estar ordenado en un mandamiento escrito.
- d) El mandamiento escrito que infiera una molestia debe expresar los preceptos legales en que se fundamenta y las causas legales que la motivan.

Por otra parte, es conveniente mencionar, como otro aspecto del principio de legalidad, el derecho a la exacta aplicación de la ley, previsto por los párrafos tercero y cuarto del artículo 14 constitucional. El tercer párrafo, referido a los juicios penales, establece el conocido principio “*nullum crimen nulla poena sine lege*”, al prohibir que se imponga, “por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”.

El cuarto y último párrafo, por su parte, prescribe que en los juicios civiles (extendiéndose a todo proceso jurisdiccional, con excepción de los penales) la sentencia definitiva debe ser conforme a la letra de ley o atendiendo a la interpretación jurídica de la misma y, en caso de que no haya una norma legal aplicable, debe fundarse en los principios generales del derecho.¹²

Respecto al principio de legalidad, Luigi Ferrajoli, sostiene que: se trata de un cambio de paradigma del derecho moderno: una suerte de segunda revolución que cambia al mismo tiempo la naturaleza del derecho, la naturaleza de la política y la naturaleza de la democracia. En el plano de la teoría del derecho este cambio puede expresarse mediante la tesis de la subordinación de la propia ley al derecho y de la consiguiente disociación de vigencia y validez de las normas. La primera revolución en la historia de la modernidad jurídica, la que tuvo lugar con el nacimiento del derecho moderno, se había expresado con la afirmación del principio de legalidad y, con él, de la omnipotencia del legislador.

Por lo que se afirma que el vocablo legalidad en los Estados Unidos Mexicanos, significa que: todo acto de autoridad, para ser legal debe estar acorde con la Constitución Federal y que los servidores públicos sólo pueden hacer lo que dice la ley, pero además deben hacer sus actos como dice la ley, es decir, los actos que pueden hacer los servidores públicos son sólo para lo que están facultados, pero además, deben agotar los procedimientos establecidos en ley para llevar a cabo sus actos.

¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pág. 774.

Por lo que se afirma que el vocablo responsabilidad en los Estados Unidos Mexicanos, desde el ámbito jurídico, significa: el acatamiento a la Constitución Federal y el cumplimiento de la ley por los servidores públicos en el ejercicio de su función, actuando siempre dentro de sus facultades concedidas y agotando los procedimientos establecidos para la realización de los actos de autoridad, cuando un servidor público actúa de esta forma cumple con su función, cuando actúa a contrario sensu, es responsable de sus actos, incurriendo en responsabilidad, que puede ser administrativa, civil, penal o política.

2.5.2 La patología de un sistema jurídico

¿Qué es el estado de derecho en los Estados Unidos Mexicanos? Se considera que el estado de derecho en los Estados Unidos Mexicanos se conforma por su sistema jurídico, pero es: el cumplimiento del principio de legalidad por parte de los servidores públicos en el ejercicio de su función, así mismo es, cuando no se cumple el principio de legalidad por parte de los servidores públicos, se les finque la responsabilidad en que incurrieron, así mismo, es el cumplimiento de las leyes por parte de los gobernados de manera voluntaria, cuando esto no sucede y la cumplen aun de manera coercitiva, conservamos el estado de derecho, es decir, se lleva a cabo el sistema jurídico mexicano.

La prueba de la existencia de un sistema jurídico tiene que extraerse, por lo tanto, de dos diferente sectores de la vida social. El caso normal, no problemático, en que podemos decir con confianza que existe un sistema jurídico, es precisamente aquel en que resulta claro que los dos sectores son congruentes en sus respectivos intereses típicos frente al derecho. Dicho toscamente, ocurre aquí que las reglas reconocidas como validas al nivel oficial son generalmente obedecidas. A veces, sin embargo, puede haber un divorcio entre el sector oficial y el sector privado, en el sentido de que ya no hay una obediencia general a las reglas que son validas según los criterios de validez usados por los tribunales. La variedad de maneras en que esto puede ocurrir pertenece a la patología de los sistemas jurídicos; porque ellas representan una ruptura en la compleja practica congruente a que nos referimos cuando formulamos el enunciado externo de hecho de que un sistema jurídico existe. Aquí falta parcialmente los que es presupuesto cuando, desde adentro del sistema particular, formulamos enunciados

internos de derecho. Tal ruptura puede ser el producto de diferentes factores de perturbación.¹³

Algunos podrían en verdad argüir que todo cuanto puede significar realmente la pretensión de que al elegir entre las pretensiones en conflicto de diferentes clases o intereses se tuvo exclusivamente en mira “el bien común”, es que todos los reclamos fueron imparcialmente examinados antes de la decisión. Sea esto verdad o no, parece claro que la justicia en ese sentido es, por lo menos, una condición necesaria que debe satisfacer toda elección legislativa que diga estar guiada por el bien común. Tenemos aquí un nuevo aspecto de la justicia distributiva, que difiere de las formas simples que hemos examinado. Porque aquí lo “distribuido” con justicia no es cierto beneficio específico entre una clase de postulantes al mismo, sino la consideración imparcial de pretensiones en conflicto respecto de beneficios diferentes.¹⁴

Cuando no se cumple con el principio de legalidad por parte de los funcionarios públicos en el ejercicio de su función y no se les finca la responsabilidad correspondiente, nos encontramos con un síntoma grave de una patología, cuando los gobernados no cumplen de manera voluntaria con los mandatos de ley, nos encontramos con un síntoma grave de una patología, cuando no se les obliga a los gobernados a cumplir con la ley de manera coercitiva, nos encontramos con un síntoma grave de una patología, cuando se juntan estos tres síntomas de “enfermedad de un estado de derecho” se encuentra ante una patología grave del sistema jurídico.

2.6 RESUMEN DEL PRESENTE CAPÍTULO

Sin la posibilidad de que los servidores públicos se obliguen a responder por sus actos en el ejercicio de su función pública, el estado de derecho se evidencia en uno de sus aspectos más sensibles: el sometimiento a la ley de quienes se desempeñan como representantes del poder, es la clave para no volver al principio siguiente.

¹³ Hart H. L. A., El Concepto de Derecho, Segunda Edición, Editorial Abeledo- Perrot, Argentina, pág. 146.

¹⁴ Hart H. L. A., El Concepto de Derecho, Segunda Edición, Editorial Abeledo- Perrot, Argentina, pág. 208.

Así los principios de “la voluntad del rey es la ley”, “el rey no se equivoca”, y “el rey no puede ser juzgado”, desaparecen en el estado de Derecho, en el que sus órganos de gobierno, como autoridades, sólo pueden hacer aquello que la ley les autoriza.

De esta forma, los derechos de los individuos se fundan sobre un acto soberano de autolimitación del Estado, es decir, la sumisión de los representantes del gobierno en sus tres ramas, precisamente con el ánimo de combatir la arbitrariedad.

Por lo que se afirma, que el vocablo responsabilidad en los Estados Unidos Mexicanos, desde el ámbito jurídico, significa: el acatamiento a la Constitución Federal y el cumplimiento de la ley por los servidores públicos en el ejercicio de su función, actuando siempre dentro de sus facultades concedidas y agotando los procedimientos establecidos para la realización de los actos de autoridad, cuando un servidor público actúa de esta forma cumple con su función, cuando actúa a contrario sensu, es responsable de sus actos, incurriendo en responsabilidad, que puede ser administrativa, civil, penal o política.

Cuando no se cumple con el principio de legalidad por parte de los servidores públicos en el ejercicio de su función y no se les finca la responsabilidad correspondiente, nos encontramos con un síntoma grave de una patología, cuando los gobernados no cumplen de manera voluntaria con los mandatos de ley, nos encontramos con un síntoma grave de una patología, cuando no se les obliga a los gobernados a cumplir con la ley de manera coercitiva, nos encontramos con un síntoma grave de una patología, cuando se juntan estos tres síntomas de “enfermedad de un estado de derecho” se encuentra ante una patología grave del sistema jurídico.

Se deja claro, que en los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra fundamentada Constitucional y legalmente la responsabilidad política, administrativa, penal y civil, considerando que a la responsabilidad de los servidores públicos, como un elemento de los Estados Democráticos, se le

debe de dar una mayor importancia, a través del análisis, el estudio, la investigación, la difusión y su aplicación, con el fin de contribuir a lograr un mejor Estado.

Utilizando como base lo anterior, es decir, el presente apartado de esta tesis y, siguiendo los objetivos planteados, en el siguiente capítulo se analiza el régimen de responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

CAPÍTULO TERCERO
RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR
PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE
BAJA CALIFORNIA

3. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California fue publicada en el periódico oficial número 23 de fecha 16 de agosto de 1953, en la que desde su exposición de motivos se incluyó el cuarto elemento de la democracia, es decir, el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, estableciendo el fundamento constitucional local del tópico en estudio en los artículos 91, 92, 93, 94 y 95.

De los numerales mencionados se desprenden las bases constitucionales locales del régimen de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Baja California, regulándolo a través de su ley secundaria, titulada, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.

En el presente capítulo se analiza y sistematiza el estudio sobre:

1) el origen formal del derecho de la función pública en el Estado; 2) quienes son servidores públicos en el Estado de Baja California; 3) los delitos por los cuales puede ser acusado el Gobernador del Estado; 4) sobre la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California; 5) el procedimiento del juicio político; 6) los delitos cometidos por servidores públicos en el Estado; 7) los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público; 8) la declaración de procedencia para fincar responsabilidad penal; y, 9) la responsabilidad de la función pública en la Constitución del Estado.

Lo anterior se logra desarrollando el método planteado, para la investigación, con apoyo de la Ley Suprema, La Constitución Local, las leyes secundarias y con afirmaciones de autores como Muñoz Virgilio, Garza García, Hans Kelsen, Ortiz Soltero, Olmeda García y criterios jurisprudenciales.

3.1 ORIGEN DEL DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN BAJA CALIFORNIA

Respecto al ejercicio de la función pública en la Administración Pública del Estado, se encuentra su origen formal en la fracción XIX del artículo 17 y 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, en base a los cuales se le da vida jurídica y su competencia a la Dirección General de Control y Evaluación Gubernamental, la cual tiene a su cargo las atribuciones que le encomienden la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, así como los Decretos y Acuerdos que expida el C. Gobernador del Estado, lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo primero de su Reglamento Interno, respecto a la importancia de velar por el ejercicio de la función pública, la sociedad civil del Estado de Baja California se ha manifestado en los términos siguientes:

El Consejo Ciudadano por la Transparencia y el Combate a la Corrupción, es una asociación civil que se estableció formalmente a fines del año 2003, la iniciativa surge de la urgencia compartida por un grupo de ciudadanos convencidos de la necesidad de impulsar acciones orientadas a evitar la ilegalidad en las actuaciones de gobierno, abatir las prácticas de corrupción y promover el acceso de la ciudadanía a la información pública. La organización dirige sus promociones al propósito de lograr el debido cumplimiento de las funciones que corresponden a los tres órdenes de gobierno (Muñoz Virgilio; Cultura de la Legalidad: 103-104).

Respecto al ejercicio de la función pública en el Poder Legislativo del Estado de Baja California, se encuentra su origen formal en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 80, 81 y 82, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, en los cuales se establece el régimen de responsabilidad de los Diputados e integrantes del Congreso del Estado de Baja California.

Respecto al ejercicio de la función pública en el Poder Judicial del Estado de Baja California, se encuentra su origen formal en la fracción VIII del artículo primero, Título Décimo y Décimo Primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, en los cuales se establece la responsabilidad de los servidores públicos de la administración de justicia, la creación y competencia del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, el cual es el órgano cuyo funcionamiento es la administración,

vigilancia y disciplina de la carrera judicial del Poder Judicial del Estado.

3.2 LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Los servidores públicos en el Estado de Baja California son:

Todos los representantes de elección popular, es decir, el Gobernador del Estado, los Diputados del Congreso local, los presidentes municipales, los síndicos procuradores y los regidores; sin embargo, los representantes por la fórmula de representación proporcional también son servidores públicos sujetos al régimen de responsabilidad, es decir, aquellos diputados y regidores que no fueron electos por voto directo, pero que obtienen su constancia por el principio de representación proporcional, de igual forma son servidores públicos.

Los miembros del Poder Judicial del Estado de Baja California, es decir, los integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, del Tribunal de Justicia Electoral, de los Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Paz e integrantes del Consejo de la Judicatura, dicho de otra forma, los servidores públicos del Poder Judicial del Estado, los Magistrados numerarios y supernumerarios del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados numerarios y supernumerarios del Tribunal de Justicia Electoral, los jueces, los consejeros y toda persona que desempeñe cualquier cargo o comisión dentro del Poder Judicial.

Los integrantes de la Administración Pública del Estado, es decir, los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores, jefes de Departamento y toda persona que desempeñe cualquier cargo o comisiones dentro de las Secretarías o Direcciones del Estado, de igual forma, son servidores públicos los directivos de la administración pública estatal descentralizada. El artículo 91 de la Constitución Política del Estado de Baja California, determina:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial, a los funcionarios y empleados; y, en general a toda persona que desempeñe un empleo,

cargo o comisión de cualquier naturaleza de la Administración Pública Estatal o Municipal, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De lo anterior, se deduce que no importan las actividades que realicen las personas físicas, cuando reciban una remuneración del erario público, se entiende que desempeñan algún cargo o comisión por lo que constitucionalmente tienen que estar sujetos al régimen de responsabilidad pública en el Estado, incluyendo a los servidores públicos de la administración pública centralizada de los municipios y la para municipal.

3.3 DELITOS POR LOS CUALES PUEDE SER ACUSADO EL GOBERNADOR DEL ESTADO

El Ejecutivo del Estado, sólo puede ser acusado por delitos graves del orden común, es decir, por aquellas conductas tipificadas en el Código Penal para el Estado de Baja California. Sin pretender analizar los actos u omisiones que sean constitutivos de delitos y sus agravantes, por no ser materia de investigación, empero, si resulta necesario dejar claro cuáles son los actos y omisiones que son considerados como delitos graves en el Código Penal mencionado en relación con el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California, siendo los siguientes:

- En la tercer hipótesis del primer párrafo del artículo 75 del Código Penal, el cual establece: *Cuando por culpa y con motivo del tránsito de vehículos se cometa homicidio y el responsable conduzca en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópico u otras sustancias que impidan o perturben su adecuada conducción, se le impondrá de tres a ocho años de prisión y multa de hasta quinientos días;*
- En el caso de que prive de la vida a otra persona, sin agravantes, de acuerdo a lo establecido en los artículos 123 y 124 del Código Penal, los cuales determinan: *comete el delito de homicidio el que priva de la vida a otro y la punibilidad de homicidio simple será de ocho a quince años de prisión;*

- El homicidio en riña establecido en el artículo 125 del Código Penal, el cual establece; *al que prive de la vida a otro en riña, se le impondrá de ocho a quince años de prisión;*
- El homicidio calificado, cometido con las agravantes de premeditación, ventaja, alevosía o traición, cuando se cometa en contra de integrantes de corporaciones de seguridad pública en el ejercicio de sus funciones o como consecuencia del desempeño de ellas, de conformidad con lo establecido en el artículo 147 del Código Penal, el cual establece: *Homicidio y lesiones calificadas.- se entiende que las lesiones y el homicidio son calificados, cuando se cometan con premeditación, con ventaja, con alevosía o traición; de igual manera serán considerados calificados, cuando se cometan en contra de agentes integrantes de las corporaciones de seguridad pública en ejercicio o como consecuencia en el desempeño de sus funciones, incluyendo a los elementos de las empresas privadas y a los que de manera independiente presten servicio de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, así como de bienes o valores incluido su traslado, siempre y cuando estén debidamente registrados ante los organismos públicos correspondientes;*
- El infanticidio establecido en el artículo 129 del Código Penal, el cual determina que: *Se impondrá de tres a diez años de prisión, a la madre que por móviles de honor prive de la vida a su descendiente consanguíneo, dentro de las setenta y dos horas de su nacimiento,* en este supuesto normativo, cabe hacer la reflexión de que si las mujeres pueden ocupar cargos públicos, también pueden llegar a ser gobernador del Estado, en consecuencia, se puede actualizar este supuesto jurídico;
- La instigación o ayuda al suicidio establecido en el segundo párrafo del artículo 131 del Código Penal, el cual establece: *Al que instigue o ayude a otro para que se prive de la vida, se le impondrá prisión de dos a ocho años, si el suicidio se consumare. Si la persona a quien se instiga o ayuda al suicidio fuere menor de edad o no tuviere*

capacidad de comprender la relevancia de su conducta o de determinarse de acuerdo a esa comprensión, la pena aplicable será correspondiente al homicidio calificado.

- Lesiones contra menores o incapaces, descrito en el artículo 143-BIS párrafo segundo del Código Penal, el cual establece: *Lesiones contra personas menores de 18 años de edad, personas con capacidades diferentes, adultos mayores de setenta años de edad o personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho;*
- Secuestro previsto en los artículos 164 y 165 del Código Penal, los cuales establecen: *al que prive de la libertad al otro, se le aplicará prisión de veinte a cuarenta años y multa de cien a quinientos días, si el hecho se realiza con el propósito de obtener un rescate, que la autoridad o particulares realicen o dejen de hacer un acto de cualquier índole, o causar daño o perjuicio al secuestrado o a persona distinta relacionada con él; secuestro equiparado, en las modalidades de secuestro Express y auto secuestro, previstas en el artículo 164-BIS fracciones I y II, las cuales establecen: se equipara al secuestro, secuestro exprés, al que prive de la libertad a otro y lo persuada u obligue de cualquier modo a realizar directa o indirectamente retiro de dinero en cajeros electrónicos u operaciones o transacciones bancarias, mercantiles, civiles o cualquier otra que produzca liberaciones de obligaciones, obtenga o no el beneficio, y - auto secuestro- simule encontrarse secuestrado con amenaza de un daño a su persona con el propósito de obtener un beneficio indebido, o con la intención de que la autoridad o particular realice o deje de realizar un acto cualquiera;*
- Asalto agravado tipificado en el artículo 173 del Código Penal, el cual establece: *si los asaltantes atacaren una población;*
- Violación contemplada en el artículo 176, el cual establece: *al que por medio de la violencia física o emocional, introduzca por vía vaginal, anal o bucal el miembro viril a cualquier persona sin su voluntad, sea cual fuere su sexo; violación equiparada establecida en el artículo*

177, el cual establece: *al que penetre con el miembro viril vía vaginal, anal o bucal a persona menor de 18 años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho; violación impropia tipificada en el artículo 178, que establece: al que introduzca por vía vaginal o anal; cualquier objeto, instrumento o cualquier parte del cuerpo humano, distinto al miembro viril, a persona menor de 18 años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o con capacidades diferentes; así como las formas agravadas, a que se refieren el artículo 179, que establece: cuando la violación fuera cometida con intervención directa o inmediata de dos o más personas;*

- Robo previsto en el artículo 201 BIS del Código Penal para el Estado de Baja California, que establece: *a la persona que se apodere de cosa ajena mueble, sin la voluntad del dueño en terrenos rústicos respecto de semillas, frutos recolectados o pendientes de recolectar, postes o alambres de las cercas, motores eléctricos o partes de estos, tuberías para riegos, cableado o fluido eléctrico o cualesquier otro artículo destinados al aprovechamiento agropecuario, pesquero o acuícola; robo calificado de las hipótesis provista por los artículos 203, que establece: si el robo se ejecutare con violencia, a la pena que corresponda por el robo simple, se agregará de uno a cinco años de prisión. Si la violencia constituyere otro delito, se aplicarán las reglas de acumulación, y 208 fracciones I y II, que establecen: cuando se cometa el delito en lugar cerrado y cuando el delito se cometa en edificio, vivienda, aposento o cuartos que estén habitados o destinados para habitación, comprendiéndose en esta denominación no solo los que están fijos sino también los móviles, sea cual fuera la materia de que están contruidos; robo de vehículo en las hipótesis contempladas en los artículos 208-BIS, que establece: al que se apodere de un vehículo de motor, sin derecho y sin consentimiento de la persona que pueda disponer de él con arreglo a la ley; y 208-TER fracciones de la I a la V, que establecen: a) venda, suministre o trafique vehículos de motor robado; b) destruya total o parcialmente vehículo de motor robado, lo desmantele o le sustraiga cualquiera de sus partes; c) venda, suministre o trafique parte o partes de algún o*

algunos vehículos de motor robados; d) altere, falsifique, gestione, tramite o modifique de cualquier manera, la documentación que acredite la propiedad o posesión de un vehículo de motor robado, o de cualquiera de sus partes;

- Abigeato descrito en el artículo 209 del Código sustantivo en comento, pero sólo cuando se trate de ganado de las especies bovina o equina, o de tres o más cabezas de ganado ovino, caprino o porcino, que establece: *al que se apodere de una o más cabezas de ganado, cualquiera que sea su especie, sin consentimiento de quien legalmente pueda disponer de las mismas;*
- Extorsión, a que se refiere el artículo 224 del Código Penal para el Estado de Baja California, que tipifica la conducta en los siguientes términos: *al que para obtener un lucro obligue a otro, a realizar u omitir un acto en perjuicio de su patrimonio o el de un tercero;*
- Despojo agravado a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 226 del Código Penal para el Estado de Baja California, por lo que toca a los instigadores y autores mediatos, el cual establece: *al que de propia autoridad y haciendo uso de violencia o furtivamente, ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca, a los instigadores y autores mediatos, se les aplicará de cinco a diez años de prisión y de quinientos a mil días multa, y no gozarán del beneficio que otorga este artículo;*
- Daños agravados contenidos en las fracciones I y II del artículo 229 del Código Penal en comento, las cuales establece: a los que causen incendio , inundación o explosión con daño o peligro de: *a) un edificio, vivienda o cuarto donde se encuentre alguna persona; b) ropas, muebles y objetos en tal forma que puedan causar graves daños personales;*
- Tráfico de menores descrito en el primero y segundo párrafos del artículo 238 del Código Penal para el Estado de Baja California, que tipifican la conducta en los términos siguientes: *a) comete el delito de trafico de personas menores de 18 años de edad o personas*

que no tenga la capacidad para comprender el significado de hecho, quien lo traslade o entregue a un tercero fuera del territorio nacional con el propósito de obtener un beneficio económico indebido por su traslado o entrega.

- *Corrupción de menores e incapaces tipificado en el párrafo segundo del artículo 261 del multicitado Código Penal, el cual establece: comete el delito de corrupción, quien obligue, induzca, facilite o procure a una o varias personas menores de dieciocho años de edad una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho a realizar el consumo de bebidas alcohólicas, sustancias tóxicas, psicotrópicas, enervantes o alguno de los narcóticos señalados en la Ley General de Salud, mendicidad con fines de explotación, formar parte de una asociación delictuosa, realizar actos de exhibicionismo corporal o sexuales simulados o no, con fin lascivo o sexual y prostitución; pornografía infantil tipificado en el artículo 261-BIS, que establece: Al que comercie, distribuya, exponga, haga circular u oferte, a personas menores de dieciocho años de edad o de quien no tiene la capacidad para comprender el significado del hecho o persona que no tiene capacidad para resistirlo, libros, escritos, grabaciones, filmes, fotografías, anuncios impresos, imágenes u objetos, de carácter pornográfico, reales o simulados, sea de manera física o a través de cualquier medio; lenocinio agravado del artículo 267 del citado ordenamiento, el cual indica: comete el delito de lenocinio: quien explote el cuerpo de otra persona por medio del comercio carnal y obtenga de él un beneficio cualquiera; a quien induzca, solicite o reclute a una persona para que con otra, comercie sexualmente con su cuerpo o le facilite los medios para que se dedique a la prostitución; y quien dirija, patrocine, regente, administre, supervise financie directa o indirectamente prostíbulos, casas de citas o lugares de concurrencia dedicados a explotar la prostitución en cualquier forma u obtenga cualquier beneficio de sus productos;*
- *Terrorismo descrito en el artículo 279 del Código Penal para el Estado de Baja California, excepto su encubrimiento, el cual establece: al que usando explosivos, sustancias tóxicas, armas de*

fuego o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o municipio, o presionar a la autoridad para que tome una determinación;

- Peculado en su modalidad contemplada en el artículo 298 del Código sustantivo Penal, que establece: *comete el delito de peculado el servidor público que, para usos propios o ajenos distraiga de su objeto, dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o municipios, a organismos descentralizados, o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa;*
- Tortura previsto en el primer párrafo del artículo 307-BIS del Código Penal para el Estado de baja California, que establece: *comete el delito de tortura cualquier servidor público del Estado o del municipio que, por sí, o valiéndose de un tercero, que por motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, de inducirla a un comportamiento determinado o de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido; y 307-TER segundo párrafo, que establece: se aplicaran las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o autorizado, explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves sean físicos o psíquicos a un detenido;*
- Evasión de presos, en la forma agravada del artículo 328 del Código Penal para el Estado de baja California, el cual establece: *se aplicará prisión de cinco a catorce años al que proporcione al mismo tiempo, o en un sólo acto, la evasión a varias personas privadas de su libertad por la autoridad competente; y los delitos electorales previstos en los artículos 348, fracción IV, que establece: se*

impondrá prisión de 4 a 6 años, y destitución del cargo, e inhabilitación para ocupar cualquier otro cargo público hasta por diez años al servidor público por designación que indebidamente utilice su tiempo hábil de trabajo o destine fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo, al apoyo de un partido político o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado o proporcione este apoyo a través de sí mismo o de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente de sus labores para que estos presten servicios a un partido político o candidato; y artículo 355, que establece: funcionarios de partido y organizadores de actos de campaña.- se impondrá prisión de cuatro a seis años al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas, aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios públicos.

En referencia específica al Presidente de la República, el artículo 108 de la Carta Magna limita el alcance de la responsabilidad penal exigible, durante el tiempo de su encargo, a los delitos graves del orden común, los que se especifican en las legislaciones penales correspondientes. *Todos los servidores públicos son responsables penalmente, sin distinción alguna (Garza García; 1997:95).*

De lo anterior se deduce, que el Gobernador del Estado de Baja California, puede ser acusado durante el periodo de su encargo sólo por delitos graves del orden común, con fundamento en la Constitución local y de conformidad con lo establecido en el Código Penal y de Procedimiento Penales para el Estado de Baja California, es decir, se inicia la averiguación previa correspondiente, se solicita el desafuero al Congreso del Estado, se hace el procedimiento de declaratoria si ha lugar, o no, ha desprover del fuero constitucional al Ejecutivo y, en caso afirmativo la autoridad judicial podrá ejercer la acción penal correspondiente, lo que nos remite necesariamente a la legislación ordinaria y específicamente a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.

3.4 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California vigente, fue publicada en el periódico oficial no. 40 de fecha 29 de agosto del año 2003, la cual está integrada por seis títulos, 93 artículos y tres transitorios.

En ella se encuentra establecida la naturaleza jurídica de sus disposiciones, las cuales son de orden público, es decir, que deben ser obedecidas por todos los habitantes del Estado, de interés social, ya que tienen que ser aplicada a todos los habitantes del Estado de Baja California, que tengan el carácter de servidores públicos.

Esta Ley establece la forma de cumplir las disposiciones establecidas en los artículos 91, 92, 93, 94 y 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, es decir, tiene por objeto reglamentar el título octavo de la Constitución local, la cual en su artículo primero establece: *Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Baja California teniendo por objeto reglamentar el Título Octavo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.*

En ella, se reglamenta la responsabilidad de los servidores públicos, establecida en su artículo segundo, en relación a:

- a) Los sujetos de responsabilidad política y administrativa;
- b) Las autoridades competentes para su aplicación y ejecución;
- c) Los procedimiento de juicio político y declaración de procedencia;
- d) Las obligaciones generales;
- e) El procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas;

- f) Las sanciones que se deriven del juicio político, así como las administrativas;
- g) Los órganos de control;
- h) Los recursos administrativo en el procedimiento de responsabilidades; y,
- i) El registro patrimonial de los servidores públicos.

3.5 EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En el presente estudio no se analizan las causales del juicio político, sino sólo el procedimiento de este, empero, para presentar una denuncia de juicio político tiene que haber por lo menos la presunción de que un servidor público realizó un acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho del Estado de Baja California, ya sea que el servidor público haya actuado con responsabilidad intencional o no, respecto a la responsabilidad, Hans Kelsen, afirma:

Es habitual comprender en el concepto de responsabilidad intencional, el caso de la denominada “negligencia”. Aparece cuando la producción o la falta de impedimento de un acontecimiento indeseable según el orden jurídico, están prohibidas, aun cuando ese acontecimiento no sea previsto, ni buscado por el individuo cuya conducta lo provoca o no lo impide, individuo que, sin embargo y normalmente, tendría que haberlo previsto y, por tanto, ni ha podido ni debido suscitarlo, ni ha podido y debido impedirlo. (Kelsen Hans;2003:136)

Sea intencional o por negligencia, la responsabilidad de los servidores públicos se debe siempre someter al imperio de la ley para que se determine si es o no responsable el servidor público de que se trate, y para el caso de responsabilidad política en el Estado de Baja California, se debe siempre iniciar el juicio político, por lo cual se analiza el procedimiento de éste.

El procedimiento del juicio político en el Estado de Baja California, encuentra su fundamento en el título octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en sus artículos 92 y 93, así

mismo, su reglamentación secundaria se encuentra establecida en los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.

Para efectos de diferenciar de manera general el procedimiento del juicio político y el procedimiento de desafuero, ambos del Estado de Baja California, se deja establecido que no se deben confundir, es decir, no es lo mismo, aunque gozan de gran similitud, pero el primero obedece a las causas de responsabilidad política, el segundo, a la responsabilidad penal, este último no se analiza en este apartado, sino sólo el primero mencionado. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece de manera precisa que no es lo mismo el juicio político y el desafuero, en los términos siguientes:

No. Registro: 200,103

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Penal

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

III, Junio de 1996

Tesis: P./J. 38/96

Página: 387

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO,
PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS.**

La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal.

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación.

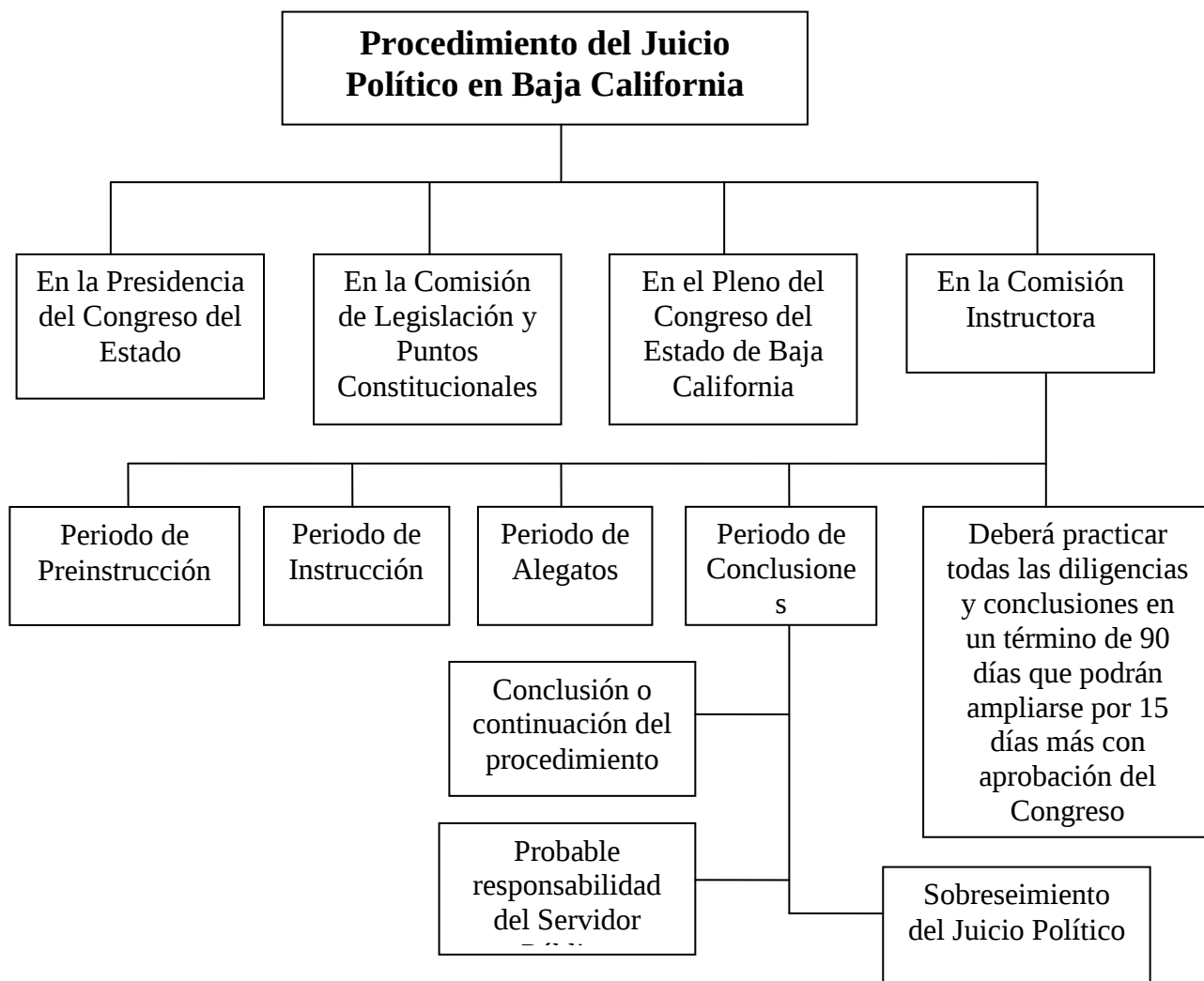
El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 38/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis.

Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 362.

Para una mejor comprensión, del análisis realizado al procedimiento del juicio político en el Estado, se presenta: en primer término, un flujo grama o mapa conceptual; en segundo término, se realiza un análisis descriptivo, partiendo de lo general a lo particular, estableciendo una conclusión final.

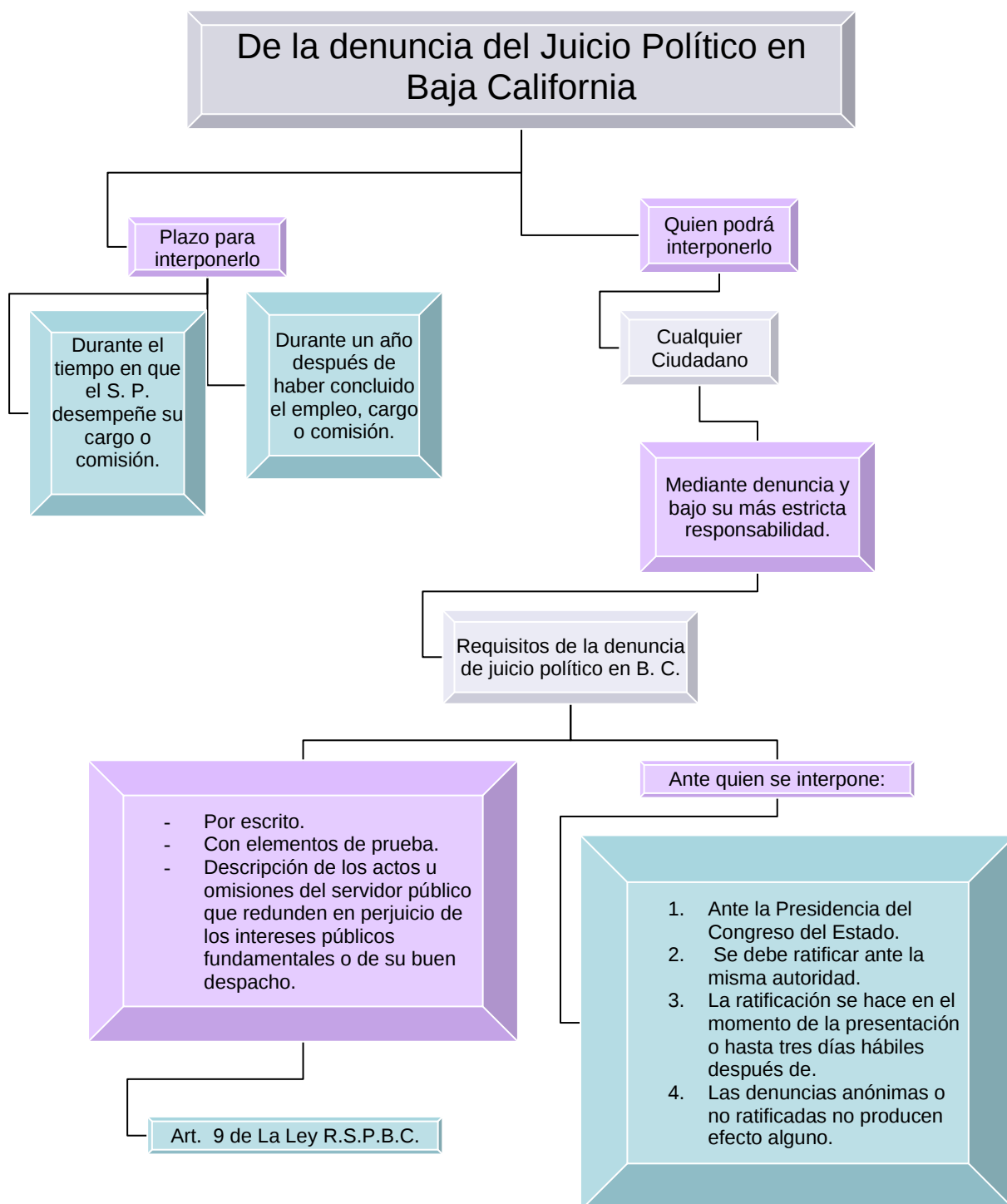
En el procedimiento del juicio político en el Estado de Baja California, participan el ciudadano y el Poder Legislativo del Estado de Baja California, el primero como denunciante, el segundo como órgano jurisdiccional del cual se desprende la actuación de seis entes jurídicos que aunque son parte integrante del Poder Legislativo, resulta necesario hacer el análisis de la función de cada uno de ellos.

El primer ente jurídico que interviene, es la Presidencia del Congreso del Estado de Baja California; el segundo, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales; el tercero, es el Pleno del Congreso del Estado; el cuarto, es la Comisión Instructora; el quinto, es el Órgano de Acusación y el último el Jurado de Sentencia.



Cuadro Núm. 2. Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.

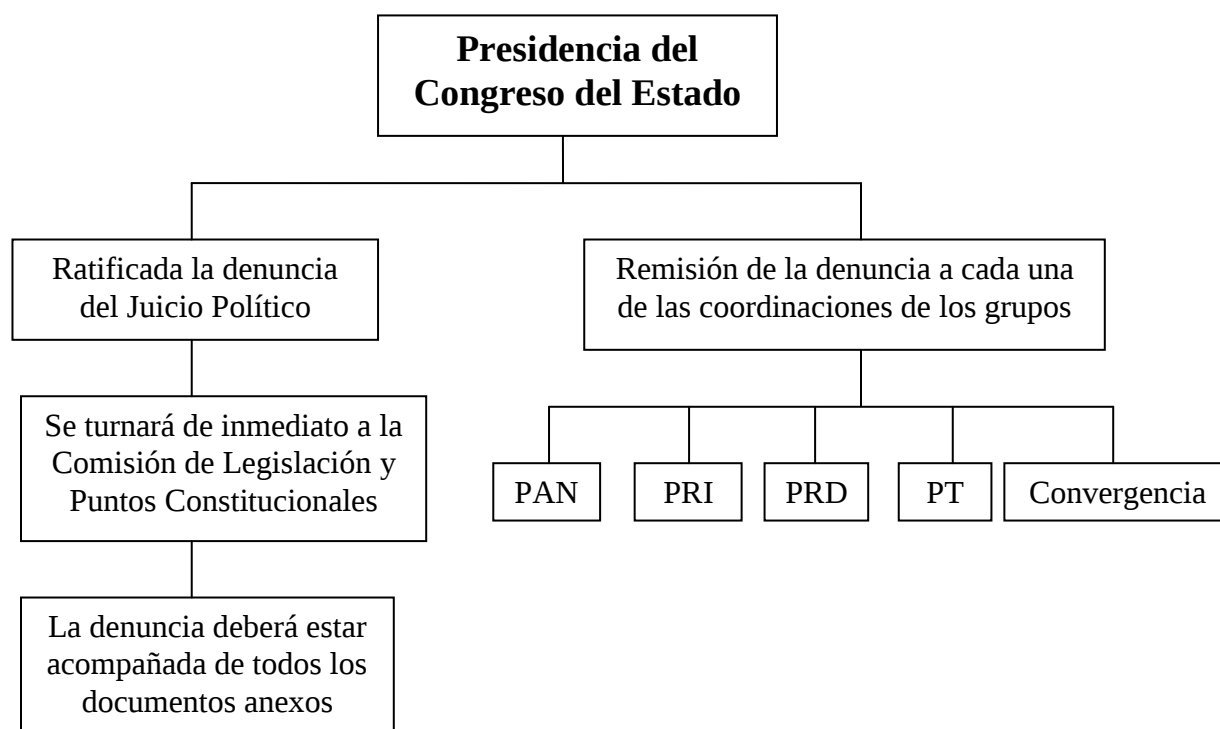
El procedimiento del juicio político en el Estado de Baja California, se inicia cuando un ciudadano en ejercicio de su facultad interpone una denuncia de juicio político ante la Presidencia del Congreso del Estado de Baja California, por lo que en consecuencia se inicia una función jurisdiccional en este órgano de poder, actuando la misma Presidencia del Congreso, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, el Pleno del Congreso, la Comisión Instructora, el Órgano de Acusación y el Jurado de Sentencia, actuaciones de cada uno de esos entes públicos que se sistematizan en los siguientes puntos.



Cuadro Núm.3. Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California

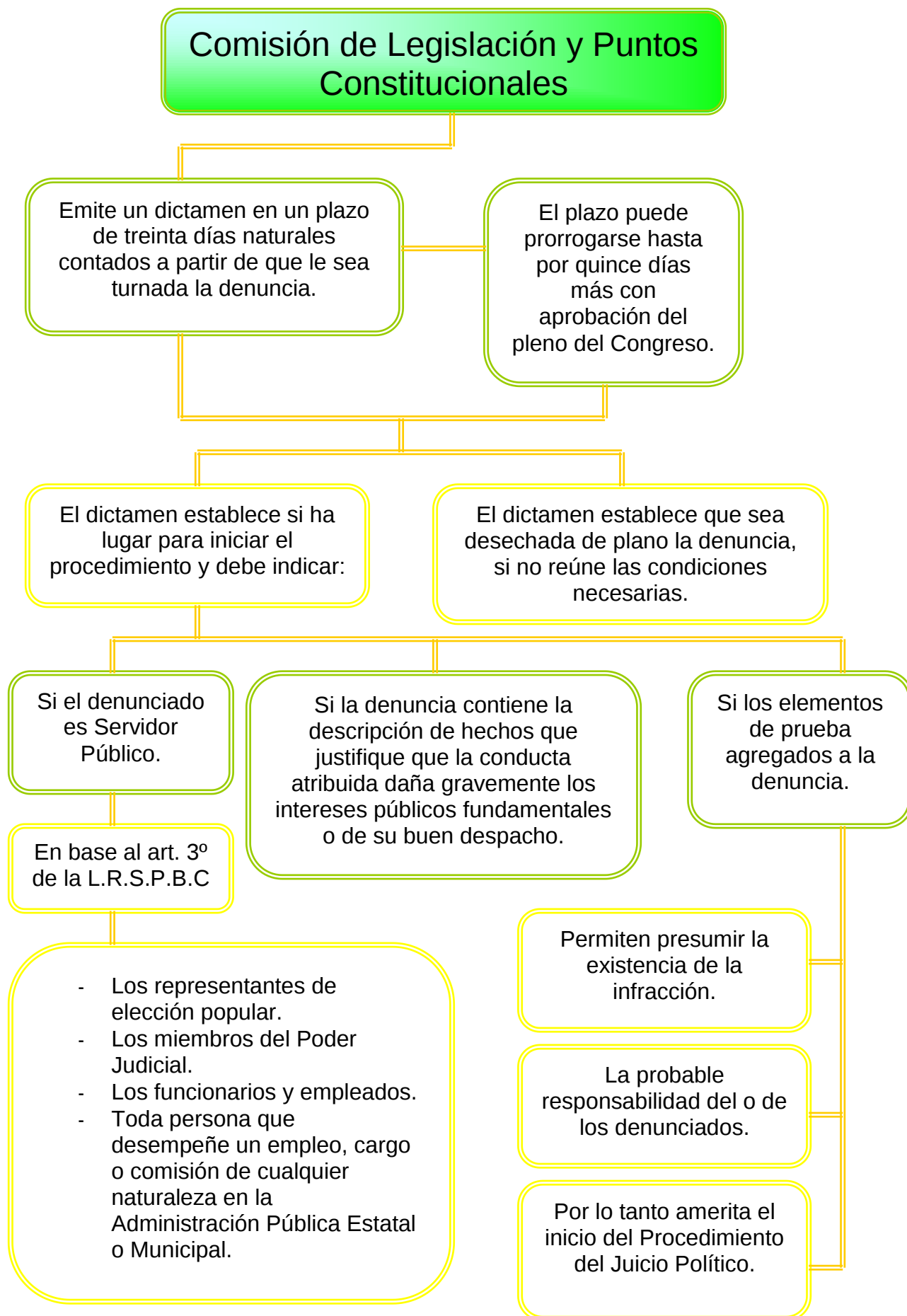
El ciudadano presenta su denuncia por escrito, con elementos de prueba, con los hechos que son actos u omisiones del servidor público en el ejercicio de su función y además que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, ante la Presidencia del Congreso del Estado, debiendo ratificarla en el momento de su presentación o en un término de hasta tres días hábiles después de haberla presentado, si no se cumple con este requisito la denuncia no surtirá efecto alguno, el plazo con el que cuenta para su interposición es durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su cargo o comisión o hasta un año después de haberlo concluido.

Las denuncias deben ser firmadas por el denunciante y en caso de que no tenga en su poder los elementos suficientes de prueba de que acrediten la conducta irregular o ilícita del servidor público de que se trate, deberá señalar la autoridad o el lugar en que se encuentren los documentos correspondientes, a fin de evitar la proliferación, sin fundamento, de denuncias anónimas improcedentes o políticamente revanchistas que desvirtuarían el derecho ciudadano que se comenta. (Ortiz Soltero;2004:100)



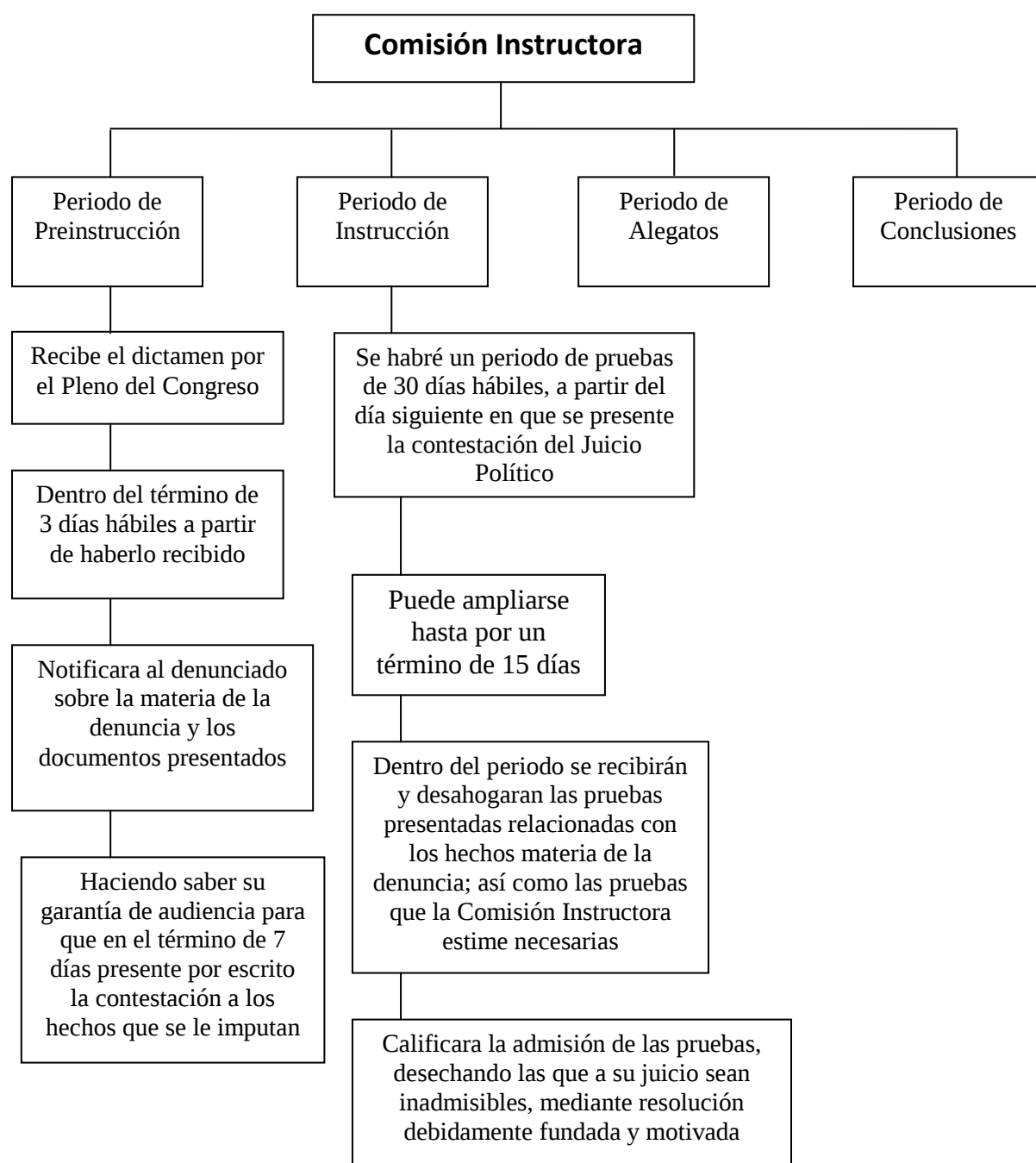
Cuadro Núm. 4. Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California

Ratificada la denuncia de juicio político, la Presidencia del Congreso del Estado realizará dos actos: primero, la turnará de inmediato a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, acompañada de todos los documentos anexos o medios de prueba presentados; enseguida, notificará de la remisión de la denuncia a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios del Congreso local, dando con esto a cada uno de ellos, la oportunidad de decidir en su momento, en el ejercicio de su facultad soberana, respecto al juicio político que se sigue en contra del servidor público.



Una vez recibida la denuncia de juicio político con sus anexos por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, debe emitir un dictamen en un plazo de treinta días naturales el cual podrá prorrogarse hasta por 15 días más con la aprobación del Pleno del Congreso local, el dictamen será en sentido positivo o negativo, es decir, si es positivo establecerá que da lugar para iniciar el procedimiento, si es negativo, establecerá que sea desechada de plano la denuncia por no reunir los elementos necesarios, cualquiera que sea el sentido del dictamen, deberá ser aprobado por el Pleno del Congreso local.

Si la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales establece en su dictamen que ha lugar, para iniciar el procedimiento de juicio político en contra del servidor público denunciado, deberá contener los elementos siguientes: a) si el denunciado es servidor público de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y el artículo 3 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California; b) si la denuncia contiene la descripción de hechos que justifiquen que la conducta atribuida daña gravemente los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; c) si los elementos de prueba agregados a la denuncia, arrojan dos elementos de los cuales se deduce una conclusión, estos elementos deben ser: primero, que con las pruebas aportadas permitan presumir la existencia de la responsabilidad, haciendo énfasis que en este momento del juicio político es sólo una presunción; segundo, es que de los medios probatorios exista la probable responsabilidad del denunciado, de igual forma, se hace énfasis en que en este momento del procedimiento es sólo una presunción, por lo tanto, no es necesario que se encuentre plenamente comprobada la responsabilidad; al existir los anteriores elementos se deduce que amerita el inicio del procedimientos del juicio político.



Cuadro Núm. 6. Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California

Aprobado el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales en el que se haya determinado iniciar el procedimiento de juicio político, se integrará una Comisión Instructora, compuesta por cinco Diputados de cada una de las fracciones parlamentarias, la cual nombrará un presidente y un secretario, todo esto aprobado por el Pleno del Congreso local.

En la etapa de instrucción llevada a cabo por la Comisión Instructora, se desarrollan cuatro etapas principales: la primera, es la del periodo de pre instrucción; la segunda, es la del periodo de instrucción; la tercera, es la del periodo de alegatos y la última es la del periodo de conclusiones.

En el periodo de pre instrucción, la Comisión Instructora recibe el dictamen por parte del Pleno del Congreso del Estado y deberá notificar al denunciado dentro de un término de 3 días hábiles a partir de haberlo recibido, sobre la materia de la denuncia y los documentos presentados, haciéndole saber su garantía de audiencia, para que en el término de 7 días, presente por escrito la contestación a los hechos que se le imputan.

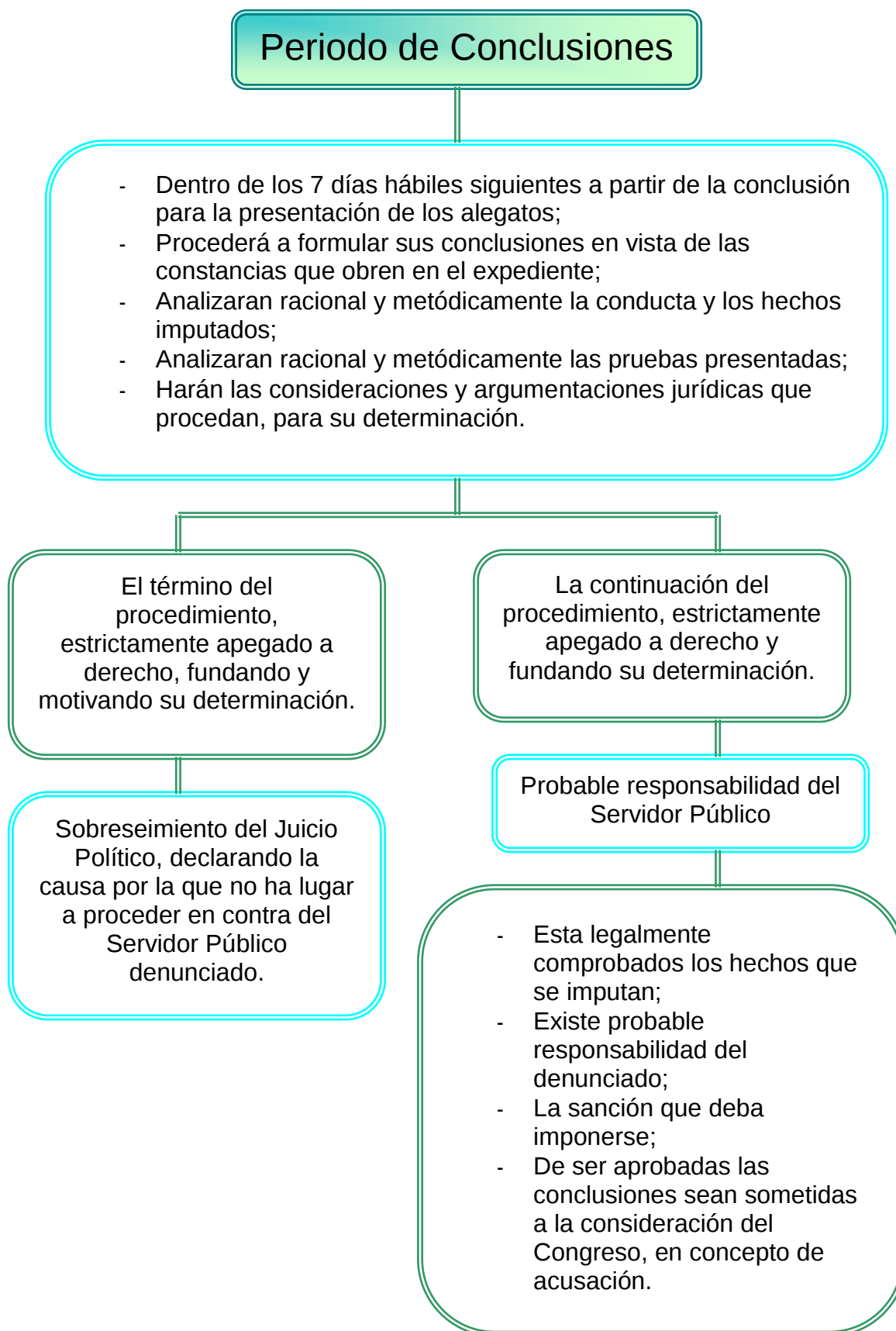
En el periodo de instrucción, la Comisión Instructora abre un período de pruebas de 30 días hábiles, a partir del día siguiente en el que se presentó la contestación a la denuncia de juicio político (se puede ampliar hasta por 15 días más) dentro del cual se recibirán y desahogarán las pruebas presentadas, así mismo, recabarán las pruebas que estimen necesarias, calificarán la admisión de las pruebas, desechando las que a su juicio sean inadmisibles, mediante resolución debidamente fundada y motivada.

Periodo de Alegatos

- Pondrá el expediente a la vista de las partes;
- Por un plazo común de tres días hábiles;
- A fin de que recaben los datos que requieran;
- Presentaran sus alegatos por escrito;
- Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión del plazo dentro del que se da la vista;
- Presentadas fuera de término, se tendrán por no formulados en su perjuicio.

Cuadro Núm.7. Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California

En el periodo de alegatos, la Comisión Instructora, pondrá el expediente a la vista de las partes, por un plazo común de tres días hábiles, a fin de que recaben los datos que requieran, para que las partes presenten sus alegatos por escrito, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión del plazo dentro del que se dio vista, presentados los alegatos fuera de término, se tendrán por no formulados en su perjuicio.



En el periodo de conclusiones, la Comisión Instructora, dentro de los siete días hábiles siguientes a partir de la conclusión del plazo, para la presentación de los alegatos, procederá a formular sus conclusiones en vista de las constancias que obren en el expediente, además, analizará racional y metódicamente las pruebas presentadas y harán las consideraciones y argumentaciones jurídicas que procedan, para su determinación.

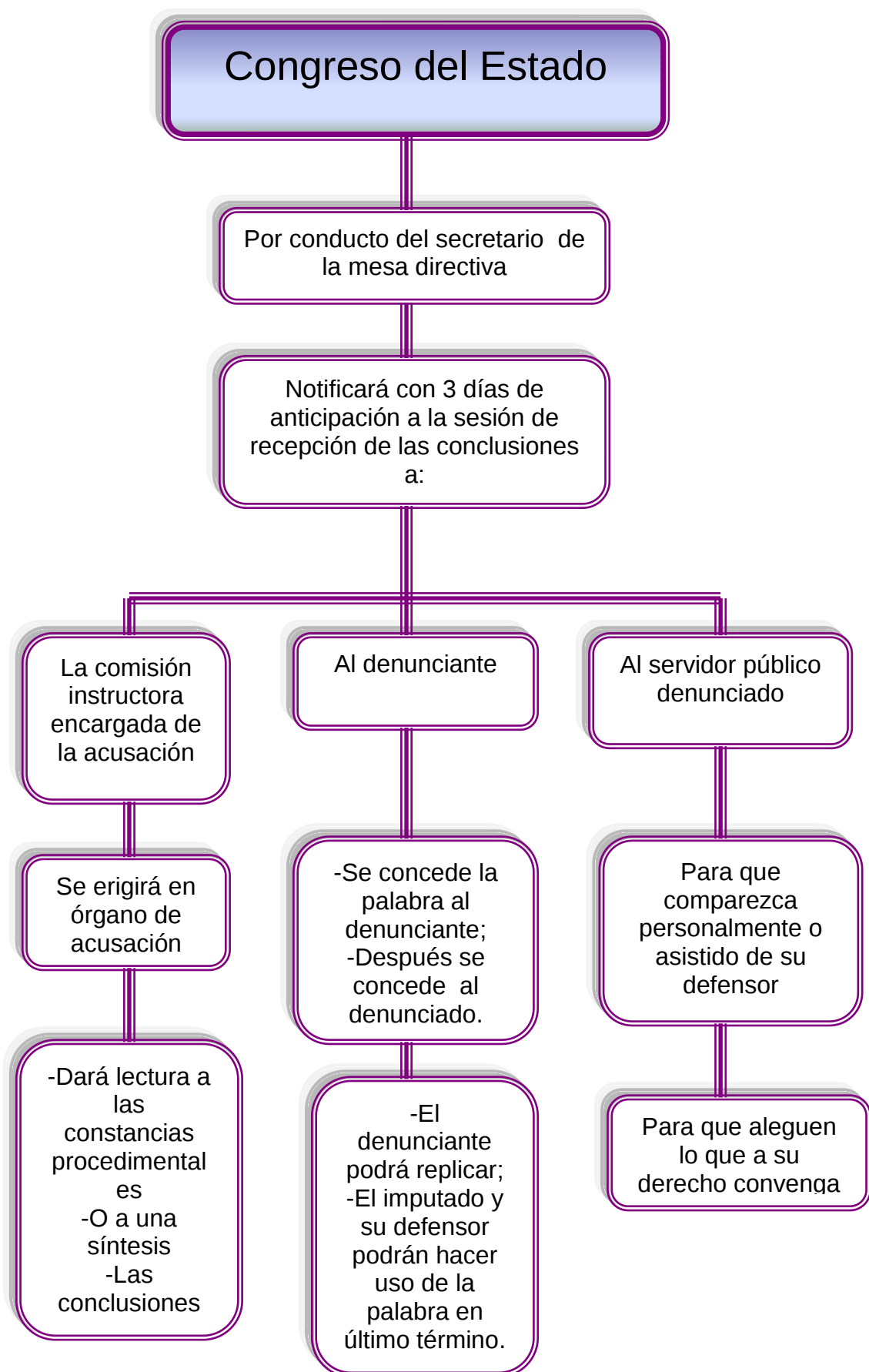
La determinación sólo puede ser en dos sentidos, la terminación o continuación del procedimiento, ambas estrictamente apegadas a derecho fundando y motivando la resolución, en la primera se resuelve el sobreseimiento del juicio político, declarando la causa por la que no da lugar a proceder en contra del servidor público denunciado, en la segunda se resuelve la probable responsabilidad del servidor público, habiéndose determinado que están legalmente comprobados los hechos que se le imputan, que existe probable responsabilidad del denunciado, la sanción que debe imponérsele y, que de ser aprobadas las conclusiones sean sometidas a la consideración del Congreso del Estado en concepto de acusación.

De la Presidencia del Congreso del Estado

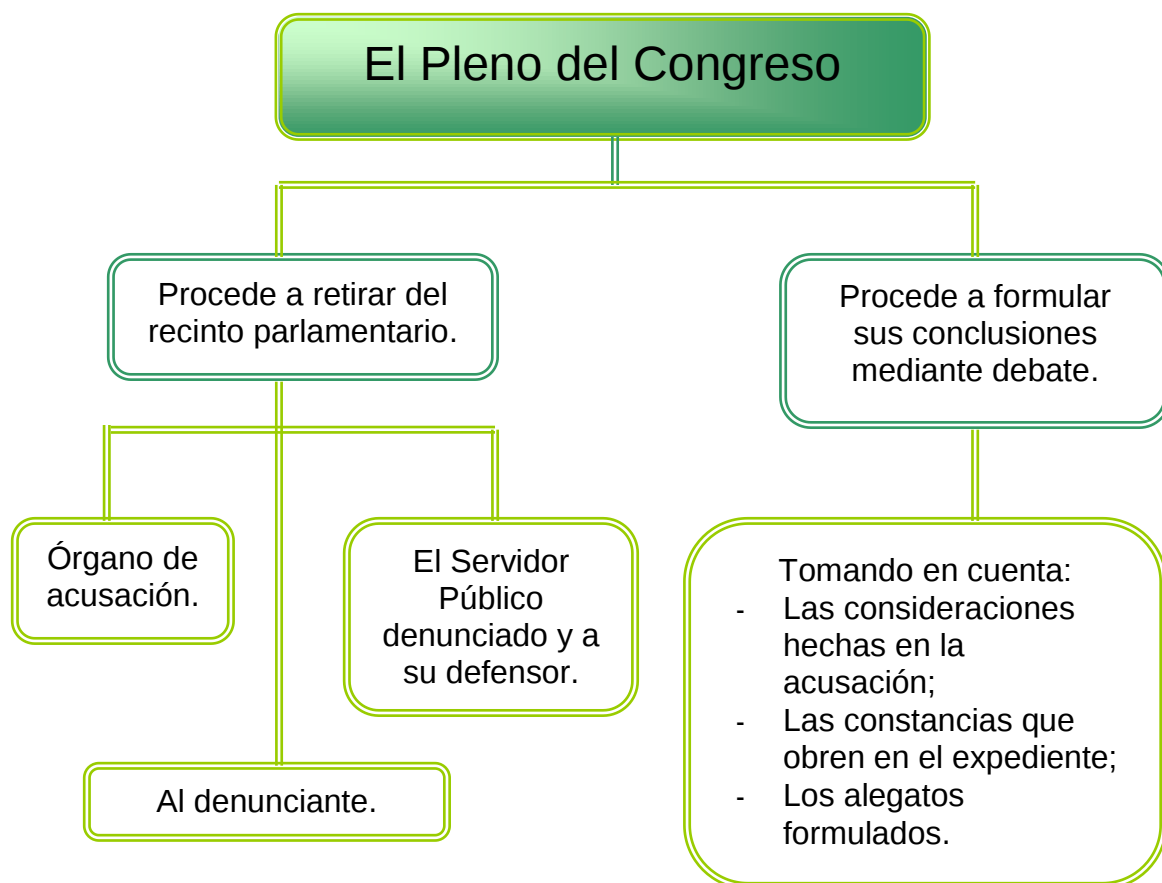
- Recepción de las conclusiones por el Presidente del Congreso;
- Convoca al pleno dentro de los 7 días siguientes a la recepción:
 - Para resolver sobre la imputación;
 - Avocarse al enjuiciamiento en su caso.

Cuadro Núm. 9 Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California

El Presidente del Congreso del Estado de Baja California recibe las conclusiones establecidas por la Comisión Instructora y convoca al pleno dentro de los siete días siguientes a la recepción, para resolver sobre la imputación realizada al servidor público y avocarse al enjuiciamiento del mismo en caso de ser aprobado.

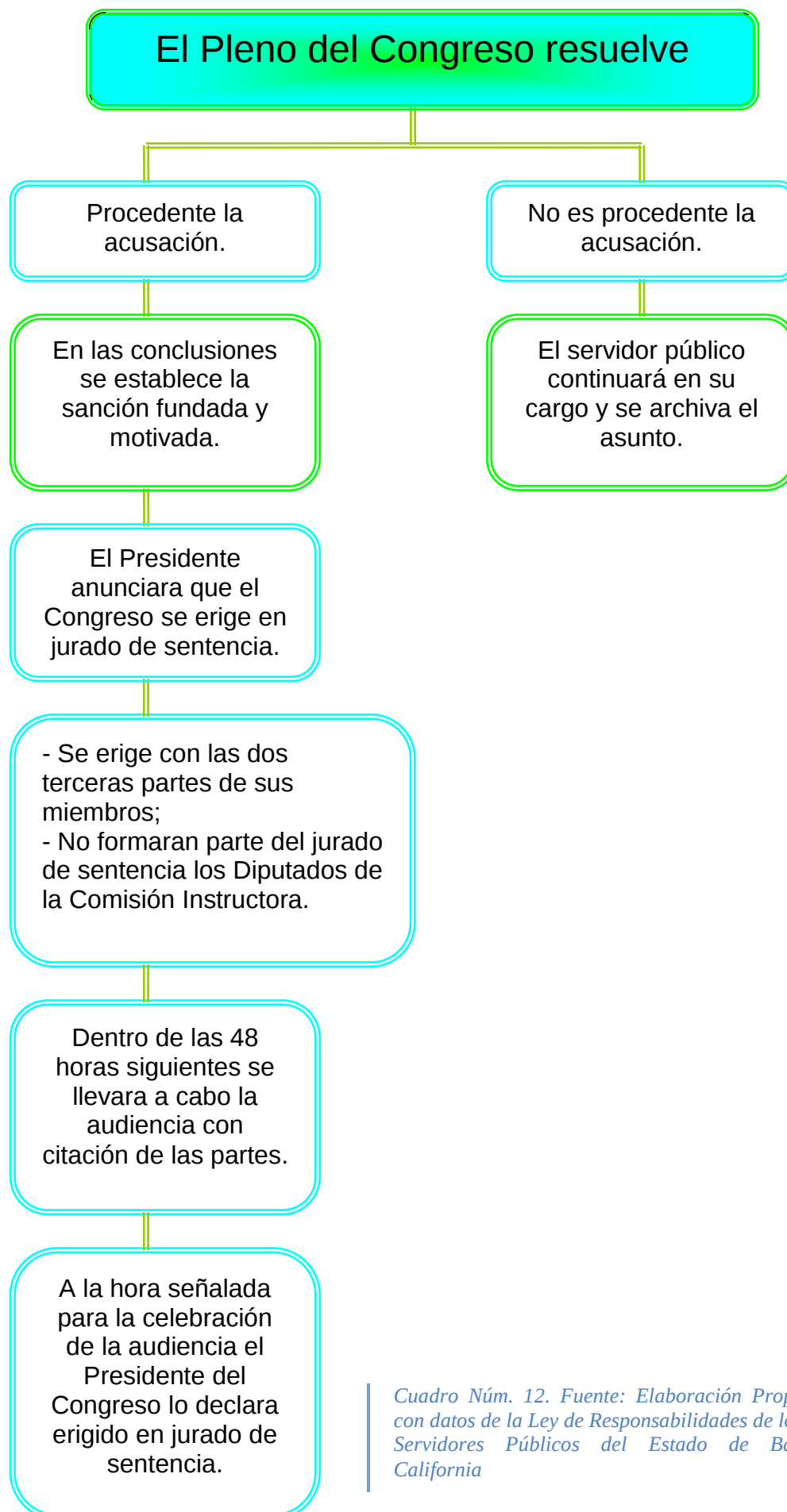


El Congreso del Estado de Baja California, por conducto del secretario de la mesa directiva notificará con tres días de anticipación a la sesión de recepción de las conclusiones a la Comisión Instructora, al denunciante y al servidor público denunciado, en la sesión la Comisión Instructora se erigirá en órgano de acusación y dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales, así mismo, dará lectura a las conclusiones. En la misma sesión, al denunciante se le concede la palabra y después al denunciado, aquel podrá replicar, este tendrá el mismo derecho, para manifestarse por sí mismo o por conducto de su defensor.



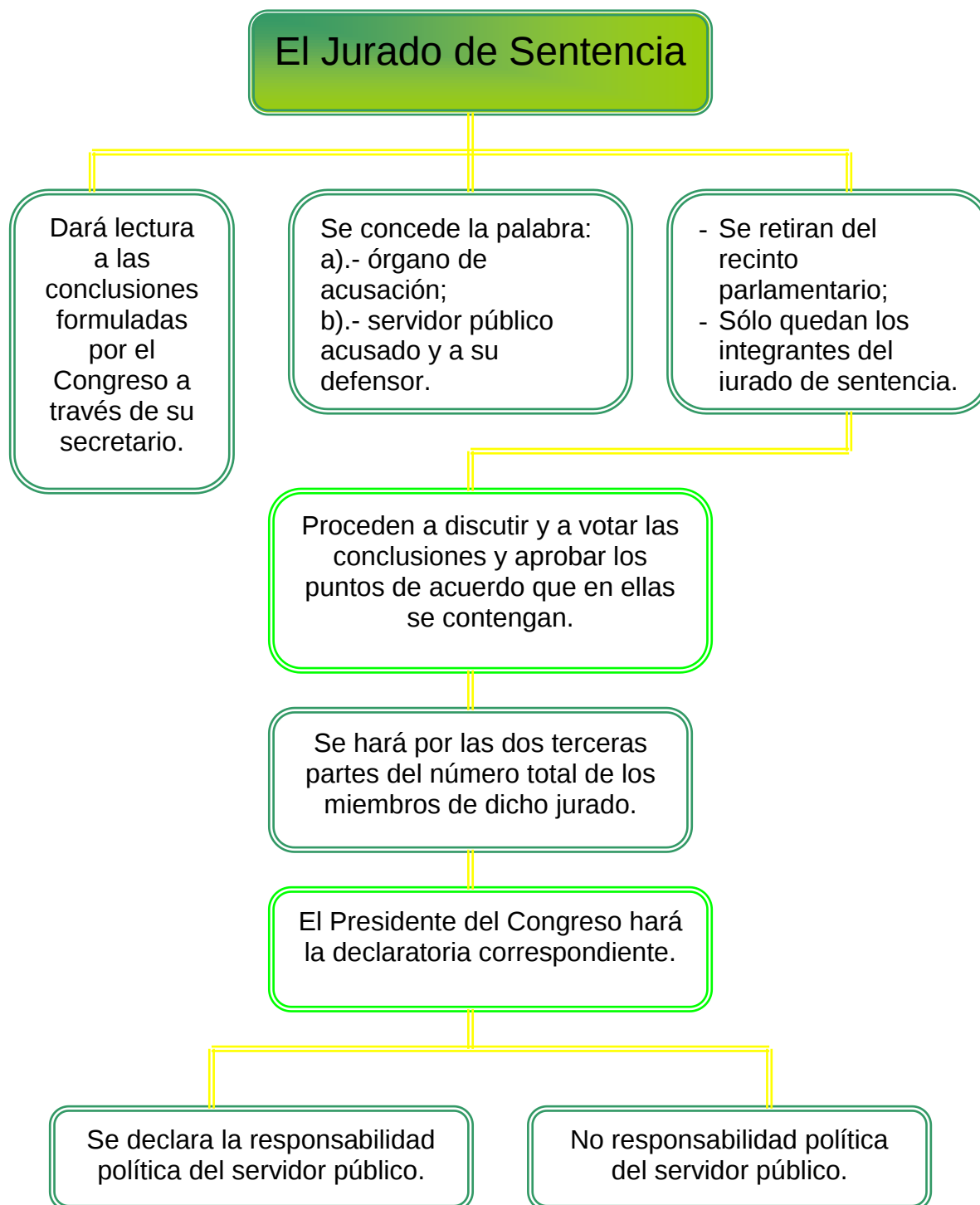
Cuadro Núm. 11. Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California

El Pleno del Congreso del Estado reunido en el recinto parlamentario procede a retirar de este lugar al órgano de acusación, al denunciante, al servidor público denunciado y a su defensor. Procede a formular sus conclusiones mediante debate de conformidad a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, tomando en cuenta las consideraciones hechas en la acusación, las constancias que obren en el expediente y los alegatos formulados.



Cuadro Núm. 12. Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California

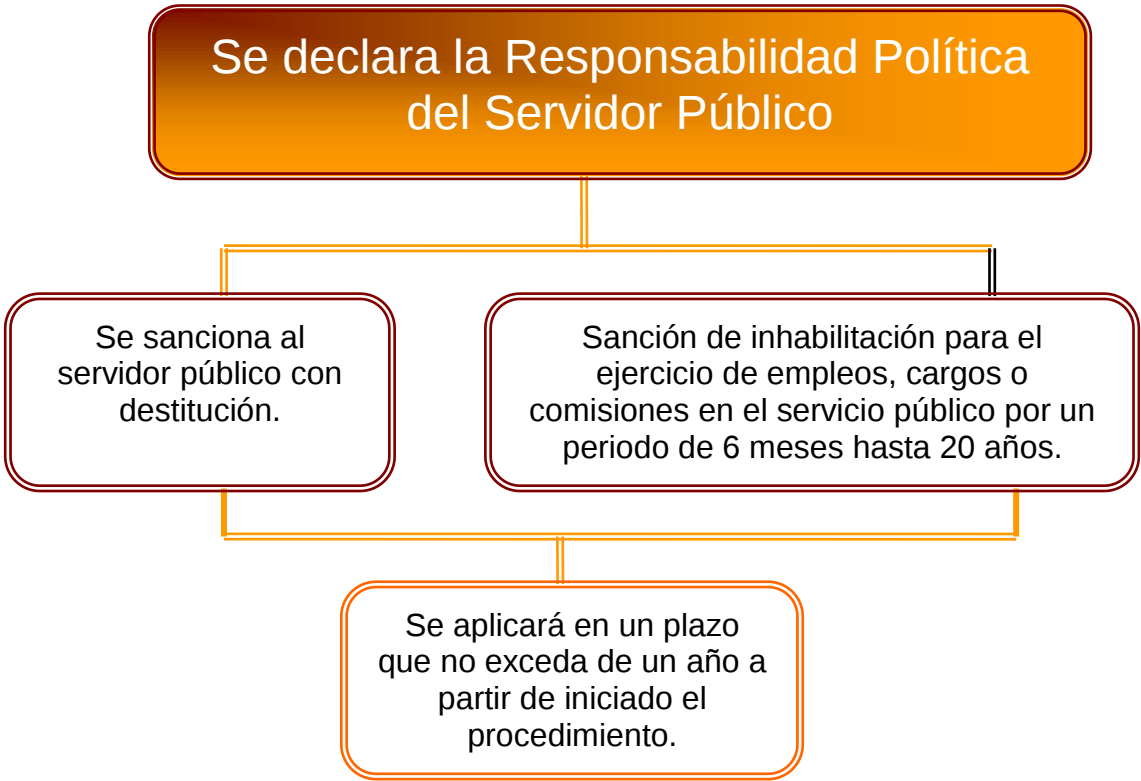
El Pleno del Congreso resuelve si es procedente la acusación o no, en el primer caso, en las conclusiones se establece la sanción que se le aplicará al servidor público debidamente fundada y motivada, el Presidente anunciará que el Congreso se erige en jurado de sentencia con las dos terceras partes de sus miembros, y no podrán formar parte del jurado los Diputados de la Comisión Instructora. Dentro de un plazo de cuarenta y ocho horas siguientes se llevará a cabo la audiencia con citación de las partes, a la hora señalada el Presidente del Congreso lo declarará erigido en jurado de sentencia; en el segundo caso, el servidor público continuará en su cargo y se archivará el expediente como asunto totalmente concluido, contra el cual no procede medio de impugnación alguno.



Cuadro Núm. 13. Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California

El Jurado de Sentencia dará lectura a las conclusiones formuladas por el Congreso, concederá la palabra al órgano de acusación, al servidor público y a

su defensor, retirará del recinto parlamentario al órgano de acusación y al servidor público, procediendo a discutir, a votar las conclusiones y a, aprobar los puntos de acuerdo que en ellas se contengan, esto se llevará a cabo por las dos terceras partes del número total de los miembros de dicho jurado, el Presidente del Congreso hará la declaratoria en la que se establece la no responsabilidad política del servidor público o la responsabilidad política de él.



Cuadro Núm. 14. Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California

Declarada la responsabilidad política del servidor público, se sancionará al servidor público con destitución o inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público por un periodo de seis meses y hasta veinte años, esto depende de la gravedad de la causa de la responsabilidad política, la sanción se aplicará en un plazo que no exceda de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Del análisis realizado mediante el mapa conceptual dividido en los trece cuadros anteriores, así mismo del análisis efectuado a través de la descripción se logra sistematizar la información para llevar a cabo un Juicio Político en el Estado de Baja California

Independientemente de que el ejercicio de la función pública política está sujeto al orden jurídico, los servidores públicos deben tener presente, antes que nada, el cumplimiento de la ley y su hacer o no hacer en el cumplimiento del orden jurídico, deben ser bajo una premisa ética, al respecto, Marina del Pilar Olmeda, sostiene:

Las personas que no reconocen la importancia de las normas morales en su vida como si éstas no existieran, e incluso algunas se jactan de que con normas morales o sin ellas viven como les place. Debe considerarse que aún estas personas reconocen su existencia, desde el momento en que declaran ser ajenas a ellas. La humanidad está frente a un hecho universal; la presencia de normas morales, estemos conscientes o no de su existencia, es una realidad de naturaleza social, que se acrecienta en la medida que sea mayor la trascendencia de nuestros actos. Es evidente que la ética no es el patrimonio de una casta privilegiada, sino de todo hombre que desea actuar con apego a la bondad, a la verdad y a la justicia (Olmeda García;2007:15).

Se considera que en el procedimiento establecido, para el Juicio Político en el Estado de Baja California, se respetan las garantías de legalidad, seguridad jurídica y audiencia, tanto para el denunciante como el denunciado, partiendo de la denuncia en la que se manifiestan hechos probablemente constitutivos de responsabilidad política, pero que con el desarrollo del procedimiento deben quedar debidamente demostrados los actos u omisiones en los que incurrió el servidor público y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho del Estado,

procedimiento que se ventila ante el Congreso del Estado con fundamento en lo establecido en el apartado XXV del artículo 27 de la Constitución local, que establece: *Son facultades del Congreso: XXV.- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 93 de esta Constitución, causales de juicio político que se analizan en el punto siguiente.*

3.6 ACTOS U OMISIONES QUE REDUNDAN EN PERJUICIO DE LOS INTERESES PÚBLICOS FUNDAMENTALES O DE SU BUEN DESPACHO

La causa generadora, la conducta del funcionario, la responsabilidad política, el juicio político y la sanción, son las partes que integran el todo, es decir, integran la parte sustantiva y adjetiva del proceso de responsabilidad de la función pública política. Habiendo dejado establecida la parte adjetiva en el punto anterior de la presente tesis, en este apartado, se analiza la parte sustantiva de la responsabilidad de la función pública política, partiendo del concepto de responsabilidad política, y al respecto, el Maestro Ortiz Soltero, sostiene:

La responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales (Ortiz Soltero;2004:90)

Así mismo, al existir una denuncia por hechos probablemente constitutivos de responsabilidad política del servidor público, se inicia una función jurisdiccional en el Congreso del Estado, es decir, el juicio político, del cual, aunque basado en el Congreso Federal, el Maestro Ortiz Soltero establece el concepto siguiente:

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

fondos federales, para los funcionarios estatales (Ortiz Soltero;2004:107)

El fundamento constitucional en el Estado de Baja California, para el juicio político se encuentra establecido en la fracción primera del artículo 92, así como en el artículo 93, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, las causas que dan origen a la responsabilidad política y las conductas de los servidores públicos que deben actualizarse, se encuentran establecidas en el artículo noveno de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.

La fracción primera del artículo 92 de la Constitución local establece: *Se impondrá mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 93 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho*, de este apartado de la Constitución local se desprende el fundamento sustantivo del juicio político al establecer las causas generadoras de la responsabilidad política, que son el perjuicio causado a los intereses fundamentales del Estado de Baja California, dicho de otra forma, la conducta del servidor público debe tener como consecuencia el ocasionar un perjuicio, el cual se puede dar en dos aspectos: el primero, el perjuicio debe ser ocasionado a los intereses públicos fundamentales del Estado; el segundo, el perjuicio debe ser ocasionado a la buena prestación de los intereses o gestiones del Estado, ambas conductas se actualizan al concretizarse las causas generadoras, que se encuentran establecidas en el artículo 9 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, artículo el cual establece que:

Es procedente el juicio político, cuando en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, por las siguientes causas:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas, cuando causen perjuicios graves al Estado o motive trastorno en el funcionamiento de las mismas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y popular del Estado; así como a la organización política y administrativa de los Municipios;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- Las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Estatal o Municipal y demás normatividad aplicable en la recaudación, manejo, administración y aplicación de los recursos económicos del Estado o Municipios, incluyendo los recursos públicos provenientes de convenios o acuerdos concertados con la Federación;

V.- El ataque a la libertad del sufragio;

VI.- La usurpación de atribuciones,

VII.- Cualquier acción u omisión en contra de la Constitución Política del Estado o de las leyes estatales que atente contra el patrimonio o se cause perjuicios graves a la Administración Pública Estatal o Municipal o motive algún trastorno en el funcionamiento normal a las instituciones; y,

VIII.- Por violación a los reglamentos estatales o municipales que altere la estabilidad política o administrativa del Estado o Municipio respectivo, atente contra su patrimonio o interfiera la prestación de los servicios públicos municipales.

Al actualizarse cualesquiera de las conductas antes descritas, y que se realicen ya sea por acción u omisión de un servidor público de los mencionados en el artículo 93 de la Constitución local, y que causen un perjuicio grave al Estado, se llevará a cabo el juicio político, aplicándose la sanción que consiste en destitución del servidor público y en su inhabilitación para ejercer la función pública, en cualquiera de sus ramas, lo anterior, de conformidad con el párrafo segundo del numeral constitucional mencionado.

De lo antes analizado, se deduce que la primera conducta del servidor público, ya sea por acción u omisión, debe consistir en un ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la organización política y administrativa de los municipios, a la libertad del sufragio, pero además, se debe actualizar el hecho de que con cualquiera de las anteriores conductas se cause un perjuicio grave al Estado de Baja California.

Así mismo, se deduce que la segunda conducta del servidor público, debe consistir en un ataque a los entes públicos mencionados en el párrafo anterior, pero que no cause un perjuicio grave a los intereses del Estado, sino sólo que con la conducta se ocasione trastorno en el funcionamiento de ellos.

Existe una tercera clase de causas que dan origen al juicio político, ya sea por acción u omisión, ya sea que cause un perjuicio grave a los intereses fundamentales del Estado o un trastorno en su funcionamiento o no, pero que la conducta ocasione violaciones graves y sistemáticas a:

- a) Las garantías individuales o sociales;
- b) Los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Estatal o Municipal y demás normatividad aplicable en la recaudación, manejo, administración y aplicación de los recursos económicos del Estado o Municipios, incluyendo los recursos públicos provenientes de convenios o acuerdos concertados con la Federación;
- c) La Constitución Política del Estado o de las leyes estatales que atente contra el patrimonio o se cause perjuicios graves a la Administración Pública Estatal o Municipal o motive algún trastorno en el funcionamiento normal a las instituciones; y,
- d) Los reglamentos estatales o municipales que altere la estabilidad política o administrativa del Estado o Municipio respectivo, atente contra su patrimonio o interfiera la prestación de los servicios públicos municipales.

Una última causa de juicio político, es el hecho de la usurpación de atribuciones, sin embargo, respecto al Gobernador del Estado y de acuerdo a la Constitución Local y las leyes secundarias del Estado de Baja California, él no se encuentra sujeto al juicio político, sin embargo, existe jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el Gobernador del Estado sí es sujeto a juicio político, criterios establecidos en los términos siguientes:

No. Registro: 192,346

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 3/2000

Página: 628

JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.

El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al Presidente de la

República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el Presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad.

Controversia constitucional 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.

No. Registro: 192,349

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 2/2000

Página: 515

JUICIO POLÍTICO. EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS ES SUJETO DE RESPONSABILIDAD OFICIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 109 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, los gobernadores de los Estados son sujetos de juicio político, en el ámbito local, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, siendo que a las Legislaturas Estatales corresponde emitir las normas tendientes a aplicar las sanciones por dicha responsabilidad oficial. Por su parte, el artículo 135 de la Constitución del Estado de Morelos, remite a los postulados del título cuarto de la Carta Magna Federal, que comprende a los preceptos señalados en primer término, con lo cual reproduce su contenido y alcance en cuanto al

señalamiento de la responsabilidad de los servidores públicos estatales, reconociendo al citado funcionario como servidor público que puede ser sometido al procedimiento para resolver sobre su responsabilidad política, lo que se corrobora con lo dispuesto en ese sentido por el artículo 6o. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad. No es óbice a lo anterior que los artículos 134 y 137 de la referida Constitución Local dispongan que al depositario del Ejecutivo Estatal sólo se le podrá exigir responsabilidad por violación a ese ordenamiento, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, excluyéndolo de la relación de servidores públicos que pueden ser sometidos a juicio político, porque de las exposiciones de motivos de la iniciativa y decreto de reformas de tales numerales, cuando introdujeron el sistema de responsabilidades de los servidores públicos estatales, se aprecia que su intención fue ajustar esa normatividad a lo dispuesto en los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, siendo además que los primeros resultan incongruentes con la remisión hecha por el artículo 135, la cual debe prevalecer, con apoyo en lo que dispone el artículo 41 de la Carta Magna Federal, que expresa la obligación de las entidades federativas de ajustarse a las prevenciones consagradas en esta Norma Suprema.

Controversia constitucional 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 2/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.

De lo anterior, se concluye que una vez analizadas las causas generadoras del juicio político en el Estado de Baja California y que sólo el Gobernador del Estado no es sujeto a juicio político por estas causas, de conformidad con la Constitución local, empero, sí es sujeto a juicio político de acuerdo a la Constitución Federal y por los criterios del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también está sujeto a juicio político por causas locales, es decir, no del ámbito federal, por lo que se considera, el hecho de que la Corte está vulnerando la soberanía interior de los Estados, al sujetar a los gobernadores a juicio político por causas que son de su régimen interior y que en este ámbito los estados gozan de soberanía.

3.7 DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

La responsabilidad penal de los servidores públicos, se encuentra establecida en el segundo supuesto del artículo 92, artículos 94 y 95, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. El primer supuesto mencionado establece que *la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de lo penal*, de lo anterior, se deduce que la persecución de los delitos incumbe al ministerio público, lo que es la averiguación previa y respecto a la sanción, el cumplimiento es voluntario o imperativo a través de la ejecución de las sanciones, pero no se establece de manera específica la sujeción a la etapa jurisdiccional.

Por su parte el artículo 94 de la Constitución local, establece el fundamento para llevar a cabo el procedimiento de desafuero, para poder proceder penalmente contra el Gobernador, los Diputados, los Magistrados, Consejeros de la Judicatura del Estado, Secretario General de Gobierno, Procurador General de Justicia del Estado, presidentes municipales, regidores, y síndicos. Se establece en este punto que para proceder penalmente contra los anteriores servidores públicos mencionados se requiere la declaración de procedencia por parte del Congreso del Estado, la cual se inicia una vez integrada la averiguación previa por parte del Representante Social y que éste solicite el desafuero del servidor de que se trate, ante el Presidente del Congreso del Estado.

Así mismo, el primer párrafo del artículo 95 de la Constitución local, establece que *no se requiere del procedimiento de desafuero cuando el servidor público se encuentre separado de su encargo*, de igual forma, el párrafo quinto del mismo numeral establece que el plazo para que opere la prescripción de los delitos cometidos por los servidores públicos analizados será conforme lo establece la ley penal, pero establece el límite de que nunca será inferior a tres años, además de que la prescripción no transcurre en tanto el servidor se encuentre desempeñando su cargo.

Las conductas tipificadas como delitos en que pueden incurrir los servidores públicos en el Estado de Baja California, son de tres clases: 1) las cometidas en el ejercicio de la función pública, es decir, los delitos cometidos por servidores públicos; 2) los supuestos jurídicos que tutelan la administración de justicia, es decir, los delitos cometidos en la administración de justicia por cualquier servidor público; y, 3) las cometidas en el ámbito personal, es decir, las que puede cometer como un ciudadano común.

Las primeras son: a) el ejercicio indebido y abandono del servicio público; b) abandono de funciones; c) abuso de autoridad; d) coalición de servidores públicos; e) cohecho; f) peculado; g) concusión; h) infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos; i) negociaciones ilícitas; j) intimidación; k) tráfico de influencias; l) prevención y sanción de la tortura; y, m) enriquecimiento ilícito.

De las conductas delictivas antes descritas, se consideran graves sólo los delitos siguientes: a) peculado, establecido en el artículo 298; b) prevención y sanción de la tortura, establecido en el artículo 307 Bis y 307 Ter, lo anterior, con fundamento en lo establecido en el artículo 123 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California, por lo anterior, sólo por estos delitos serán sujetos al procedimiento de declaración de desafuero, los servidores públicos considerados en el artículo 94 de la Constitución local. Dado que el resto de los delitos comentados en el párrafo anterior, al no ser graves, la resolución será que no ha lugar a desaforar al servidor público de que se trate, circunstancia que se considera negativa para los fines del Estado, pues no se debe olvidar que todo servidor público está sujeto al principio de legalidad e igualdad ante la ley y su actuación en la función pública debe ser apegado a las reglas morales y éticas, además de la obligación de sujetarse al derecho de la función pública, al respecto Olmeda García, sostiene:

La ética como normatividad interna de la conducta del hombre tiene una forma de manifestación colectiva, en tanto reglas de conducta de carácter incoercible socialmente aceptadas, que prescriben lo que está bien o mal, lo que debemos hacer o no hacer en nuestra relación con los demás, distinguir lo moral de lo jurídico no es negar la relación sino precisarla, de tal manera que las normas morales se encargan en

general del ámbito interno de la conducta humana y las normas jurídicas de su ámbito externo (Olmeda García;2007:51)

En relación a las conductas comentadas en segundo término, existe otro bien jurídico tutelado por el derecho de la función pública, que es la administración de justicia, por lo que se estableció en el título cuarto del Código Penal del Estado de Baja California y son los delitos cometidos en la administración de justicia por cualquier servidor público, como el fraude procesal establecido en el artículo 325; la evasión de presos establecido en el artículo 326; su modalidad agravante establecida en el artículo 328; y la modalidad atenuante establecida en el artículo 329; el quebrantamiento de penas no privativas de libertad y medidas de seguridad establecida en el artículo 332; y el encubrimiento por favorecimiento establecido en el artículo 334; de las anteriores conductas delictuosas sólo es considerada como grave la evasión de presos, en la forma agravada establecida en el artículo 328, de igual forma, son estudiadas en este apartado las conductas establecidas en el artículo 323, el cual establece:

Tipos y sanciones principales.- Se aplicará de uno a seis años de prisión y hasta cien días multa, a cualquier servidor público que cometa alguno de los siguientes delitos en contra de la Administración de Justicia:

I.- Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;

II.- Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la Ley les prohíba;

III.- Litigar por sí o por interpósita persona cuando la Ley les prohíba el ejercicio de su profesión;

IV.- Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;

V.- Dictar u omitir una resolución de fondo, un acto de trámite, violando algún precepto terminante de la Ley, o contrario a las actuaciones de un juicio;

VI.- Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebida;

VII.- Retardar o entorpecer dolosamente la administración de justicia.

VIII.- Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos de flagrancia y urgencia administrativa, o no ponerlo a disposición del Ministerio Público en forma inmediata.

IX.- Prolongar la detención por más de cuarenta y ocho horas o el doble, si se trata de crimen organizado, de una persona sometida a averiguación previa, sin hacer la consignación a la autoridad judicial o dejarla en libertad, según proceda.

X.- No poner a disposición de la autoridad judicial al indiciado, inmediatamente después de ejecutada una orden de aprehensión, o realizar ésta mediante violencia o maltrato innecesario.

XI.- Ordenar la aprehensión de un individuo por un delito que no amerite pena de prisión, o no ordenar su libertad decretando la sujeción a proceso, cuando aparezca que el delito merece sanción alternativa o no privativa de libertad.

XII.- Ordenar la incomunicación de un detenido o negar injustificadamente que su familia o defensor lo visiten.

XIII.- No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, o antes de concluir la ampliación de este término.

XIV.- Negarse injustificadamente, el custodio penitenciario, a dejar en libertad a un detenido, cuando habiendo transcurrido el término legal para resolver la situación procesal del indiciado, no haya recibido en las siguientes tres horas, copia autorizada del auto de formal prisión.

XV.- Obtener cualquier cantidad o beneficio económico de los internos o sus familiares, a cambio de proporcionarles servicios o cualquier satisfactor de los que otorga gratuitamente el Estado a las personas privadas de libertad, o algún tipo de privilegio penitenciario.

Las últimas de las conductas mencionadas, son por exclusión, las no analizadas en los párrafos anteriores y que se encuentran establecidas en el Código Penal del Estado de Baja California y que pueden ser cometidas por cualquier ciudadano al igual que los servidores públicos, sin que se requiera para su integración el elemento de servidor público.

En el presente análisis no se somete a estudio las figuras jurídicas delictivas en cuanto a su conducta típica, los elementos que la integran, el bien jurídico tutelado, por no ser materia de la presente tesis, sin embargo se considera que es fundamental el análisis realizado, como elemento integrante del estudio de la presente tesis, sobre todo pretendiendo dejar claro que la conducta del servidor público debe ser honesta, moral, ética y apegada al principio de legalidad, para buscar lograr los fines del Estado, por lo que no es concebible el actuar de los servidores públicos que se alejan de estos parámetros normativos, el Lic. Alberto Herrera Pérez, sostiene que: *la corrupción de los servidores públicos siempre ha provocado una justificada alarma entre la*

sociedad, no es posible pensar una actividad del Estado encaminada a satisfacer el bienestar colectivo, prestada por servidores públicos deshonestos, requisitos que también son aplicables a la responsabilidad administrativa, la cual se analiza en el tema siguiente.

3.8 ACTOS U OMISIONES QUE AFECTAN LA LEGALIDAD, HONRADEZ, LEALTAD, IMPARCIALIDAD Y EFICIENCIA

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se encuentra establecida en la fracción III del artículo 92, así como en el tercer y sexto párrafo del 95, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

El primer principio constitucional mencionado establece: *Se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones*, de lo que se desprende, que el derecho constitucional local en el Estado de Baja California, fundamenta el ejercicio de la función pública administrativa bajo el principio de legalidad, el cual consiste en que para que todo acto sea legal, debe estar antes que nada acorde con la Constitución y que además, los servidores públicos sólo pueden hacer lo que dice la ley y que lo debe de hacer como se establece en la norma, es decir, deben sujetarse a la parte sustantiva y adjetiva de la ley que regule el acto de autoridad.

Así mismo, establece que los servidores públicos en el cumplimiento de su función deben sujetarse a principios éticos, al respecto, la Olmeda García sostiene: *La ética es una parte de la filosofía que estudia los actos morales, sus fundamentos y su vinculación en la determinación de la conducta humana*, por lo que se considera que el ejercicio de la función pública en Baja California, se encuentra plenamente justificada en cuanto a que se apegue a los principios éticos siguientes:

a) Honradez, el cual nace de honrado, que significa en base al diccionario de la Real Academia española *Del latín honoratus, que procede con honradez*, lo que significa *rectitud de ánimo, integridad en el obrar*, de lo que se puede deducir que

el ejercicio de la función pública política debe ser en un actuar recto e íntegro, como recto debemos entender que su actuar debe ser apegado a las normas jurídicas y como íntegro relativo a su persona en el que su actuar no deje dudas de que es apegado a la ley;

b) Lealtad, que nace de leal, que significa en base al Diccionario de la Real Academia Española *del latín legalis que guarda a persona o cosas la debida fidelidad, fidedigno, verídico y fiel, en el trato o en el desempeño de un oficio o cargo*, en base a lo anterior lealtad es *el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor y hombría de bien*, de lo se debe entender que el actuar del servidor público político debe ser en estricto apego a derecho, a la autenticidad y realidad;

c) Imparcialidad, que se origina de imparcial que significa de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española *que no se adhiere a ningún partido o no entra a ninguna parcialidad*, y en base a lo anterior, imparcialidad es *falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, que permite juzgar o proceder con rectitud*, de lo que se deduce que la acción u omisión del servidor público debe ser sin tintes partidistas, dejando a un lado su ideología política, y actuar sólo buscando los fines del Estado, condenando o absolviendo con estricto apego a la ley, sin inclinarse a ninguna de las partes en conflicto;

d) Eficiencia, que parte de eficaz, que significa en base al Diccionario de la Real Academia Española *del latín efficax, activo, poderoso para obrar, que logra hacer efectivo un intento o propósito*, con fundamento en lo anterior, eficiencia es *virtud y facultad para lograr un efecto determinado*, de lo que se entiende que en el ejercicio de la función pública el servidor público tiene que lograr la concretización de los objetivos planteados en los programas de gobierno.

El segundo principio constitucional local, es decir, el tercer párrafo del artículo 95, el cual establece que:

Las Leyes sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los

procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las Leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la Fracción III del Artículo 92 pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El tercer principio constitucional local, es decir, el párrafo sexto del artículo 95, el cual establece que:

La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a que hace referencia la Fracción III del Artículo 92. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En la fracción IV del artículo segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, se establece que la mencionada ley reglamenta las obligaciones generales en el servicio público, las cuales están especificadas en los artículos 46 y 47 de la ley en comento, artículos en los que se describen las obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos, es decir, los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que son los principios éticos que al no cumplirse se actualiza la responsabilidad administrativa en el Estado de Baja California.

3.9 LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA, PARA FINCAR RESPONSABILIDAD PENAL

El artículo 26 de la Constitución Política del Estado de Baja California establece: *“Los Diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”* es decir, este es el fundamento constitucional local del fuero constitucional del que gozan los representantes populares del Poder Legislativo del Estado de Baja California, empero, no se debe confundir el fuero constitucional con la responsabilidad penal de los diputados, por aquélla, no se puede ejercitar acción legal alguna,

contra ésta, procede el desafuero para someterlo al juez penal correspondiente.

Por su parte, el primer párrafo del apartado XXIV del artículo 27 de la Constitución Política del Estado establece: *“Son facultades del Congreso: XXIV.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito, en los términos del artículo 94 de esta Constitución.”* Este es el fundamento constitucional local que otorga la facultad al Congreso local, para sujetar al imperio de un juez penal a un diputado que sea presunto responsable de delito grave, empero, esta facultad está sujeta al principio de seguridad jurídica, el cual establece que se deben observar las formalidades esenciales del procedimiento, para poder privar a cualquier individuo de sus derechos, por lo cual para ejercer dicha facultad se deben de sujetar al procedimiento siguiente.

Una vez integrada y determinada una averiguación previa en la que el Representante Social considere que, presumiblemente, existe responsabilidad penal en contra del Ejecutivo Estatal, el Secretario General de Gobierno, el Procurador General de Justicia, los representantes populares del Poder Legislativo, los titulares y consejeros del Poder Judicial del Estado, los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, solicitará al Congreso estatal la declaración de procedencia, a dicha solicitud se le anexará copia certificada de toda la averiguación previa, se presentará ante la Presidencia del Congreso, debiendo ratificarla en el momento o hasta tres días hábiles después de su presentación.

Admitida la petición y debidamente confirmada, el titular del Poder Legislativo convocará al Pleno a sesión, para informar del asunto, la cual deberá llevarse a cabo dentro de los tres días hábiles siguientes a partir de la ratificación de la solicitud, en la misma sesión se integrará la Comisión Instructora por cinco diputados de los cuales uno será su presidente y un secretario, a quien se le turnará todo el expediente.

La Comisión Instructora, realizará seis actos fundamentales: a) debe notificar personalmente al inculpado los hechos que se le imputan; b) debe

entregarle al inculpado copia de todo el expediente; c) le concederá un término de diez días hábiles para que por escrito manifieste lo que a su derecho convenga; al cumplir la Comisión Instructora con todos estos elementos le está otorgando el derecho de audiencia al imputado, es decir, que el Estado en el ejercicio de su obligación cumple con el titular de la garantía de audiencia al realizar cada uno de estos elementos; d) mediante diligencias, debe establecer la existencia del delito; e) establecer la probable responsabilidad del servidor público y; f) acreditar la existencia del fuero constitucional; g) finalmente, en base a los anteriores elementos elabora un dictamen.

El dictamen de la Comisión Instructora, debe estar concluido en un plazo de treinta días hábiles siguientes a partir de haber recibido la documentación, en este, se deja comprobado: a) si el imputado es servidor público de los establecidos en el artículo 94 de la Constitución local; b) si las pruebas que integran la denuncia establecen, de manera presuntiva, la existencia del delito y la probable responsabilidad del denunciado, acreditado lo anterior, el dictamen debe establecer que sí amerita iniciar el procedimiento para la declaración de procedencia.

Concluido el dictamen, se le entregará al Presidente del Congreso del Estado; éste notificará al pleno para que se erija en Jurado de Procedencia, así mismo, notificará al inculpado, a su abogado y al Representante Social, la sesión se debe llevar a cabo en un plazo de cinco días hábiles a partir de que se entregó el dictamen, en ella se aprobará si a o no lugar a desaforar al servidor público y en consecuencia separarlo de su cargo.

Una vez separado del cargo, el servidor público queda sujeto al Código Penal y de Procedimientos Penales, por lo que se encontrará bajo el imperio del juez penal correspondiente en los mismos términos que un ciudadano común, en el supuesto de que se le dicte sentencia absolutoria, regresará a su cargo público.

Cabe hacer mención, que no se deben confundir el procedimiento de desafuero y el de juicio político, porque aunque en la parte adjetiva gozan de gran similitud, en la parte sustantiva obedecen a diferentes causas, el primero

obedece a los supuestos establecidos en el Código Penal, el segundo obedece a los supuestos establecidos en el artículo noveno de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.

3.10 LA RESPONSABILIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA

El pueblo mexicano, es el titular de la soberanía de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así mismo, los ciudadanos del Estado de Baja California son titulares de la Soberanía interior del Estado mismo, razón por la cual en el Estado de Baja California, todo poder público dimana del pueblo y aquél se instituye para beneficio de éste, es decir, que el ejercicio de la función pública será para beneficio del pueblo de Baja California, el cual se encuentra sujeto al régimen de responsabilidad, política, administrativa, penal y civil.

Sistematizando la información sobre la responsabilidad de los servidores públicos en la función electoral, en el Congreso del Estado, del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, de la Procuraduría General de Justicia del Estado y de los Ayuntamientos, estableciendo la facultad de cada uno de estos órganos institucionales.

3.10.1 Responsabilidad en la función pública electoral

Lo partidos políticos como entes de interés público tienen entre sus fines el hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público a través del sufragio libre, universal y directo, pero existe el órgano encargado de llevar a cabo la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de la elecciones en el Estado de Baja California, que es la forma de acceder al poder, este organismo es el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, ejerce su función pública electoral, bajo los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, cuando un servidor público se

aparta de ellos, incurre en responsabilidad política, administrativa o penal. El párrafo doce del artículo quinto de la Constitución Política del Estado, establece que: *La ley fijará el régimen de responsabilidades a que estarán sujetos los Consejeros Ciudadanos y los titulares de los órganos ejecutivos*, así mismo, el último párrafo del artículo mencionado establece: *La Ley Electoral establecerá las faltas y sanciones administrativas, que se deriven de su incumplimiento o inobservancia. El Código Penal tipificará los delitos electorales y las penas que se deriven.*

De los tres párrafos antes mencionados, se deriva la responsabilidad política, administrativa y penal, en que se puede incurrir en el ejercicio de la función pública electoral, remitiéndonos el artículo cinco de la Constitución local a la ley secundaria que son: la Ley de Instituciones y Proceso Electorales del Estado de Baja California; Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California; y el Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California.

3.10.2 Facultades del Congreso del Estado en materia de responsabilidad de los servidores públicos

El Poder Legislativo del Estado de Baja California, es parte del gobierno del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo once de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, el cual establece: *...El gobierno del Estado se divide, para su ejercicio, en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente, pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado...* por lo que es esencial analizar sus facultades en materia de responsabilidad de los servidores públicos en Baja California, se aclara que en este punto no se analiza la responsabilidad de los funcionarios integrantes de este poder (Diputados) por haber sido ya analizados, sino sólo sus facultades en este tópico.

El artículo 27 de la Constitución local establece cuales son las facultades del Congreso del Estado, y en su fracción XXIV se indica: *si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito,*

aquí se encuentra el fundamento constitucional local, para otorgarle su facultad en la intervención del proceso de desafuero, cuando se presume que se cometió algún delito por parte del Ejecutivo del Estado, los Diputados locales, los Magistrados del Poder Judicial, Consejeros de la Judicatura, Secretario General de Gobierno, Procurador General de Justicia del Estado, presidentes municipales, regidores y síndicos.

De igual forma, en el segundo párrafo de la fracción XXIV del artículo antes mencionado, se establece: *...Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 93 de esta Constitución y fungir, a través de una comisión de su seno, como órgano de activación en los juicios políticos que contra estos se instauren* la facultad del Congreso del Estado para desarrollar el juicio político, función jurisdiccional que realiza en ejercicio de su representación soberana, se inicia a partir de una denuncia de juicio político interpuesta y ratificada ante el Presidente del Congreso local y una vez agotado el procedimiento se erige en jurado de sentencia, encontrando el fundamento de esta facultad en la fracción XXV del mismo numeral analizado, la cual establece: *Erigirse en jurado de sentencia para conocer en Juicio Público de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho...* en las dos fracciones anteriores, se encuentran establecidas las facultades del Congreso del Estado para su intervención en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

3.10.3 Facultades del Ejecutivo del Estado en materia de responsabilidad de los servidores públicos

El Gobernador del Estado de Baja California, como integrante del gobierno del Estado, en su carácter de conductor de la administración pública estatal, goza de facultades en materia de responsabilidad de los servidores públicos, las cuales se encuentran inmersas en su función esencialmente de dar a conocer las leyes, concretizar sus mandatos, que se cumplan de manera impositiva cuando sea necesario, así como su obligación reglamentaria para el buen despacho de la administración pública del Estado.

En el artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, se fundamentan las facultades y obligaciones del Ejecutivo estatal, en la fracción primera se encuentra su obligación de dar a conocer en el Diario Oficial del Estado, todas las leyes aprobadas por el Estado y sancionadas por él, así mismo, se encuentra su obligación de concretizar los mandatos de la ley aun en contra de la voluntad de los que rige, la mencionada fracción establece: *promulgar, ejecutar y hacer que se cumplan las leyes, decretos y demás disposiciones que tengan vigencia en el Estado*, al cumplir con sus obligaciones mencionadas, por supuesto que también lo realiza en materia de las leyes de responsabilidad de los servidores públicos.

Para el cumplimiento de la obligación mencionada en el párrafo anterior, el Ejecutivo del Estado, goza necesariamente de su facultad reglamentaria y ésta, en la materia que se estudia, se encuentra fundamentada en la fracción XVI del artículo analizado, la cual establece: *formular y expedir los reglamentos para el buen despacho de la administración pública*, de lo anterior, se aprecia que tiene dos facultades, primero debe crear o realizar el reglamento, por supuesto que esto es con apoyo de la entidad pública de la administración que le corresponda regular, segundo, una vez existiendo el reglamento lo debe de dar a conocer al público, a través del Diario Oficial del Estado.

3.10.4 Facultades del Poder Judicial del Estado en materia de responsabilidad de los servidores públicos

La responsabilidad penal y administrativa de los funcionarios del Poder Judicial del Estado de Baja California se encuentra claramente fundamentada en el artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Baja California, el cual establece: *los consejeros de la judicatura, magistrados, jueces y demás funcionarios del Poder Judicial, serán responsables de los delitos y faltas en que incurran durante el ejercicio de su cargo*, aquí se encuentra establecido el fundamento constitucional local para fincar responsabilidad penal y administrativa a estos funcionarios, independientemente de la responsabilidad política a que están sujetos los magistrados, consejeros y jueces.

En el Poder Judicial del Estado se encuentran tres órganos con facultades en la materia de estudio, dicho de otra forma, en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California y en el Consejo de la Judicatura del Estado, se encuentran en cada uno de estos órganos, atribuidas facultades en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

El Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, funciona en pleno y en salas, es al primero que le compete conocer de los juicios de responsabilidad de los servidores públicos, una vez declarada la procedencia de que ha lugar a desaforar al servidor público de que se trate, es decir, que compete al pleno del Tribunal conocer de los juicios penales o responsabilidad penal que se le impute a un servidor público que goza de fuero y se encuentra la base constitucional local de esta facultad en la fracción IV del artículo 63 de la Constitución local, la cual establece: *Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocer de los juicios de responsabilidad que hayan de seguirse a los funcionarios públicos que gocen de fuero, previa declaración que se haga de haber lugar a formación de causas*, así mismo, corresponde al mismo pleno consignar ante el Agente del Ministerio Público a los jueces y demás funcionarios o empleados, por conductas tipificadas como delitos en el Código Penal del Estado de Baja California, la base constitucional local de esta obligación se encuentra en la fracción V del artículo 63 analizado, la cual establece: *Consignar ante la autoridad competentes a los jueces y demás funcionarios o empleados del Poder Judicial, por delitos comunes o responsabilidades oficiales en que incurran*. Una tercera facultad, del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en la materia que se analiza, es la consistente en ejercer la función de garantizar el derecho de los funcionarios públicos, al interponer éstos el recurso de revisión en contra de una sanción impuesta por el Consejo de la Judicatura, esta facultad encuentra su fundamento en la fracción VII del artículo 63 constitucional, la cual establece:

Conocer del recurso de revisión que interpongan en su defensa los jueces, secretarios, actuarios y demás personal del Poder Judicial con excepción de los magistrados, cuando con motivo de una queja o visita de inspección se les pretenda imponer una sanción por parte del Consejo de la Judicatura.

El Consejo de la Judicatura, como parte integrante del Poder Judicial del Estado, también tiene facultades en materia de responsabilidad de los servidores públicos del mismo Poder Judicial, al respecto, el párrafo segundo del artículo 57 de la Constitución del Estado, establece: *Contará con un Consejo de la Judicatura, el cual ejercerá funciones de vigilancia, disciplina, supervisión y administración*, de las anteriores funciones, se desprenden sus facultades en materia de responsabilidad, toda vez que de las visitas que realice a los diferentes juzgados y que resulten hechos que sean constitutivos de responsabilidad administrativa, el Consejo impondrá una sanción, así mismo, pueden resultar de quejas interpuestas contra estos servidores públicos.

Las funciones del Consejo de la Judicatura también encuentran su base constitucional local en el artículo 64 el cual remite a la ley secundaria, para el cumplimiento de ellas. Existe una facultad del Pleno del Consejo de la Judicatura y es la de poder quitar, mover o de remoción de los magistrados, jueces, secretarios de acuerdo y actuarios del Poder Judicial, esto a consecuencia de la aplicación de sanción por causa de responsabilidad, lo anterior, se fundamenta en el párrafo tercero del artículo 65 de la Constitución local.

En el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, las funciones de vigilancia y disciplina, son llevadas a cabo por el Pleno del mismo, pero tiene un auxiliar, es decir, que se auxilia con la Comisión de Administración. De las funciones mencionadas, se desprende la facultad en materia de responsabilidad, ya que al ejercerlas y encontrar hechos que sean constitutivos de responsabilidad, notificarán a la autoridad correspondiente, para el inicio del procedimiento administrativo, penal o político que corresponda.

3.10.5 Facultades de la Procuraduría General de Justicia del Estado en materia de responsabilidad de los servidores públicos

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, es la entidad pública que forma parte de la administración pública centralizada, a quien se le delega la obligación de vigilar el estricto cumplimiento de las leyes, lo anterior, se fundamenta en base a lo establecido en el artículo 69 de la

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California que en su parte relativa establece *“El Ministerio Público es la institución encargada de velar por la exacta observancia de las leyes en los casos en que tenga intervención , conforme a su ley orgánica respectiva”* de lo anterior, se desprende la facultad del Representante del Estado para cuidar el cumplimiento del principio de legalidad, empero, el mismo fundamento nos remite a la ley secundaria, es decir, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California.

Le corresponde al Apoderado General del Estado, ya sea a través de mandatario o por sí mismo, es decir, de forma personal o a través de los funcionarios representantes sociales, la pesquisa y seguimiento de las violaciones a las leyes penales del Estado, esta obligación la llevará a cabo con el apoyo de la Policía Ministerial, lo anterior, en base a lo establecido en el artículo 71 de la Constitución local, el cual establece que *compete al Procurador General de Justicia del Estado, por sí o por medio de los agentes del Ministerio Público, la investigación y persecución de los delitos del orden común con auxilio de la Policía Ministerial* y, por supuesto, en estricta aplicación de lo establecido en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California.

En base a las dos premisas anteriores, se deduce, que se encuentra fundamentado la parte sustantiva y adjetiva de las facultades del Ministerio Público, ahora, concatenándolas con el tópico de estudio, es decir, con la responsabilidad de los servidores públicos, o dicho de otra forma, una vez llevada a cabo la averiguación previa iniciada en contra de un servidor público que goce de fuero constitucional, se solicitará su desafuero, así también, una vez agotados los procedimientos administrativos de los cuales se deduzcan hecho probablemente constitutivos de delitos en contra de los servidores públicos, el agente del Ministerio Público iniciará la averiguación previa correspondiente, en conclusión, la facultad del ministerio público en materia de responsabilidad de los servidores públicos se encuentra acotada a la responsabilidad penal, en la etapa de la averiguación previa y como órgano de acusación ante el Juez Penal correspondiente.

3.10.6 Facultades del ayuntamiento en materia de responsabilidad de los servidores públicos, en Baja California

Sin pretender realizar un estudio de fondo sobre el municipio y el ayuntamiento por no ser materia de estudio de la presente tesis, empero, si se considera necesario dejar claro ¿qué es el municipio? y ¿qué es el ayuntamiento? Para que enseguida se analice las facultades del ayuntamiento en materia de responsabilidad de los servidores públicos del Estado de Baja California.

Se considera que el Municipio es la plataforma de la estructura geográfica del Estado de Baja California, o dicho de otra forma, es la entidad legal, política y social, de forma libre, con autoridades propias, atribuciones específicas y libre administración de su hacienda, el primer párrafo del artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, establece: *“El Municipio es la base de la organización territorial del Estado; es la institución jurídica, política y social, de carácter autónomo, con autoridades propias, atribuciones específicas y libre administración de su hacienda”* de lo anterior, se deduce que el ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio, el cual esta integrado por el Presidente Municipal, el Sindico Procurador y los Regidores, es decir, que el municipio es parte del Estado, es la célula mínima de la administración pública estatal y el ayuntamiento es un elemento del municipio, como órgano de gobierno de él.

Las facultades en materia de responsabilidades de los servidores públicos en los municipios del Estado de Baja California, se desprende de su base constitucional local, establecida en el inciso a) del numeral II del apartado A del artículo 82, el cual establece:

Para el mejor desempeño de las facultades que le son propias, así como para la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de las funciones que le son inherentes, los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes: A. ATRIBUCIONES: II. Expedir los bandos de policía y gobierno, así como los demás reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que regulen: a) la organización y funcionamiento interno del gobierno, del Ayuntamiento y la administración pública municipal, estableciendo los procedimientos para el nombramiento y remoción de los funcionarios, comisionados y demás servidores públicos.

De lo anterior, se deducen los siguientes elementos para llegar al fin, a) las facultades que le son propias; b) el ejercicio de las funciones; c) expedir los bandos de policía y gobierno; d) la organización y funcionamiento interno del gobierno; e) estableciendo los procedimientos para el nombramiento y remoción de los funcionarios; de los cuales se desprende el ejercicio de la función pública de los funcionarios municipales y su remoción, se actualiza necesariamente por causa de responsabilidad, pero al no especificarlos, nos remite a la ley secundaria y sus reglamentos para establecer las causas y el procedimiento para la separación de los servidores públicos.

3.11 RESUMEN DEL PRESENTE CAPÍTULO

Existe la responsabilidad de todo empleado o persona que desempeñe algún cargo o comisión en el Estado de Baja California dentro de los cuales se incluyen a los trabajadores que son de base, quienes son sujetos de responsabilidad, y pueden ser terminada su relación laboral cuando exista responsabilidad en el desempeño de su función, al respecto, la fracción I del artículo 99 de la Constitución local, establece: *Las relaciones entre el Estado y sus servidores estarán reguladas por la Ley del Servicio Civil que se sujetará a los siguientes principios: I.- Los trabajadores del Estado que sean de base, no podrán ser cesados sino por causa de incompetencia, mala conducta o de responsabilidad.*

El fundamento legal de la función pública en la Administración Pública del Estado, se encuentra en la fracción XIX del artículo 17, el 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, así mismo, el del Poder Legislativo del Estado de Baja California, se encuentra en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 80, 81 y 82 de su Ley Orgánica, de igual forma, el del Poder Judicial se encuentra en la fracción VIII del artículo primero, Título Décimo y Décimo Primero de su Ley Orgánica.

Las personas físicas, cuando reciban una remuneración del erario público, se entiende que desempeñan algún cargo o comisión por lo que constitucionalmente tienen que estar sujetos al régimen de responsabilidad pública en el Estado. El Gobernador del Estado no es sujeto a juicio político,

visto esto desde el ámbito constitucional local y, sólo puede ser sujeto de responsabilidad penal grave.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, establece como se deben cumplir las disposiciones establecidas en los artículos 91, 92, 93, 94 y 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, es decir, tiene por objeto reglamentar el título octavo de la Constitución local.

La causa generadora, la conducta del funcionario, la responsabilidad política, el juicio político y la sanción, son las partes que integran el todo, es decir, integran la parte sustantiva y adjetiva del proceso de responsabilidad de la función pública política, establecidos sus fundamentos en los artículos del 9 al 28 de la Ley secundaria.

La responsabilidad penal de los servidores públicos, se encuentra establecida en el segundo supuesto del artículo 92, artículos 94 y 95, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, siendo necesario el proceso de desafuero, para los que gozan de fuero constitucional, para quedar sujetos a la competencia del juez penal y, todo en base a lo establecido en los códigos sustantivo y adjetivo, penales del Estado.

La responsabilidad en la función pública electoral, política, administrativa y penal, se establece en el artículo cinco de la Constitución local, la Ley de Instituciones y Proceso Electorales del Estado de Baja California, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California y el Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California.

La facultades del Congreso local en materia de responsabilidad se encuentra fundada en el artículo 27 de la Constitución local, la del Ejecutivo local consisten esencialmente en dar a conocer las leyes, concretizar sus mandatos, que se cumplan de manera impositiva cuando sea necesario, así como su obligación reglamentaria para el buen despacho de la administración pública del Estado y las facultades en materia de responsabilidades de los

servidores públicos en los municipios del Estado de Baja California, se desprende de su base constitucional local, establecida en el artículo 82.

De lo anterior, se establece que conforme al marco legal todos los sujetos que forman parte de la función pública se encuentran sujetos a responsabilidad por su función, sin embargo, hay que preguntarse, ¿Realmente se aplica este régimen? ¿Si se aplica, en qué porcentaje? Se considera, que debe ser aplicable, para sancionar aquellos servidores que no han sabido comprender la gran responsabilidad que el pueblo les ha conferido, pero así mismo, se debe aplicar, de manera que se respeten el marco de garantías y fortalecer y premiar a aquellos servidores que cumplen su función a cabalidad.

En el siguiente capítulo se analizan el procedimiento administrativo para fincar responsabilidad a los servidores públicos, empero el alcance de esta investigación concierne sólo a los miembros del Poder Judicial del Estado, por delimitación en el desarrollo de la presente tesis, dejando el análisis de los otros poderes para otros estudios.

CAPÍTULO CUARTO

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN BAJA
CALIFORNIA**

4.1 LA DEMOCRACIA Y SUS ELEMENTOS

Los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la luz de su Constitución Federal, es un Estado democrático, dado que así lo establece su artículo 40, el cual establece: *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.* Al respecto, el maestro Tena Ramírez, comenta sobre nuestra democracia en los términos siguientes:

La democracia es, pues, el gobierno de todos para beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los efectos benéficos del gobierno, no es posible, como dijimos en otra ocasión, que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno. De aquí que el pueblo designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo (Tena Ramírez;2004:98)

La función pública nace a partir de la democracia, es decir, de un sistema normativo democrático, toda vez que un sistema democrático se encuentra integrado por ocho elementos generales: a) la soberanía; b) la representación política; c) el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado; d) la responsabilidad de los funcionarios públicos; e) el referéndum; f) la juridicidad; g) la división o separación de poderes: h) y, la justicia social. En el presente análisis, no se incluyen los tres primeros y últimos cuatro elementos por no ser materia de la tesis, empero, se analiza el elemento cuarto y, al respecto el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, establece:

En un régimen democrático, los titulares del órgano del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente, su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. En otras palabras, y desde el mismo punto de vista, ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses personales al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la

esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna (Burgoa Orihuela;2005:554)

El Doctor, Delgadillo Gutiérrez, en su texto “EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS” en la parte introductoria, comenta:

El análisis que del sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos realizamos, considera la singular condición de aquel individuo previamente identificado como sujeto de una relación jerárquica regulada por el Derecho Público, que integra toda una estructura normativa denominada `Derecho Disciplinario de la Función Pública`, la cual se encarga de estudiar la regulación del fenómeno disciplinario en la expresión del poder estatal, los sujetos de las relaciones en que se manifiesta, sus responsabilidades, la facultad disciplinaria, las sanciones, los procedimientos para la imposición de éstas y los medios de defensa a favor de los sancionados. (Delgadillo Gutiérrez;2005:XIII)

El gobierno de todos y para todos, en su teoría pura, es la democracia, en los Estados Unidos Mexicanos se vive un régimen jurídico democrático, dado que sus ciudadanos nombran a sus representantes populares, en el ejercicio de su titularidad soberana, aquellos en el ejercicio de su mandato dan origen a los servidores públicos de designación o nombramiento, de esta forma se ejerce el poder democrático integrándose los ocho elementos de la democracia, entre estos está el elemento del ‘Régimen de responsabilidad de los servidores públicos’, es decir, la responsabilidad de los funcionarios como elemento de la democracia.

4.2 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO ELEMENTO DE LA DEMOCRACIA

Obligar sólo a los servidores públicos, facultarlos para realizar los fines del Estado, permitirles determinadas conductas en relación a su función, es la esencia inherente al cumplimiento del deber en beneficio del Estado, a los gobernados dejarlos libres dentro de su marco, en tanto cumplan con la

normatividad, obligarlos sólo en caso de incumplimiento voluntario de lo dispuesto en el orden jurídico, los funcionarios, desde su primer hacer o no hacer deben estar sujeto al orden jurídico, con esto se lograrán los fines del Estado.

La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, responsabilidad civil o penal.

Esa responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.

Se ha discutido acerca de la naturaleza del poder disciplinario, existiendo al respecto una opinión que lo considera de la misma naturaleza que el que existe en algunas relaciones civiles, y otra que lo asimila al poder penal del Estado.

La primera opinión sostiene que el poder disciplinario y el poder penal tienen un origen diferente; que el poder disciplinario no implica absolutamente la existencia del poder de dominación del Estado. Se considera que el poder disciplinario es una de las formas de sancionar ciertas faltas que pueden cometerse en las relaciones civiles, y así, el padre tiene poder disciplinario para corregir las faltas del hijo; las asociaciones lo tienen respecto de sus miembros, pudiendo llegar hasta la expulsión de estos.

Por el contrario, la otra opinión sostiene que el poder del Estado, que sirve de fundamento al derecho penal es el mismo que funda el poder disciplinario. En uno o en otro el Estado obra haciendo uso de sus facultades de imperio y no existen sino diferencias formales que no afectan la naturaleza misma de los actos, entre los que se realizan en la vía penal y los ejecutados en la vía disciplinaria.

A pesar de lo sustentado en la opinión anterior, parece que no hay una perfecta identidad entre el poder penal y el poder disciplinario, pues éste supone una relación de dependencia especial que sólo existe mientras dura el servicio, la cual no es necesaria para el ejercicio del poder penal.

Además, y como ya se dijo anteriormente, la responsabilidad disciplinaria puede coexistir con la responsabilidad penal, lo cual no podría concebirse si fueren idénticos ambos poderes, en virtud del principio “non bis in idem” (Fraga;2002:170-171)

La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, siendo su voluntad constituirse en una república representativa, democrática y federal, aunado a lo anterior, con el principio constitucional de que todos los artículos de la Constitución tienen un mismo rango jerárquico, y al encontrarse en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el capítulo de las responsabilidades de los servidores públicos, es con estos argumentos de derecho positivo constitucional que se afirma que: la responsabilidad de los servidores públicos es el cuarto elemento de la democracia.

4.3 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El concepto de responsabilidad administrativa, Ortiz Soltero lo establece como:

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el código de conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos. Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia que se tutelan en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ortiz Soltero;2004:127)

En base a las anteriores premisas, se establece como concepto de responsabilidad administrativa en el Poder Judicial del Estado de Baja California, el ejercicio de la función pública jurisdiccional y administrativa que realizan todos los miembros del Poder Judicial del Estado cuando no cumplen con los principio de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia, por las causas establecidas en los artículos 46 y 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, así como las establecidas en los artículos 126, 127, 128, 129, 130 y 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, aunados, al marco legal de la responsabilidad administrativa en el Estado de Baja California.

4.4 MARCO LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN BAJA CALIFORNIA

El marco legal de la responsabilidad administrativa en el Estado de Baja California, obedece necesariamente al sistema integral de justicia de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, se parte de la ley fundamental federal, o dicho de otra forma, nace del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se continúa con el título octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California específicamente sus artículos 91, 92, 93, 94 y 95.

La Constitución federal sentó las bases legislativas sobre las que debieron plantearse las responsabilidades legales de los servidores públicos y dispuso que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados precisaran el carácter de servidores públicos de quienes se encontraran desempeñando un empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios, en los términos de su artículo 108; asimismo, dispuso la expedición de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurriesen en responsabilidad (Ortiz soltero;2004:128)

Como leyes secundarias se encuentran la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California; Código Penal para el Estado de Baja California; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California; Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; y la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, así como su código disciplinario.

Por supuesto, que a cada caso concreto que se llegue a presentar le son aplicables los reglamentos, decretos y acuerdos, dictados por los titulares de las dependencias de que se trate, en igual sentido, son aplicables las tesis jurisprudenciales y respetando o cumpliendo, el Estado con su obligación de debido proceso, por lo que es necesario, para fincar responsabilidad, llevarla a cabo mediante un procedimiento en el que se le de el derecho de audiencia al presunto responsable, por lo que en la presente tesis, se analiza el procedimiento administrativo para fincar responsabilidad a los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Baja California.

4.5 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA FINCAR SU RESPONSABILIDAD

El procedimiento administrativo, para fincar responsabilidad administrativa a los servidores públicos del Estado de Baja California, es el procedimiento disciplinario, que nace a partir de la acción disciplinaria, ya sea de oficio o a petición de parte mediante una queja administrativa.

El procedimiento disciplinario en el Poder Judicial del Estado de Baja California, tiene su origen de oficio o a petición de parte mediante una queja administrativa, a partir de este momento procesal, se inicia la acción disciplinaria, una vez realizada la acción disciplinaria nace una bifurcación, es decir, el procedimiento disciplinario tiene dos vías, se continúa con el proceso administrativo general o con el proceso administrativo sumario.

Procedimiento Administrativo. (D.A.) La actividad jurídica no suele ser una actividad simple, y para la consecución de un fin no basta normalmente la realización de un acto simple, sino que son necesarios una serie de actos que, unidos entre sí, conducen al fin pretendido. A esta unión de actos se le denomina procedimiento, que CARNELUTI ha definido como el “tipo de combinación de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados causalmente entre sí”. Pues bien, el procedimiento administrativo será por tanto el procedimiento de realización de la función administrativa, y, más concretamente, el modo de producción de los actos administrativos (Diccionario Jurídico Espasa;2001:1172).

Los pasos a seguir en el procedimiento disciplinario general son: acción disciplinaria – proceso disciplinario – audiencia – alegatos – resolución – ejecución de las sanciones administrativas – cumplimiento forzoso - resistencia al mandato legítimo.

Los pasos a seguir en el procedimiento disciplinario sumario son: acción disciplinaria – confesión de la responsabilidad – proceso disciplinario – resolución – ejecución de la sanción administrativa – cumplimiento forzoso – resistencia a un mandato legítimo.

La acción disciplinaria es el derecho que le corresponde a la persona que considere que el ejercicio de la función pública del servidor público del Poder Judicial del Estado no está apegada a legalidad y afecta su interés jurídico, así mismo, la acción disciplinaria es la obligación que tienen los secretarios de acuerdo, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia,

Magistrados, Jueces, el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado y el Consejo de la Judicatura del Estado, al ser notificados de una o varias causales de responsabilidad, por lo que, en consecuencia deben de oficio ejercer la acción disciplinaria.

La acción disciplinaria se inicia cuando la persona afectada interpone la queja por escrito ante el Consejo de la Judicatura, ante el titular del Juzgado de Primera Instancia, Mixto o de Paz, cuando estos no pertenezcan al partido judicial de la residencia del Consejo de la Judicatura del Estado, así también, se puede interponer la queja en la oficialía de partes del juzgado de que se trate o ante el consejero o funcionario público visitador, por considerar que existe responsabilidad administrativa, respecto a esta última, Gabino Fraga, afirma:

La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal. Esa responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta. (Fraga;2002:141)

Una vez interpuesta la queja, deberá ser ratificada, lo que se realizará ante el Consejo de la Judicatura, cuando haya sido interpuesta ahí, ante el Juez que en número de orden le suceda al señalado como responsable o ante el Juez o autoridad que el propio Consejo señale, así mismo, deberá ser ratificada la queja ante el servidor público que la reciba, cuando haya sido interpuesta ante el consejero o servidor público que realizare una visita, al respecto, el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, establece: *Contra el presunto autor de alguna de las faltas previstas en el capítulo IV de este título, se procederá de oficio o en virtud de queja presentada por escrito, ante el Consejo de la Judicatura.*

Dicho de otra forma, la acción disciplinaria es el hecho de interponer y ratificar la queja ante quien corresponda, ya que toda queja interpuesta y no ratificada no surtirá efecto alguno y se tendrá por no interpuesta, en el punto

siguiente, se analiza el procedimiento disciplinario general, para fincar responsabilidad administrativa en el Poder Judicial del Estado.

4.5.1 Procedimiento disciplinario general

Los pasos a seguir en el procedimiento disciplinario general son: acción disciplinaria – proceso disciplinario – audiencia – alegatos – resolución – ejecución de las sanciones administrativas – cumplimiento forzoso - resistencia al mandato legítimo.

El proceso disciplinario general, es el cumplimiento por parte de la autoridad de la obligación de cumplir la garantía de debido proceso que todo habitante de los Estados Unidos Mexicanos tiene y, la cual se encuentra consagrada en el artículo 14 de la Ley Suprema, toda vez que el procedimiento disciplinario es aplicable a servidores públicos que actúan en nombre del Estado, éstos gozan de las garantías consagradas en el pacto federal.

Una vez interpuesta la queja y ratificada, nace el proceso disciplinario con el auto de inicio, en el cual se tendrá por interpuesta y ratificada la queja, se ordenará correr traslado al presunto responsable con las copias de los documentos interpuestos y del auto de inicio, concediéndole un término de cinco días para que informe al respecto, se señalará hora, día y lugar para que tenga verificativo la audiencia de pruebas y alegatos, la cual no podrá ser en un plazo mayor a quince días a partir de recibido el informe. En cualquier etapa del procedimiento el Consejo de la Judicatura del Estado goza de la facultad de realizar interrogatorio, tanto al denunciante como al denunciado, así como llevar a cabo careos, entre ambos.

Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse durante la audiencia, pero sólo podrá recibirse la documental o de inspección ocular, la fracción II del artículo 147 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, establece:

Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse durante la audiencia; en la que podrá recibirse únicamente las pruebas documental o de

inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego, anunciándose con cinco días de anticipación para la debida preparación de su desahogo. Tratándose de documentales que la parte interesada manifieste la imposibilidad para obtenerlas o no las tuviere a su disposición, designará el archivo o lugar en que se encuentren los originales, salvo que se trate de aquellas que existan en un archivo público del que puedan pedir y obtener copias autorizadas de ellos.

Con independencia de continuar con el análisis del procedimiento administrativo disciplinario que se explica, se realiza el siguiente silogismo jurídico:

- a) Se establece como premisa mayor el primer párrafo del artículo 143 y la fracción II del artículo 147, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, antes descrito, la cual es verdadera por ser una ley positiva vigente, realizada conforme al procedimiento de creación de las leyes en el Estado de Baja California.
- b) Se establece como premisa menor, la pregunta número cuatro de esta investigación, la cual establece: ¿Existe la “legitimación activa” del quejoso o denunciante, para intervenir en el procedimiento administrativo, para fincar responsabilidad a los servidores públicos?
- c) Se deduce de la premisa mayor que: 1. *en virtud de queja presentada por escrito*, es decir, este derecho corresponde al quejoso o denunciante; 2. *podrá recibirse únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes*, es decir, que tanto el quejoso o denunciante como el denunciado intervienen en el proceso, por lo que se concluye que en el procedimiento disciplinario para fincar responsabilidad administrativa a los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Baja California, sí existe legitimación activa del quejoso para intervenir en el procedimiento administrativo, para fincar responsabilidad a los servidores públicos.

Continuando con el análisis del procedimiento administrativo disciplinario del Poder Judicial del Estado. Abierta la audiencia se procederá a recibir las pruebas ofrecidas y rendidas por las partes, en primer término al actor y en segundo al denunciado, subsecuentemente se hará relación de las realizadas por el mismo Consejo de la Judicatura del Estado, en el mismo desarrollo de la audiencia nace el periodo de alegatos, los cuales deben ser presentados por escrito por las partes, existiendo el derecho de alegar verbalmente, sin que esto último se asiente en autos.

La resolución se dictará en un término que no excederá de ocho días hábiles a partir de la conclusión de la audiencia, en la que se resolverá sobre la procedencia de la queja, las sanciones administrativas que se imponen. Como toda resolución, debe contener los antecedentes, considerándolos y resolutivos, la cual se notificará personalmente al infractor en un término no mayor a 24 horas y se dará a conocer mediante oficio al Presidente del Consejo de la Judicatura del Estado.

De lo anterior, se considera que siendo aplicable de manera supletoria el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, a la materia en estudio o a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, se debe también notificar personalmente la resolución al denunciante, para no violar el principio de legalidad y constitucionalidad.

La ejecución de las sanciones administrativas, se realizará de inmediato cuando la resolución sea firme, en los términos en ella establecidos, empero, para la restitución del servidor público, tratándose de confianza será nombrado en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, y disposiciones del Consejo de la Judicatura del Estado, para los servidores públicos de base se estará a lo establecido en la Ley del Servicio Civil del Estado de Baja California.

Para el cumplimiento forzoso de las resoluciones en materia de responsabilidad administrativa en el Poder Judicial del Estado, en ejercicio de su autoridad disciplinaria, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados, Jueces, el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado, el

Consejo de la Judicatura del Estado y los Secretarios de Acuerdo, podrán aplicar medidas de apremio, que básicamente son dos, las cuales consisten en sanción económica hasta por veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Estado y de ser necesario el uso de la fuerza pública.

En el supuesto de que un servidor público, al que mediante resolución firme se le haya impuesto una sanción y no la cumpliera de manera voluntaria, y se hiciera uso de los medio de apremio y, aun así, se resistiere a cumplir, estaría incurriendo en un delito que es “la resistencia a un mandato legítimo”, por lo que se estará a lo establecido en el Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California, es decir, se denunciaría el hecho al Ministerio Público del fuero común para el efecto de que inicie la averiguación previa correspondiente. La segunda vía, para fincar responsabilidad administrativa en el Poder Judicial del Estado de Baja California, es el procedimiento disciplinario sumario.

4.5.2 Procedimiento disciplinario sumario

El proceso disciplinario sumario, se actualiza al momento de que el responsable en el ejercicio de su derecho de declarar confiesa y acepta su responsabilidad en relación a los hechos que se le imputan.

Los pasos a seguir en el procedimiento disciplinario sumario son: acción disciplinaria – confesión de la responsabilidad – proceso disciplinario – resolución – ejecución de la sanción administrativa – cumplimiento forzoso – resistencia a un mandato legítimo.

La acción disciplinaria, es el derecho del ciudadano y el hecho de interponer y ratificar la queja ante quien corresponda.

Una vez interpuesta la queja y ratificada, nace el proceso disciplinario con el auto de inicio, en el cual se tendrá por interpuesta y ratificada la queja, se ordenará correr traslado al presunto responsable con las copias de los documentos interpuestos y del auto de inicio, concediéndole un término de cinco días para que informe al respecto, se señalará hora, día y lugar para que

tenga verificativo la audiencia de pruebas y alegatos, la cual no podrá ser en un plazo mayor a quince días a partir de recibido el informe.

Si el responsable, al rendir su informe confesare su responsabilidad, es en este momento en que nace el proceso sumario, en consecuencia se procederá de inmediato a dictar la resolución.

La autoridad que conozca del proceso sumario, goza de la facultad de disponer de la recepción de pruebas, con el fin de acreditar la veracidad de la confesión.

La resolución se dictará enseguida de haber recibido la confesión o una vez que se hayan recibido las pruebas que haya dispuesto la autoridad que conoce del asunto, en la resolución se establecerá que se acepta la plena validez de la confesión del responsable, las sanciones administrativas que se imponen, aplicándole hasta un tercio de lo que le correspondía si hubiera sido el proceso disciplinario general, se establecerá que ha restituido lo que hubiere percibido con motivo de la infracción.

La resolución definitiva, debe contener los antecedentes, considerándolos y resolutivos y, notificarse personalmente al infractor en un término no mayor a 24 horas, así mismo, se dará a conocer mediante oficio al Presidente del Consejo de la Judicatura del Estado.

Al realizar la confesión el responsable, se presume que acepta y cumple con las sanciones impuestas, sin embargo, en el supuesto de que no fuere así, se procederá a la ejecución de las sanciones administrativas, de no lograrse, se utilizará el cumplimiento forzoso de las resoluciones mediante las medidas de apremio, si aun con esto, el responsable cometiera resistencia a un mandato legítimo, se procederá en los mismos términos que en el procedimiento administrativo general.

Una vez analizado el procedimiento administrativo para fincar responsabilidad a los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Baja California, hay que pensar, ¿quiénes son sujetos de esta responsabilidad? lo que se establece en el punto siguiente.

4.6 SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL PODER JUDICIAL DE BAJA CALIFORNIA

Al analizar quienes son sujetos de responsabilidad administrativa en el Poder Judicial del Estado, de inicio se debe pensar que todo servidor público debe responder por responsabilidad administrativa, aunque su función esencial es jurisdiccional, empero, su actuación obedece a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que cuando no se cumple uno o varios de ellos se incurre en responsabilidad administrativa, al respecto, el artículo 123 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California determina que: *son sujetos de responsabilidad administrativa todos los miembros del Poder Judicial cualquiera que sea su jerarquía*, haciendo hincapié que todos son sujetos de responsabilidad administrativa.

Empero, no todos son sujetos a juicio político, a este último procedimiento son sólo sujetos el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados, los Jueces y los miembros del Consejo de la Judicatura del Estado, además de ser sujetos a la responsabilidad administrativa, pero por supuesto, que deben dar causa con su actuar en el ejercicio de la función pública a responsabilidad, es decir, que con sus actos u omisiones actualicen las causales de responsabilidad administrativa en el Estado de Baja California.

4.7 ACTOS U OMISIONES CAUSALES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL PODER JUDICIAL DE BAJA CALIFORNIA

Por actos u omisiones, se debe entender una conducta de una persona física, entendiendo por acto la acción que realiza en contravención a la prohibición que tiene por ley, entendiendo por omisión la abstención que realiza la persona física en contravención de la obligación que tiene por ley, es decir, en la primera realiza una acción aun en contra de estar prohibida por la ley, en la segunda no actúa por omisión aun a pesar de tener la obligación, como órgano del Poder Judicial, por ley, de llevar a cabo la conducta.

Por causa, se entiende el origen que da lugar a la acción u omisión que implica responsabilidad administrativa, las causas deben estar necesariamente

establecidas en ley, en consecuencia, los actos u omisiones causales de responsabilidad administrativa en el Estado de Baja California, se encuentran establecidas en los artículos 46 y 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Baja California.

En el ejercicio de la función pública, los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Baja California, tienen la obligación, es decir, deben actuar. Cuando teniendo la obligación de actuar y no lo hacen, se actualiza las causales de responsabilidad administrativa por omisión, dichas obligaciones son:

- *Cumplir con la diligencia requerida el servicio que le sea encomendado;*
- *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;*
- *Formular y ejercer, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las Leyes, Reglamentos y disposiciones administrativas que determinen el manejo de recursos humanos, económicos y materiales públicos;*
- *Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;*
- *Custodiar y cuidar la documentación e información a la cual tenga acceso por razón de su empleo, cargo o comisión, así como los bienes muebles e inmuebles que conserve bajo su cuidado, impidiendo o evitando el uso indebido, sustracción, inutilización, ocultamiento, daños o destrucción;*
- *Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, dirigiéndose con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*
- *Observar en la dirección de sus subordinados, respeto y las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;*
- *Observar respeto y subordinación legítimas, respecto a sus superiores, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;*
- *Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;*
- *Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que por ley le corresponda por el desempeño de su función, sean para él o su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el*

servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial de inicio, modificación anual y de conclusión de encargo, ante la autoridad competente según el caso, en los términos de esta Ley;

- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de los Síndicos Procuradores, el Órgano de Control o de la Dirección, según sea el caso, conforme a la competencia y facultades de éstos; proporcionando oportunamente los datos, la información y los documentos relacionados con la administración y ejercicio de las finanzas públicas, y no obstaculizar la práctica de visitas, inspecciones o auditorias y el acceso a los archivos, que le requieran las autoridades en las formas, términos y condiciones señaladas por la normatividad aplicable;

- Denunciar por escrito ante el Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California o ante su contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que preste sus servicios en su área de adscripción y que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la ley;

- Respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso;

- Custodiar, vigilar, proteger, conservar y mantener en buen estado los sistemas y programas de informática que se establezcan, así como llevar catálogos y actualizar inventarios de sistemas de informática, conforme a las normas y procedimientos establecidos en las leyes correspondientes;

- Presentar en tiempo y forma las cuentas públicas y las solventaciones a las observaciones derivadas de su fiscalización, así como la documentación e información que establecen las leyes relacionadas con la cuenta pública, y lo expresamente solicitado por la Dirección, los Síndicos Procuradores o la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado; y

- Informar por escrito al titular de la dependencia o entidad de adscripción, cuando por motivo de salud deba someterse al tratamiento médico que implique el consumo de algún tipo de sustancia psicotrópica, enervante, depresiva, estupefaciente o similar.

Cumplir con la diligencia requerida el servicio, es decir, que la función pública la deben realizar con cuidado, prontitud, agilidad y constancia escrita de haberla realizado, ya que son estos elementos los que integran el vocablo diligencia, el que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, significa: *del latín, diligentia. Cuidado y actividad en ejecutar una cosa. Prontitud, agilidad, prisa. Trámite de un asunto y constancia escrita de haberlo efectuado*, la anterior forma descrita, de actuar, de los servidores públicos del Poder Judicial de Baja California, debe realizarse, además con los principios de legalidad,

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, respecto a este punto, es decir, a la determinación de las faltas administrativas, Gabino Fraga afirma:

La determinación de las faltas disciplinarias significa muy serias dificultades, al grado de que no siendo fácil señalar una a una las obligaciones de cada empleado, se puede afirmar que tampoco puede hacerse una enumeración de sus infracciones. Por regla general, las disposiciones legales se limitan, ante esa imposibilidad, a definir la falta disciplinaria como la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo (Fraga;2002:170).

En el ejercicio de la función pública, los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Baja California, tienen la prohibición, es decir, no deben actuar. Cuando teniendo la prohibición y actúan, se actualiza las causales de responsabilidad administrativa por acción, dado que aun existiendo la prohibición de realizar determinada conducta, lo hacen, en este supuesto, se actualiza la responsabilidad administrativa por acción establecidas en el artículo 47 de la ley en comento, dichas prohibiciones son:

- Hacer uso de sus atribuciones para efecto de lucrar;
- Continuar ejerciendo sus funciones, cuando ha sido nombrado o designado por tiempo determinado, después de cumplido el término para el cual se le nombró, o de haber cesado éste, por cualquier causa, excepto en los casos en que las leyes o normas establezcan la obligación de esperar a que se presente el sustituto;
- Autorizar a un subordinado a no asistir 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;
- Desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;
- Autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión;
- Solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interposita persona dinero, objetos o servicios mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta observación es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

En ningún caso se podrán recibir de dichas personas títulos valor, bienes inmuebles o cesiones de derechos sobre juicios o controversias en las que se dirima la titularidad de los derechos de posesión o de propiedad sobre bienes de cualquier clase;

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

- Causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Estatales y Municipales, o por irregularidades en el manejo, administración, ejercicio o pago de recursos económicos y materiales del Gasto Público del Estado o Municipios; o de los transferidos, descentralizados, concentrados o convenidos entre la Federación, el Estado o los Municipios, así como con los otros Poderes;

- Impedir por sí o por interposita persona, o inhibir utilizando cualquier medio de intimidación, la formulación de quejas y denuncias, o con motivo de las mismas realizar cualquier conducta injusta u omitir una causa justa y debida que lesionen los intereses de los quejosos, o denunciantes o de las personas que guarden vínculo familiar, de negocios o afectivos con éstos. Asimismo, desestimar, rezagar o desechar queja o denuncia en contra de algún servidor público, cuando ésta reúna los requisitos y formalidades establecidas en la presente Ley o mostrar parcialidad en el trámite de la misma;

- Otorgar en contravención a las Leyes, Reglamentos, disposiciones administrativas, sistemas y procedimientos establecidos, por sí o por interposita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, estimaciones, franquicias, exenciones, finiquitos o liquidaciones en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenación y prestaciones de servicios de cualquier naturaleza, colocación o transferencia de fondos y valores con recursos económicos públicos o su otorgamiento indebido, sin la documentación comprobatoria;

- Infligir, tolerar o permitir, en todo momento o bajo cualquier circunstancia, actos de tortura u otras sanciones crueles, inhumanas o degradantes, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenazas a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra;

- Consumir drogas enervantes, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otras que produzcan efectos similares o asistir al desempeño de su empleo, cargo o comisión bajo el efecto de éstas;

- Desempeñar su empleo, cargo o comisión en estado de ebriedad;

- Negarse a la práctica de los exámenes de detección de consumo de drogas enervantes, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otras que produzcan efectos similares.

- Aumentar su patrimonio ilícitamente, como consecuencia del ejercicio de su empleo, cargo o comisión;

- Intervenir en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas en la atención, tramitación o resolución de asuntos, celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicio de cualquier naturaleza, la contratación de obra pública y servicios relacionados con la misma, en los que se tenga interés personal,

familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que puede resultar algún beneficio para el servidor público, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público a las personas antes referidas formen o hayan formado parte, sin la autorización previa y específica, según sea el caso, de los Síndicos Procuradores, del Órgano de Control o de la Dirección cuando sea procedente a propuesta razonada, del Titular de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal o Municipal conforme a las disposiciones legales aplicables; y,

- Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Estatal Electoral, sus Consejeros y los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral, del Poder Judicial del Estado de Baja California, se abstendrán de participar, hasta un año después, que dejen de desempeñar su empleo, cargo o comisión, en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

Respecto a las causas de responsabilidad administrativa, Sergio Monserrit en su obra, “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, sostiene que: *en el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, en relación al Poder Judicial Federal de los Estados Unidos Mexicanos, afirma: los funcionarios, empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su ley orgánica y no por la ley reglamentaria del título cuarto constitucional, las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario (Ortiz Soltero;2004:195)*

De igual forma, se afirma que en el ejercicio de la función pública en el Poder Judicial del Estado de Baja California, en lo que respecta a la responsabilidad administrativa de sus funcionarios, existe un procedimiento específico que se ventila ante el Consejo de la Judicatura del Estado, que nace por queja o denuncia de algún ciudadano a consecuencia de una revisión de la visitaduría, en la que se deben actualizar las causales de responsabilidad administrativa en el Poder Judicial del Estado de Baja California.

4.8 CAUSALES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Baja California, implica precisamente a todos, cuando en el ejercicio de su función pública afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, de tal suerte que estas conductas están divididas por cuestión de método en: 1) faltas de los Magistrados y Consejeros; 2) faltas administrativas de los Magistrados y Jueces; 3) faltas administrativas de los Secretarios del Poder Judicial; 4) faltas de los Actuarios del Poder Judicial del Estado de Baja California; 5) faltas administrativas de los servidores públicos de base del Poder Judicial; 6) y, faltas administrativas comunes a todos los servidores públicos de la administración de justicia, las cuales se analizan en los puntos siguientes.

4.8.1 Faltas administrativas de los Magistrados y Consejeros del Poder Judicial del Estado de Baja California

Los Magistrados del Poder Judicial del Estado de Baja California son personas que tienen con la calidad de ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, licenciados en derecho, con experiencia en la administración e investigación de la ciencia jurídica y que gozan de buena reputación, los Consejeros de la Judicatura del Estado cuentan con las mismas características que aquellos, por lo que en primera intención, el control de la legalidad en la administración de justicia se encuentra garantizada con el desempeño de la función pública con personas de esta calidad moral y jurídica.

Sin embargo, el Estado de Baja California, como parte de un Estado democrático debe garantizar el ejercicio de la función pública a sus habitantes, por lo que sujeta al régimen de responsabilidad a los funcionarios antes mencionados, y específicamente en la responsabilidad administrativa, de la cual se encuentran establecidas sus causales en los artículos 126 y 127 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California.

El Tribunal Superior de Justicia del Estado funciona en pleno y en salas, realizando las sesiones necesarias de acuerdo a su agenda de labores, el hecho de que un magistrado no asista a las sesiones, sin que exista una causa justificada, es una falta que constituye responsabilidad administrativa, de igual forma, una vez integrado el quórum legal de los plenos y un magistrado, lo desintegrara, es decir, que abandone la sesión, esto es una falta causal de responsabilidad administrativa.

Las faltas administrativas en que pueden incurrir los magistrados se pueden dividir en tres categorías:

1) La primera categoría, se considera que son las causas generales de responsabilidad administrativa, para proteger la función pública en la administración de justicia, las cuales son: a) no dictar las resoluciones dentro de los términos de ley; b) dictar resoluciones o efectuar trámites notoriamente innecesarios, que tiendan a dilatar el procedimiento; c) actuar en los negocios jurídicos en que estuvieran impedidos;

2) La segunda categoría de causales de responsabilidad administrativa está dirigida a garantizar el desarrollo de la etapa jurisdiccional en el Tribunal y en los juzgados, las que consisten en: a) declarar la rebeldía, sin que exista legal emplazamiento o antes de que expire el plazo para la contestación de la demanda; b) negarse a recibir las pruebas que ya fueron admitidas a las partes; c) poner cotos al derecho de uso de los medios de impugnación; d) aceptar garantías y contraafianzas de personas que no demuestren su solvencia y libertad de gravámenes; e) manifestar en sus escritos términos ofensivos o calumniosos en perjuicio de las partes; f) asentar hechos no existentes o no asentar los sucedidos en sus diligencias; g) asesorar a las partes en los asuntos que ante él se ventilen o que se lleven ante otras autoridades judiciales; h) no asistir a las diligencias, sin causa justificada;

3) La última categoría de causales de responsabilidad administrativa está dirigida a la actitud de la persona física en el desempeño de su función, lo que se considera importante para garantizar la atención al público y se hace

consistir en: a) que su actitud en el Tribunal sea déspota, grosera, ante sus subordinados y el público en general; b) emitir opiniones antes de resolver un asunto que sea de su competencia; c) no ser puntual al inicio de sus labores; d) y, no establecer su nombre completo en las resoluciones en que actuare.

Las anteriores causales de responsabilidad son aplicables, además, a los jueces del Poder Judicial del Estado de Baja California.

Se considera que el control de la legalidad en la administración de justicia se encuentra garantizado con el desempeño de la función pública con personas de calidad moral y jurídica, de la que gozan los Magistrados y Consejeros del Poder Judicial del Estado de Baja California.

Sin embargo, el Estado de Baja California, como parte de un Estado democrático, debe garantizar el ejercicio de la función pública a sus habitantes, por lo que sujeta al régimen de responsabilidad a los funcionarios antes mencionados.

4.8.2 Faltas administrativas de los Secretarios del Poder Judicial del Estado de Baja California

Para el mejor desarrollo de la administración de justicia hacia el interior del Tribunal en pleno, sus salas y de los juzgados, existen las causales de responsabilidad administrativas aplicables a los secretarios de acuerdos, causales que son por acción, omisión y negligencia y que consisten en:

1. Las causales por acción son: a) a sabiendas de que están impedidos para actuar en un negocio jurídico, lo llevarán a cabo; y b) proporcionar información telefónica, por escrito, o por cualquier otro medio a las partes sobre el estado de los asuntos, cuya información no se deba proporcionar, pues las partes tienen el derecho de ser notificados y de informarse de los autos;
2. Las causales por omisión son: a) no informar al juez de los documentos oficiales y promociones de las partes que sean de su conocimiento en un plazo no mayor a 24 horas; b) no asentar en los documentos recibidos la constancia de recibido; c) no asentar en autos dentro del término legal, las certificaciones y

constancias que procedan por disposiciones de la ley o por mandato judicial; d) no formular el proyecto de resolución en el término fijado; e) no practicar los actos necesarios para la celebración de las audiencias en las fechas señaladas; f) no hacer entrega oportuna a los actuarios de los expedientes que requieran notificación personal o estén pendientes de diligenciación, cuando deba actuarse fuera del Juzgado; g) no hacer a las partes las notificaciones personales que procedan, cuando ocurran al juzgado o tribunal; h) no mostrar a las partes, sin motivo justificado, los expedientes que les soliciten, o facilitarlos a quienes no cuenten con la debida autorización; i) no consignar en las actuaciones judiciales su nombre completo y firmarlos;

3. La causal de responsabilidad administrativa por negligencia es: Obrar con negligencia en la custodia de los expedientes y documentos de su dependencia, propiciando el deterioro, destrucción, ocultamiento, substracción o pérdida.

De lo anterior, se aprecia que, efectivamente se encuentra regulado el ejercicio de la función pública de los secretarios de acuerdo del Poder Judicial del Estado, su fundamento legal se encuentra establecido en el artículo 128 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

4.8.3 Faltas administrativas de los Actuarios del Poder Judicial del Estado de Baja California

Para el mejor desarrollo de la administración de justicia hacia el interior del Tribunal en pleno, sus salas y de los juzgados, existen las causales de responsabilidad administrativas aplicables a los actuarios, causales que son por acción, omisión y corrupción:

1. Las causales de responsabilidad administrativa por acción son: a) redactar indebidamente las notificaciones, emplazamientos, embargos o diligencias de cualquier género que hayan realizado u omitieren poner su nombre completo; b) dar preferencia a algún litigante con perjuicio de otro, por cualquier motivo; c) practicar embargos, aseguramientos, retención de bienes o lanzamientos, de personas o corporaciones, que no estén mencionadas concretamente en la resolución que se cumplimenta, o cuando en el acto de la diligencia, se le haga

ver que esos bienes son ajenos, en cuyo caso deberá agregar a los autos la documentación que se le presente y dar cuenta al Juez;

2. Las causales de responsabilidad administrativa por omisión son: a) no hacer, con la debida oportunidad y sin causa justificada, las notificaciones personales que procedan, ni llevar a cabo las diligencias que se les encomienden, cuando deba efectuarse fuera del Juzgado o Tribunal; b) practicar notificaciones, citaciones o emplazamientos por cédula o instructivo, en lugar distinto al designado en autos, o sin cerciorarse, cuando proceda, de que el interesado tiene su domicilio en el lugar donde se lleve a cabo la diligencia, salvo lo establecido en el código de procedimientos respectivos; c) no levantar el acta relativa a la diligencia que practique, en el lugar y momento en que ésta se efectúe;

3. La causal de responsabilidad administrativa por corrupción es: Recibir gratificaciones de las partes con motivo de las diligencias en que actúen. El Diccionario de la Real Academia Española define el vocablo corromper. *Del latín corrumpere. Alterar y trastocar la forma de alguna cosa, sobornar a alguien con dádivas o de otra manera, por lo que al recibir algún tipo de gratificación a iniciativa del particular incurre en responsabilidad y este incurre en delito al pretender otorgar lo indebido al servidor público.*

De lo anterior, se aprecia que, efectivamente se encuentra regulado el ejercicio de la función pública de los actuarios del Poder Judicial del Estado, lo que se afirma en base a su fundamento legal, el cual se encuentra establecido en el artículo 129 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, lo que se considera correcto, empero, existe la necesidad de aplicar el ordenamiento jurídico en aquellos casos que se interponga alguna queja, dejando claro, que en el Poder Judicial del Estado de Baja California, se aplica en beneficio de la entidad federativa, el régimen de responsabilidad de los servidores públicos.

4.8.4 Faltas administrativas de los servidores públicos de base del Poder Judicial del Estado de Baja California

Para el mejor desarrollo de la administración de justicia en el Poder Judicial del Estado de Baja California, existen las causales de responsabilidad administrativas aplicables a los servidores públicos de base, causales que son disciplinarias y de corrupción:

1. Las causales de responsabilidad administrativa por actos indisciplinarios son: a) no observar el debido respeto y subordinación hacia sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos; b) incumplir las disposiciones que sus superiores jerárquicos dicten en el ejercicio de sus atribuciones; c) dejar de cumplir con diligencia las instrucciones, requerimientos o trabajos que les sean encomendados;

2) Las causales de responsabilidad administrativa por actos de corrupción son: a) recibir gratificaciones de cualquier índole; b) utilizar material y equipo en trabajos ajenos a la oficina.

De lo anterior, se aprecia que, efectivamente se encuentra regulado el ejercicio de la función pública de los servidores públicos de base del Poder Judicial del Estado, lo que se afirma en base a su fundamento legal, el cual se encuentra establecido en el artículo 130 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

4.8.5 Faltas administrativas de todos los servidores públicos de la administración de justicia del Estado de Baja California

Para el mejor desarrollo de la administración de justicia en el Poder Judicial del Estado de Baja California, existen las causales de responsabilidad administrativas aplicables a todos los servidores públicos, causales que son por acción, omisión, negligencia e indisciplinarias:

1. Las causales de responsabilidad administrativa por acción son: a) autorizar a un subordinado a no asistir a sus labores sin causa justificada, así como otorgarle indebidamente permisos, licencias o comisiones con goce parcial o total de sueldo, cuando las necesidades del servicio público no lo requieran; b) solicitar o recibir dádivas, préstamos, regalos y obtener toda clase de

percepciones provenientes, directa o indirectamente, de alguna de las partes o de sus representantes o intermediarios, en negocio sometido a su conocimiento, o en el que haya de intervenir; c) expedir nombramiento en favor de quien se encuentra inhabilitado por resolución firme de autoridad competente, teniendo conocimiento de ello; d) desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular, que la Ley prohíba; e) ejercer funciones de un empleo, cargo o comisión cuando haya concluido el período para el cual se le designe, o haber cesado, por alguna otra causa, en el ejercicio de sus funciones; f) dar el uso inadecuado al equipo de cómputo, electrónico o de cualquier otro que se le facilitare para el desarrollo de sus labores, o que existe en el lugar de su trabajo.

2. Las causales de responsabilidad administrativa por omisión son: a) no asistir puntualmente al desempeño de sus funciones; b) dejar de asistir sin motivo justificado al despacho de su oficina o cerrarla limitando indebidamente las horas de trabajo; c) no atender con la debida corrección a los litigantes y al público en general; d) abstenerse de cumplir las comisiones que legalmente se le confieran o retardar injustificadamente su ejecución; e) no presentar con oportunidad y veracidad la declaración sobre la situación patrimonial, ante la autoridad correspondiente, en los términos que señala la Ley de responsabilidades; f) no informar a su superior jerárquico o al titular de su dependencia de todo acto y omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que puedan implicar inobservancia de las obligaciones propias del cargo.

3. La causal de responsabilidad administrativa por negligencia es: incumplir, con la mayor diligencia el trabajo que le sea encomendado, o realizar actos u omisiones que hagan deficiente su labor.

4. La causal de responsabilidad administrativa indisciplinaria es: desempeñar su función en estado de embriaguez, hacer uso indebido de estupefacientes, practicar juegos prohibidos, u observar un comportamiento inmoral.

De lo anterior, se aprecia que, efectivamente se encuentra regulado el ejercicio de la función pública de todos los servidores públicos del Poder Judicial del Estado, lo que se afirma en base a su fundamento legal, el cual se encuentra establecido en el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, además de que existe la causal genérica del incumplimiento de los deberes propios del cargo, es decir, el no realizar cualquier conducta que por el cargo deba realizarse, se incurre en responsabilidad administrativa, además de que pudiera actualizarse otro tipo de responsabilidad, para garantizar lo anterior, existe el apartado de las sanciones aplicables en el Poder Judicial del Estado de Baja California, por responsabilidad administrativa.

4.9 SANCIONES APLICABLES EN EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Apercibimiento, amonestación, multa, suspensión, destitución del cargo, inhabilitación, son las sanciones que se aplican por causa de responsabilidad administrativa, de las que se encuentra su fundamento legal en los artículos 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140 y 141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, pero estas sanciones, para poderse aplicar, deben someterse a los requisitos establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, así lo sostiene el Maestro Luís H. Delgadillo Gutiérrez, en los siguientes términos:

La imposición de las sanciones por responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen. La autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación (Delgadillo Gutiérrez;2005:175)

Las sanciones disciplinarias se analizan en los términos siguientes: el vocablo apercibir, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, significa: *prevenir, disponer, preparar lo necesario para una cosa, hacer saber a la persona citada, emplazada o requerida, las consecuencias que se seguirán de determinados*

actos u omisiones suyas, el artículo 133 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, define el término apercibimiento como: *consiste en la prevención verbal o escrita que se haga al servidor público, en el sentido de que de incurrir en una nueva falta, se le aplicará una o más de las sanciones previstas en el artículo 132*, de lo anterior, se deduce que el apercibimiento es una sanción administrativa por faltas leves, que tiene como fin prevenir al servidor público de que no cometa otra conducta irresponsable, invitándolo al buen desempeño de su función pública, en beneficio de los habitantes del Estado de Baja California.

El vocablo amonestar, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, significa: *del latín admonere. Hacer presente alguna cosa para que se considere, procure o evite. Advertir, prevenir, reprender*, el artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, define el término de amonestación como: *La amonestación consiste en la reprensión verbal o escrita que se haga al infractor por falta cometida*, de las anteriores premisas, se concluye que la sanción de amonestación consiste en hacerle ver la falta cometida al servidor público, ya de manera verbal o escrita, para que prevea y corrija su conducta.

El vocablo multa, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, significa: *pena pecuniaria que se impone por una falta, exceso o delito, o por contravenir a lo que con esta condición se ha pactado*, el Diccionario Jurídico Espasa, define el vocablo como: *es una sanción pecuniaria. Es la obligación de pagar una determinada cantidad, así como la conducta o prestación obligatoria, la multa puede ser considerada como pena menos grave o como pena leve, la multa se concibe no sólo en el ámbito penal, sino también en el administrativo, como sanción administrativa*, lo que coincide con lo establecido en el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, que define el término de amonestación como: *La sanción pecuniaria impuesta al infractor en favor del Fondo para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, no podrá ser inferior a un día de sueldo, ni exceder al de un mes, debiendo hacerse efectiva mediante descuento en nómina, de cuotas iguales, no superiores a la quinta parte del sueldo mensual, o a través del procedimiento económico coactivo, con intervención de la autoridad competente*, de las anteriores premisas, se concluye que la multa es una

sanción administrativa leve consistente en el pago de una cantidad de dinero mediante descuento.

El vocablo suspensión, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, significa: *del latín suspensio – onis. Censura eclesiástica o corrección gubernativa que en todo o en parte priva del uso del oficio, beneficio o empleo de sus goces o emolumentos*, el artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, define el término de suspensión como: *La suspensión consiste en la separación temporal, que no podrá exceder de tres meses, del cargo, empleo o comisión, privando al servidor público del derecho a percibir remuneración, o cualquiera otras prestaciones económicas a que tenga derecho*, por lo anterior, se considera que la sanción por faltas administrativas consistente en la suspensión del empleo, cargo o comisión, es la separación temporal sin goce de sueldos, empero, en el caso de que resultare que la conducta que se le imputa no es constitutiva de responsabilidad, se le restituirá en el cargo con el pago de lo que no le liquidó.

El vocablo destituir, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, significa: *Del latín destituere. Privar a alguien de una cosa. Separar a alguien del cargo que ejerce*, al respecto el artículo 137 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, define el término de destitución como: *La destitución consiste en la pérdida definitiva del cargo empleo o comisión*, por lo que se concluye que la destitución del cargo, empleo o comisión es la separación definitiva, a consecuencia de una falta grave.

El prefijo in, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, significa: *negación o privación*, es decir, sin ellos, que no tiene, no existe lo que se dice, así mismo, el vocablo habilitar de acuerdo a la misma obra, significa: *hacer a una persona o cosa hábil, apta o capaz para algo determinado. Subsanan en las personas falta de capacidad civil o de representación, y en las cosas, deficiencias de aptitud o de permisión legal*, lo que se robustece con lo establecido en el artículo 138 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, el cual define el término de inhabilitación como: *La inhabilitación implica la incapacidad temporal, hasta por tres años para obtener y ejercer cargo, empleo o comisión*, de lo que se deriva la sanción administrativa consistente en inhabilitación temporal

para desempeñar empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial del Estado, sanción administrativa que obedece a una causa de responsabilidad grave y significa, dejar al servidor público sin la facultad concedida para continuar ejerciendo el cargo y sin derecho a obtener otro empleo en el mismo Poder Judicial.

Por lo anterior, se afirma que con el procedimiento disciplinario establecido en la normatividad del Poder Judicial del Estado de Baja California, se garantiza a los habitantes del Estado, el ejercicio de la función pública en el Poder Judicial del Estado, ya que si algún servidor público incurre en responsabilidad administrativa, será corregido con las sanciones analizadas, lo anterior, de acuerdo a su falta y de esta forma, garantizar un servicio público apegado a legalidad.

4.10 RESUMEN DEL PRESENTE CAPÍTULO

Los elementos de la democracia en los Estados Unidos Mexicanos son : a) la soberanía; b) la representación política; c) el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado; d) la responsabilidad de los funcionarios públicos; e) el referéndum; f) la juridicidad; g) la división o separación de poderes; h) y, la justicia social. En los Estados Unidos Mexicanos se vive un régimen jurídico democrático, dado que sus ciudadanos nombran a sus representantes populares, en el ejercicio de su titularidad en la soberanía, aquellos en el ejercicio de su mandato dan origen a los servidores públicos de designación o nombramiento, de esta forma se ejerce el poder democrático integrándose los ocho elementos de la democracia, entre ellos se encuentra el elemento del régimen de responsabilidad de los servidores públicos, es decir, la responsabilidad de los funcionarios como elemento de la democracia.

La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, es su voluntad constituirse en una república representativa democrática y federal, aunado lo anterior, con el principio constitucional de que todos los artículos de la Constitución tienen un mismo rango jerárquico y, al encontrarse en el título

cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el capítulo de las responsabilidades de los servidores públicos, es con estos argumentos de derecho positivo constitucional que se afirma que: la responsabilidad de los servidores públicos es el cuarto elemento de la democracia, en los Estados Unidos Mexicanos, al respecto Felipe Tena Ramírez, afirma:

Hace media centuria, un maestro insigne volvía los ojos a la generación del 55 y, deteniéndose por un momento en su peregrinación, alcanzaba a descubrir allá, a lo lejos, la sierra abrupta que traspuso la caravana. “Estamos ya a gran distancia de tan amargos días y de tan deplorables condiciones –decía-, y el hecho de que una generación haya sido bastante a modificarlas tan favorablemente, autoriza nuestra confianza en lo porvenir y debe alentar nuestra fe.” (Tena Ramírez;2004;579)

Engañoso espejismo de un futuro mejor, al que todavía hoy tendemos las manos, próximas como entonces, a tocarlo. Mientras desertemos del ademán, habremos salvado para los que vengan, con la dignidad cívica, el principio de la esperanza. Cada generación aventura su propia quimera y no titubea al emprender su jornada sombría hacia la luz. Todo, menos la espera sin esperanza. (Tena Ramírez;2004;579)

Es decir, que debemos confiar, tener esperanza, no desistir de la batalla iniciada para que el ejercicio de la función pública sea legal y constitucional, estableciendo el concepto de responsabilidad administrativa en el Poder Judicial del Estado de Baja California: es el ejercicio de la función pública jurisdiccional y administrativa que realizan todos los miembros del Poder Judicial del Estado cuando no cumplen con los principio de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia, por las causas establecidas en los artículos 46 y 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, así como las establecidas en los artículos 126, 127, 128, 129, 130 y 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, aunados, al marco legal de la responsabilidad administrativa en el Estado de Baja California.

El marco legal de la responsabilidad administrativa en el Estado de Baja California nace del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del que se deriva el título octavo de la Constitución Política

del Estado Libre y Soberano de Baja California específicamente sus artículos 91, 92, 93, 94 y 95, de los cuales emanan las leyes secundarias, tales como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California; Código Penal para el Estado de Baja California; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California; Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; y la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California.

El procedimiento administrativo, para fincar responsabilidad administrativa a los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Baja California, es el procedimiento disciplinario, que nace a partir de la acción disciplinaria, ya sea de oficio o a petición de parte mediante una queja administrativa.

La acción disciplinaria se inicia cuando la persona afectada interpone la queja por escrito ante el Consejo de la Judicatura, ante el titular del Juzgado de Primera Instancia, Mixto o de Paz, cuando estos no pertenezcan al partido judicial de la residencia del Consejo de la Judicatura del Estado, así también, se puede interponer la queja en la oficialía de partes del juzgado de que se trate o ante el consejero o funcionario público visitador, por considerar que existe responsabilidad administrativa.

El procedimiento disciplinario en el Poder Judicial del Estado de Baja California, tiene su origen de oficio o a petición de parte mediante una queja administrativa, a partir de este momento procesal, se inicia la acción disciplinaria, una vez realizada la acción disciplinaria nace una bifurcación, es decir, el procedimiento disciplinario tiene dos vías, se continúa con el proceso administrativo general o con el proceso administrativo sumario.

Todo servidor público debe responder por responsabilidad administrativa, dado a que su actuación obedece a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que cuando no se cumple uno o varios de ellos incurrir en responsabilidad administrativa.

Los actos u omisiones causales de responsabilidad administrativa en el

Estado de Baja California, son por acción u omisión, los primeros, la acción que realiza en contravención a la prohibición que se tiene por ley, los segundos, consisten en la abstención que realiza la persona física en contravención de la obligación que tiene por ley, es decir, en la primera realiza una acción aun en contra de estar prohibida por la ley, en la segunda no actúa por omisión aun a pesar de tener la obligación por ley de llevar a cabo la conducta.

Por causa, se entiende el origen que da lugar a la acción u omisión que implica responsabilidad administrativa, las causas deben estar necesariamente establecidas en ley, en consecuencia, los actos u omisiones causales de responsabilidad administrativa en el Estado de Baja California, se encuentran establecidas en los artículos 46 y 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Baja California, así como en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

El control de la legalidad en la administración de justicia se encuentra garantizado con el desempeño de la función pública con personas de calidad moral y jurídica, de la que gozan los Magistrados y Consejeros del Poder Judicial del Estado de Baja California. Sin embargo, el Estado de Baja California, como parte de un Estado democrático debe garantizar el ejercicio de la función pública a sus habitantes, por lo que sujeta al régimen de responsabilidad a los funcionarios antes mencionados.

Las faltas administrativas en que pueden incurrir los magistrados se dividen en tres categorías:

1) La primera categoría, se considera que son causas generales de responsabilidad administrativa, para proteger la función pública en la administración de justicia, las cuales son: a) no dictar las resoluciones dentro de los términos de ley; b) dictar resoluciones o efectuar tramites notoriamente innecesarios, que tiendan a dilatar el procedimiento; c) actuar en los negocios jurídicos en que estuvieran impedidos;

2) La segunda categoría de causales de responsabilidad administrativa, está dirigida a garantizar el desarrollo de la etapa jurisdiccional en el Tribunal y en los juzgados y son: a) declarar la rebeldía, sin que exista legal emplazamiento o antes de que expire el plazo para la contestación de la demanda; b) negarse a recibir las pruebas que ya fueron admitidas a las partes; c) poner cotos al derecho de uso de los medios de impugnación; d) aceptar garantías y contrafianzas de personas que no demuestren su solvencia y libertad de gravámenes; e) manifestar en sus escritos términos ofensivos o calumniosos en perjuicio de las partes; f) asentar hechos no existentes o no asentar los sucedidos en sus diligencias; g) asesorar a las partes en los asuntos que ante él se ventilen o que se lleven ante otras autoridades judiciales; h) no asistir a las diligencias, sin causa justificada;

3) La última categoría de causales de responsabilidad administrativa está dirigida a la actitud de la persona física en el desempeño de su función, lo que se considera importante para garantizar la atención al público y son: a) que su actitud en el Tribunal sea déspota, grosera, ante sus subordinados y el público en general; b) emitir opiniones antes de resolver un asunto que sea de su competencia; c) no ser puntual al inicio de sus labores; d) y no establecer su nombre completo en las resoluciones en que actuare.

Las faltas administrativas de los Secretarios del Poder Judicial del Estado de Baja California, son por acción, omisión y negligencia, las que efectivamente, se encuentran reguladas en el ejercicio de la función pública de los Secretarios de Acuerdo y su fundamento legal se encuentra establecido en el artículo 128 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Las faltas administrativas de los Actuarios del Poder Judicial del Estado de Baja California son: por acción, omisión y corrupción, las que efectivamente, se encuentran reguladas, en el ejercicio de la función pública de los Actuarios, y su fundamento legal se encuentra establecido en el artículo 129 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Las faltas administrativas de los servidores públicos de base del Poder Judicial del Estado de Baja California son por causas disciplinarias y de

corrupción, por ejemplo, no acatar el debido respeto y subordinación hacia superiores e inferiores jerárquicos, así como recibir gratificaciones de cualquier índole no establecidas en ley, lo anterior, se encuentra regulado en el artículo 130 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, por lo antepuesto, se considera que efectivamente se encuentra regulado el ejercicio de la función pública de los servidores públicos de base del Poder Judicial del Estado de Baja California.

Las faltas administrativas aplicables a todos los servidores públicos de la administración de justicia en el Estado de Baja California, son por causas de responsabilidad administrativa, ya sea por acción, omisión, negligencia e indisciplinarías, de las cuales su fundamento legal se encuentra establecido en el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, en base a lo anterior, se considera que efectivamente el ejercicio de la función pública de todos los servidores públicos del Poder Judicial del Estado, se encuentra plenamente garantizada, conforme a derecho, en beneficio de los habitantes del Estado.

Apercibimiento, amonestación, multa, suspensión, destitución del cargo, inhabilitación, son las sanciones a aplicar por causa de responsabilidad administrativa, pero estas sanciones, para poderse aplicar, deben someterse a los requisitos establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo anterior, se afirma que con el procedimiento disciplinario establecido en la normatividad del Poder Judicial del Estado de Baja California, se garantiza a los habitantes del Estado, el ejercicio de la función pública en el Poder Judicial del Estado, ya que si algún servidor público incurre en responsabilidad administrativa, será corregido con las sanciones analizadas y de esta forma, garantizar un servicio público apegado a legalidad, en beneficio del Estado de Baja California.

CAPÍTULO QUINTO

IMPORTANCIA DE UNA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

5.1 INTRODUCCIÓN

Son muy amplios y profundos los estudios que se han realizado sobre la importancia de la responsabilidad en el servicio público. Existe una amplia bibliografía y fuentes de información sobre su justificación, filosofía y marco normativo; nos limitaremos a exponer las que consideramos de mayor importancia y relativamente recientes.

Por lo que en este estudio, se analiza la importancia que tiene una investigación científica jurídica para la ciencia política, utilizando como argumentos, afirmaciones del Maestro Alfonso Madrid Espinoza, de su obra titulada “Introducción a la filosofía del derecho y de la política”, así mismo, se utilizan afirmaciones de Ronald Dworkin, de su obra “Los derechos en serio”, estableciendo, que cuando los políticos incurren en responsabilidad, provocan además de la sanción individual que le corresponde, la opinión del pueblo sobre él, sobre la ideología que representa, y es ahí donde deviene la suspensión del mandato soberano, razón por la cual, tiene importancia una investigación científica para la ciencia política, sobre responsabilidad política, y tiene como fin conservar el sistema jurídico político imperante.

En este estudio, se establece la importancia que tiene una investigación científica, para la ciencia jurídica, utilizando como argumentos, afirmaciones de los filósofos Hegel George Wilhelm Fridrich, Fasso Guido, H. L. A. Hart, así como del Maestro Alfonso Madrid Espinoza, de su obra titulada “Introducción a la filosofía del derecho y de la política”, así mismo, se utilizan afirmaciones de Ronald Dworkin, de su obra “Los derechos en serio”, estableciendo, si lo absoluto es la razón, porque todo lo demás son manifestaciones de la razón, si la filosofía es la ciencia suprema del saber, entonces la filosofía jurídica es la encargada de la ciencia jurídica y el objeto de estudio de la ciencia jurídica es el derecho, por tanto si el régimen jurídico de responsabilidad de los servidores públicos, es norma jurídica, entonces es objeto de estudio de la ciencia jurídica, y dado que la función que realizan los servidores públicos está regulada por el derecho, es precisamente en este vínculo en el que se encuentra la importancia de una investigación científica sobre el régimen de responsabilidad de los servidores públicos.

En el t3pico en estudio, se establece la importancia que tiene una investigaci3n cient3fica, para los Estados Unidos Mexicanos, utilizando como argumentos, afirmaciones de Cesar Carlos Garza Garc3a de su obra “Derecho Constitucional Mexicano”, as3 como del Maestro Alfonso Madrid Espinoza, de su obra titulada “Introducci3n a la filosof3a del derecho y de la pol3tica”, de igual forma, de la Constituci3n Pol3tica de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo, que en su t3tulo cuarto se encuentran las bases constitucionales de la responsabilidades de los servidores p3blicos en sus art3culos del 108 al 114, y es el cuarto elemento de la democracia, porque forma parte de un Estado democr3tico, considerando que de este fundamento nace la importancia para M3xico, de una investigaci3n jur3dica sobre el tema, dado que la Constituci3n se debe cumplir a cabalidad, adem3s de que el servicio p3blico es en cumplimiento a un mandato soberano.

Se establece, la importancia que tiene una investigaci3n cient3fica, para el Estado de Baja California, utilizando como argumentos, afirmaciones del Maestro Alfonso Madrid Espinoza, de su obra titulada “Introducci3n a la filosof3a del derecho y de la pol3tica”, de igual forma, de la Constituci3n Pol3tica del Estado Libre y Soberano de Baja California, de los que se deduce que el ejercicio de la funci3n p3blica en el Estado, se encuentra regulada por el derecho, y al formar parte de un Estado democr3tico, en el que el Estado es obligado al respeto de las garant3as individuales, a trav3s del servicio p3blico, causa por la cual se considera que es importante realizar un estudio jur3dico sobre el r3gimen de responsabilidad de los servidores p3blicos.

Se establece, el objeto de estudio de una investigaci3n cient3fica, sobre el r3gimen de responsabilidad de los servidores p3blicos, con base en argumentos, del Maestro Hans Kelsen, de su obra “TEORIA PURA DEL DERECHO”, siendo la norma jur3dica que regula la funci3n p3blica y la norma fundante federal en su t3tulo cuarto, el t3tulo octavo de la Constituci3n de Baja California y la conducta humana de los servidores p3blicos.

5.2 IMPORTANCIA DE UNA INVESTIGACIÓN, SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARA LA CIENCIA POLÍTICA

Sin pretender, realizar una investigación sobre filosofía política o ciencia política, empero, sí se pretende establecer la importancia de una investigación científica sobre el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, para la ciencia política, partiendo de argumentos establecidos por Alfonso Madrid Espinoza, quien afirma que el tema del poder político se centra en la teoría política, en los términos siguientes:

El Estado es la realidad de la libertad concreta. El Estado es una necesidad externa, es un poder superior al cual están subordinados y dependientes las leyes y los intereses privados de la familia y de la sociedad civil (Madrid Espinoza;Introducción a la filosofía del derecho y de la política:2005,180).

En la filosofía del derecho de Hegel, basada en la razón, que es lo absoluto, dado que todo lo demás son manifestaciones de ella, filosofía que divide en lógica, filosofía de la naturaleza y filosofía del espíritu, en esta última el espíritu se desenvuelve en tres momentos: espíritu subjetivo, espíritu objetivo y el espíritu absoluto que es la filosofía, del segundo, se sostiene que el derecho y las instituciones políticas encuentra su lugar en él, es decir, la política se encuentra en el espíritu objetivo, de acuerdo a la filosofía de Hegel.

El tema del poder público parece centrarse en la teoría política como el de la más alta relevancia y, a la vez, como el de las más variadas opiniones, aparece como una necesidad de dirección, para la adecuada convivencia humana, el cual está sobre todos los demás poderes que juegan sus fuerzas dentro de la dinámica social. (Madrid Espinoza;Introducción a la filosofía del derecho y de la política:2005,210)

El poder es la manifestación de la voluntad de los poderosos sobre los débiles, es en este sentido, que al aparecer el poder político, aparece también el derecho como legitimador de sus decisiones, cuando se practica la política sólo para llevar al político al poder o para mantenerlo en él, la polis, la cosa pública sufre perjuicio. Tarde o temprano, además de esto, se pierde el poder, la comunidad debe tener poder, el derecho debe funcionar. (Madrid Espinoza;Introducción a la filosofía del derecho y de la política:2005,213)

El poder del Estado, junto con el Derecho, es uno de los medios con que se sirve la organización política, para llevar a cabo sus objetivos y fines. No todo poder político es poder estatal, pero todo poder del Estado es poder político. Tener poder es poseer autoridad. Su tergiversación es el poder autoritario, el que se tiene no porque se es legítimo, sino porque se está. (Madrid Espinoza;Introducción a la filosofía del derecho y de la política:2005,216, citando a Arnaiz Amigo, A.)

Es claro que el fin que debe perseguir la actividad política es el bien común, y si consideramos a éste como el fin supremo de la organización política y a la participación de todos en el logro de tal fin, es la democracia la que ha alcanzado un alto grado de aspiración, de anhelo que guie el decurso jurídico-político de una sociedad concreta. (Madrid Espinoza;Introducción a la filosofía del derecho y de la política:2005,217).

Necesariamente existe un vínculo entre la ciencia política y la jurídica, más en un Estado democrático, donde el ejercicio de la función pública de los políticos encuentra su base, necesariamente en el derecho, por ejemplo:

Los políticos y juristas convencionales se enorgullecen, por ejemplo, de que nuestro sistema jurídico reconozca derechos individuales como los de libertad de expresión, igualdad y proceso debido. Y basan la afirmación de que nuestro sistema jurídico merece respeto, por lo menos parcialmente, en ese hecho, ya que no sostendrían que los sistemas totalitarios merezcan la misma lealtad (Dworkin Ronald;Los derechos en serio:2002,276).

En el ejercicio de la función pública política, necesariamente en algún momento se tocan los temas de la religión, o la obediencia a Dios, por parte de los ciudadanos, situación que no escapa del ámbito de la ciencia jurídica, porque de hecho los hombres obedecen la ley, empero la fe, también la obedecen, así lo sostiene Dworkin en los siguientes términos:

En una democracia, o al menos en una democracia que en principio respeta los derechos individuales, cada ciudadano tiene un deber moral general de obedecer todas las leyes, aun cuando podría gustarle que alguna de ellas se cambiara. Tal es su deber para con sus conciudadanos, que en beneficio de él obedecen las leyes que no les gustan. Pero este deber general no puede ser un deber absoluto, porque es posible que incluso una sociedad que en principio es justa produzca leyes y directrices injustas, y un hombre tiene deberes aparte de sus deberes para con el Estado. Un hombre debe cumplir sus deberes con su Dios

y con su conciencia, y si estos últimos se hallan en conflicto con su deber hacia el Estado, es él, en última instancia, quien tiene derecho a hacer lo que juzga correcto (Dworkin Ronald; Los derechos en serio:2002,279).

El ejercicio del poder político es llevado a cabo por hegemonías, pero, en un Estado democrático nace de la voluntad de los soberanos, empero, cuando ellos hacen conciencia de que sus políticos no cumplen con su mandato, se cambia por voluntad del pueblo, la ideología política imperante, y dado que el ejercicio de la función política es basada en el derecho y cuando esta función no se apega al sistema jurídico, los políticos incurren en responsabilidad, provocando además de la sanción individual que les corresponda, provoca la opinión del pueblo sobre él, sobre la ideología que representa, y es ahí donde deviene la suspensión del mandato soberano, razón por la cual, tiene importancia una investigación científica para la ciencia política, sobre responsabilidad política, y tiene como fin conservar el sistema jurídico político imperante, con base en la voluntad del pueblo y dentro del marco jurídico.

5.3 LA IMPORTANCIA DE UNA INVESTIGACIÓN, SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARA LA CIENCIA JURÍDICA

Sin pretender, realizar una investigación sobre filosofía o ciencia jurídica, empero, sí se pretende establecer la importancia de una investigación científica sobre el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, para la ciencia jurídica, partiendo de argumentos establecidos por Alfonso Madrid Espinoza, citando a Hegel, George Wilhelm Friedrich:

Para Hegel lo absoluto es la razón, pues, todo lo demás sólo son manifestaciones de la razón. La razón es concebida por Hegel como una potencia dinámica que se va desenvolviendo en el tiempo, el espíritu es el sujeto de este movimiento que no sólo se despliega en el arte, en la religión y en la filosofía, sino en la naturaleza misma. (Madrid Espinoza; Introducción a la filosofía del derecho y de la política:2005,177)

La filosofía hegeliana pretende racionalizarlo todo, esto es, el autoconocimiento del espíritu mismo, nada escapa a la razón, el ser

mismo es razón, se presenta en tres partes: Lógica, filosofía de la naturaleza y filosofía del espíritu, la primera se concibe como la estructura que sostiene al mundo, en la segunda, la idea no se mueve en su plano, hay dualidad, el ser para sí y el ser otro. La naturaleza no se desarrolla, no se enriquece, no asciende, la última, es decir, la filosofía del espíritu es la exposición del camino que reconoce la conciencia desde su nivel más bajo, desde la conciencia empírica hasta llegar al saber en el que la conciencia capta su verdadera naturaleza, en aquella, el espíritu se desenvuelve en tres momentos; espíritu subjetivo que es el espíritu individual, el espíritu objetivo que es el mundo de la cultura, y el espíritu absoluto que es la filosofía (Madrid Espinoza;Introducción a la filosofía del derecho y de la política:2005,178).

Como lo sostiene Alfonso Madrid, en base a la filosofía de Hegel, el derecho y las instituciones políticas encuentran su lugar en el espíritu objetivo, de aquí se deduce, que el derecho se encuentra en el mundo de la cultura, y dado que el régimen de responsabilidad de los servidores públicos es derecho, en consecuencia, la responsabilidad de los servidores públicos se encuentra en el mundo de la cultura, y dado a que el mundo de la cultura se encuentra en el espíritu objetivo y este se encuentra en la filosofía del espíritu y, dado que esta última, forma parte de la filosofía hegeliana, es decir, la razón, es lo absoluto, es filosofía del derecho de Hegel.

Por lo tanto, si la filosofía es la ciencia suprema del saber, la filosofía jurídica es la encargada de la ciencia jurídica y el objeto de estudio de la ciencia jurídica es el derecho, la norma jurídica, por tanto, si el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, es norma jurídica, es derecho, entonces es objeto de estudio de la ciencia jurídica, por lo que en este vínculo se encuentra la importancia del régimen de responsabilidad de los servidores públicos, para la ciencia jurídica, lo anterior, en busca de soluciones a los problemas jurídicos que afecten a la mayoría, así lo sostiene Dworkin:

El que afirma que los parlamentos y otras instituciones democráticas tienen títulos especiales para tomar decisiones constitucionales, aparte de su capacidad para tomar mejores decisiones. Se podría decir que la naturaleza de tales títulos es obvia, porque siempre es más equitativo dejar que un problema lo decida una mayoría que no una minoría. Pero esta es una posición que, como consecuencia se ha señalado, pasa por alto el hecho de que las decisiones referentes a derechos en contra de la mayoría no son problemas que equitativamente deban

quedar librados a la mayoría (Dworkin Ronald; Los derechos en serio:2002,223).

La responsabilidad de los servidores públicos tiene importancia para la ciencia jurídica porque esta tiene como objeto de estudio el derecho y un elemento esencial del derecho es la libertad humana, y la libertad humana se encuentra en manos del ejercicio de la función pública, o dicho de otra forma, la libertad humana depende de las acciones u omisiones realizadas por los servidores públicos, pero cuando el actuar de ellos, no es apegado al derecho para afectar la libertad humana, entonces se incurre en responsabilidad, se trasgrede el derecho por parte de los servidores públicos, es esta la razón por la cual se afirma la importancia que tiene una investigación jurídica sobre el régimen jurídico de responsabilidad de los servidores públicos, lo anterior, se sustenta con lo afirmado por el filósofo Hegel, en los términos siguientes:

El campo del derecho es, en general, la espiritualidad y su próximo lugar y punto de partida es la voluntad, que es libre, de suerte que la libertad constituye su sustancia y su determinación; y el sistema del derecho es el reino de la libertad realizada, el mundo del espíritu, expresado de sí mismo, como en una segunda naturaleza. La libertad es dada como un hecho de la conciencia y que se debe creer en ella. (Madrid Espinoza; Introducción a la filosofía del derecho y de la política:2005,178)

Así mismo, se sustenta con lo afirmado por el filósofo Fasso Guido, citado por Madrid Espinoza, en los términos siguientes:

Esta libertad se afirma, para salir de lo abstracto y encontrar su garantía, sobre todo en la propiedad, haciendo que las cosas estén en función de la vida de la persona; y de la propiedad se pasa al contrato, en el que la voluntad reconoce a otras voluntades y la libertad se realiza como relación entre voluntades distintas que se reconocen recíprocamente libres y que pueden transmitirse la una a la otra sus propiedades. Cuando, sin embargo, la voluntad individual, que en la propiedad y el contrato coinciden con la voluntad universal, se realiza en oposición con esta última, invadiendo arbitrariamente la esfera de las libertades de los demás, da lugar a lo ilícito (Madrid Espinoza; Introducción a la filosofía del derecho y de la política:2005,178).

La libertad universal es ejercida por los servidores públicos en base al derecho, y al afirmar, autores como los antes citados, que se invade

arbitrariamente la esfera de las libertades de los demás, se sostiene, que es un antecedente de responsabilidad de servidores públicos, lo que sustenta, la importancia que tiene el investigar el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, para la ciencia jurídica, y que es, por los actos u omisiones realizados por los servidores públicos cuando con ello incurren en responsabilidad.

Un argumento más, mediante el cual se afirma la importancia que tiene una investigación jurídica sobre el régimen jurídico de responsabilidad de los servidores públicos, se sustenta con lo afirmado por Madrid Espinoza, citando a Hegel, en los términos siguientes:

El Derecho es el fundamento de la libertad humana. El Derecho es algo sagrado en general porque es la existencia del concepto absoluto, de la libertad autoconsciente. Esta libertad autoconsciente que se expresa en el derecho y que encuentra su verdad en el Estado, adquiere realidad en diferentes etapas que corresponden a los diversos Estados históricos, desde los que reconocen la libertad a un hombre, el tirano, pasando por aquellos que reconocen la libertad de un sector de la sociedad y excluye a otros, el esclavismo, hasta el mundo burgués que reconoce la libertad de todos ilícito (Madrid Espinoza;Introducción a la filosofía del derecho y de la política:2005,179).

Además de lo anterior, se considera importante una investigación jurídica sobre el tema, porque el derecho es cambiante, la norma fundamental viviente debe adecuarse a las necesidades actuales de quienes se encuentra dirigida, por lo que la Constitución debe responder al Poder Constituyente Originario, empero acorde a la realidad social, sirviendo de sustento a lo anterior, lo siguiente:

La norma básica de Kelsen tiene siempre, en cierto sentido, el mismo contenido; porque ella es simplemente en todos los sistemas jurídicos la regla que dice que debe obedecerse la Constitución o a “quienes establecieron la primera Constitución” esta apariencia de uniformidad y simplicidad puede ser engañosa. Si una Constitución que especifica las varias fuentes del derecho es una realidad viviente en el sentido de que los tribunales y los funcionarios del sistema efectivamente identifican el derecho con arreglo a los criterios que ella suministra, entonces la Constitución es aceptada y efectivamente existe. (H.L.A. HART;EL CONCEPTO DE DERECHO:2004,311)

5.4 LA IMPORTANCIA DE UNA INVESTIGACIÓN, SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARA LA SOCIEDAD MEXICANA

La importancia de una investigación científica, sobre el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, para México, nace desde que el constituyente originario de 1857 insertara en su carta fundante el capítulo relativo al tema, porque ya se apreciaba la necesidad de someter al derecho a quienes ejercían el poder público, al respecto el Garza García, establece:

Con La Constitución del 5 de febrero de 1857 se redefinían los derechos del hombre, la soberanía nacional, la integración del poder legislativo, el juicio de amparo, se creaba el capítulo de la responsabilidad de los servidores públicos (Garza García Cesar Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial McGRAW-HILL México, D.F., 1997, pagina 19.)

Así mismo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su título cuarto se establecen las bases constitucionales de la responsabilidades de los servidores públicos en sus artículos del 108 al 114, y es el cuarto elemento de la democracia, porque forma parte de un Estado democrático, considerando que de este fundamento nace la importancia para México, de una investigación jurídica sobre el tema, dado que la Constitución se debe cumplir a cabalidad, además de que el servicio público es en cumplimiento a un mandato soberano, el cual se debe sujetar al derecho, tal como lo afirma Madrid Espinoza, en los términos siguientes:

El Estado, por medio del poder público y a través del derecho, reconoce y limita los diversos poderes esenciales. El poder del Estado actualiza la coercibilidad del Derecho, la hace activa en función del bien común. La soberanía es la fuente del poder del Estado; aquella no reside en el Estado sino en el pueblo, porque la fuente de todo poder, es decir, del derecho, proviene del pueblo, por lo que el concepto de legitimidad guarda una estrecha relación con el orden jurídico del Estado. La legitimidad del poder está en una relación directa con la aplicación del derecho que proviene de la voluntad popular. Por lo que vemos la autoridad pública debe, si quiere legitimar su poder, aplicar el derecho producido por el poder soberano del pueblo. (Madrid Espinoza; Introducción a la filosofía del derecho y de la política:2005,219).

Pretendiendo dejar establecido que el poder público dimana del pueblo, quien es el soberano, y que el servicio público se debe sujetar al derecho, en un Estado democrático como México, causa en la que descansa la importancia de una investigación jurídica sobre el tema, y dado que como Estado federado, los estados de la república forman parte de la federación, enseguida, estableceremos por qué es importante una investigación jurídica sobre el régimen de responsabilidad en el Estado de Baja California.

5.5 LA IMPORTANCIA DE UNA INVESTIGACIÓN, SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARA LA SOCIEDAD DE BAJA CALIFORNIA

El Estado de Baja California es parte integrante e inseparable de los Estados Unidos Mexicanos, así lo establece su artículo primero, y establece que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de ellos, mediante el cual reconoce que la soberanía reside en el pueblo, pero existe el poder público que se establece para beneficio de los soberanos, así mismo, regula el servicio público en su capítulo octavo, en el que en los artículos 91 al 95 se encuentran las bases constitucionales locales del régimen de responsabilidad de los servidores públicos del Estado, sujetando de esta forma el ejercicio del poder público al mandato soberano a través del derecho, al respecto el Dr. Madrid Espinoza establece:

La justificación última del poder público y del Derecho no puede ser sino su legitimación de origen, esto es, su creación por la misma sociedad, por la soberanía social a través de decisiones democráticas. Y ciertamente, la democracia como forma de gobiernos difícil practicarla porque presupone a la libertad como condición necesaria, el poder público sólo se legitima si tiene su fundamento en la democracia, y ésta a su vez, se afirma en la razón humana. Razón, en el sentido de legalidad en general, legalidad práctica en general, legalidad ética en general. La libertad, igualdad y autonomía son condiciones necesarias de la legitimidad del poder del Estado, pues dichas condiciones son indispensables al hombre no en cuanto ente empírico, sino a la humanidad (Madrid Espinoza; Introducción a la filosofía del derecho y de la política:2005,220).

El artículo séptimo de la Constitución del Estado de Baja California, asegura a sus habitantes las garantías que consagra el pacto federal, entre otras la libertad, y ésta, se encuentra sujeta al ejercicio de la función pública, la cual necesariamente tiene que estar regulada por el derecho, por lo que al formar parte de un Estado democrático, en el que el Estado se encuentra obligado al respeto de las garantías individuales, a través del servicio público, causa por la cual se considera que es importante realizar un estudio jurídico sobre el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, teniendo como objeto de estudio la norma jurídica y la conducta de los funcionarios públicos.

5.6 CUAL ES EL OBJETO DE ESTUDIO, EN UNA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICO JURÍDICA, SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Si el objeto de estudio de la ciencia jurídica es la norma jurídica y la conducta humana sólo como causa o consecuencia de la norma jurídica, entonces, el objeto de estudio de una investigación científico jurídica sobre el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, tiene que ser la norma jurídica, en primer término, delimitada la investigación de acuerdo a su proyecto, en este caso, se establece como objeto de estudio la norma fundante federal en su título cuarto, desde sus antecedentes históricos hasta la constitución vigente, sin entrar al análisis de las normas secundarias federales, por así haber delimitado el estudio, sirve de fundamento a lo anterior, es decir, respecto al objeto de estudio de la ciencia del derecho, lo siguiente:

Las normas jurídicas como objeto de la ciencia del derecho, en la evidente afirmación de que el objeto de la ciencia del derecho es el derecho, se encuentra incluida la afirmación de que el objeto de la ciencia del derecho lo constituyen las normas jurídicas, y también la conducta humana, pero sólo en la medida en que está determinada en las normas jurídicas como condición o efecto; en otras palabras, en cuanto la conducta humana es contenido de las normas jurídicas. Las relaciones entre los hombres sólo interesan, como objeto de la ciencia del derecho, en cuanto, como relaciones jurídicas, constituyen el objeto de un conocimiento jurídico, vale decir, en cuanto son relaciones

constituidas mediante las normas jurídicas. La ciencia del derecho intenta concebir jurídicamente su objeto, esto es, concebirlo desde el punto de vista del derecho. Pero concebir algo como jurídico no puede querer decir otra cosa sino concebir algo como derecho, y ello implica como norma jurídica, o como contenido de una norma jurídica; como determinado por una norma de derecho (Kelsen Hans;TEORIA PURA DEL DERECHO:2003,83).

Así mismo, si el objeto de estudio de la ciencia jurídica es la conducta humana, pero sólo como causa o efecto de la norma jurídica, y si el objeto de estudio de este tema es la norma jurídica que regula la función de los servidores públicos, entonces, es parte del objeto de estudio la conducta de los servidores públicos cuando esta se dé en el ejercicio de su función, empero, el presente estudio se delimita a la norma constitucional local y a las leyes secundarias que de ella se derivan respecto al Estado de Baja California y específicamente en la función pública del Poder Judicial del Estado.

5.7 RESUMEN DEL PRESENTE CAPÍTULO

Se confirma la importancia de una investigación científica sobre la responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio de su función pública, para la ciencia política, la ciencia jurídica, para los Estados Unidos Mexicanos y específicamente para el Estado de Baja California, teniendo como objeto de estudio la norma jurídica, es decir, el sistema jurídico que regula la función pública cuando estos incurren en responsabilidad.

Para la ciencia política es de vital importancia, porque se concretiza a través de la función pública en el ejercicio del poder, en representación del Estado, el cual como ente superior, debe responder a sus mandantes, es decir, a los soberanos, y cuando no se cumple se deriva en el voto de castigo, es decir, cambia la ideología política imperante, razón por la cual es importante el estudio científico del régimen de responsabilidad de los servidores públicos, porque es a través de él, que se controla el ejercicio de la función pública, para poder mantener la ideología política imperante en el poder.

Para la ciencia jurídica la responsabilidad de los servidores públicos tiene importancia, porque ésta tiene como objeto de estudio el derecho y un elemento esencial del derecho es la libertad humana, y la libertad humana se encuentra en manos del ejercicio de la función pública, o dicho de otra forma, la libertad humana depende de las acciones u omisiones realizadas por los servidores públicos.

Para México, es importante porque su carta fundamental establece que la soberanía reside en el pueblo, el régimen de responsabilidad de los servidores públicos es el octavo elemento de la democracia en México, así mismo, para el Estado de Baja California, es importante una investigación científica del tema, porque su carta fundamental es acorde con la del pacto federal, además, los hechos que actualmente se dan en la frontera norte de nuestro Estado, justifica la importancia y necesidad de realizar una investigación científica del tema.

El objeto de estudio de una investigación científica sobre el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, encuentra su fundamento jurídico y empírico, a nivel nacional, en el título cuarto de la norma jurídica suprema que regula la función pública, y a nivel de la localidad de Baja California, en el título octavo de la Constitución, así como en la conducta humana de los servidores públicos respectivamente.

Si el gobierno no se toma los derechos en serio, entonces tampoco se está tomando con seriedad el derecho (Dworkin Ronald; Los derechos en serio: 2002, 303).

CONCLUSIONES

Primera.- La forma de gobierno establecida en la Constitución de un Estado, determina el régimen de responsabilidad al que se encuentran sujetos sus elementos; de los cuales, el elemento gobierno es sujeto a responsabilidad política, administrativa, penal y civil, la que puede recaer en un momento en toda persona que desempeñe algún empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública del Estado o sus municipios, en el Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo, en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas o fideicomisos públicos.

Segunda.- En esta investigación se analizó en un primer momento la historia del régimen de responsabilidad de los servidores públicos en el ámbito constitucional federal, desde la Constitución de Cádiz, hasta la Constitución del cinco de febrero de 1917. En el ámbito constitucional local sobre el Estado de Baja California, desde el texto original del 16 de agosto de 1953 y las leyes secundarias.

Tercera.- El problema que se analizó, es la constante responsabilidad en que incurren los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Baja California, por acción u omisión, por lo que se actualiza la responsabilidad en el ejercicio de la función pública. Los casos de servidores públicos sujetos a procedimientos de responsabilidad administrativa, pero que no se pruebe ninguna acción u omisión responsable, pero que sí son sancionados. Se analizó la falta de legitimación activa, por parte del quejoso o denunciante, para intervenir en el desarrollo del proceso para fincar la responsabilidad a los servidores públicos.

Las preguntas de investigación que se plantearon en relación a ¿Cuál es el marco teórico y la evolución del régimen de responsabilidad constitucional de los servidores públicos en México, así como en el Estado de Baja California?, ¿Qué es la responsabilidad administrativa y cuál es su procedimiento para fincar responsabilidad de los funcionarios públicos del Poder Judicial en el

Estado de Baja California? Y sí ¿existe o no legitimación activa del quejoso o denunciante, para intervenir en ese procedimiento?, quedan respondidas en los términos del siguiente párrafo.

Los objetivos específicos planteados fueron el profundizar en el estudio del marco teórico y la evolución histórica del régimen constitucional de responsabilidad de los servidores públicos en México, lo que se logró con lo investigado y planteado en los capítulos primero y segundo de esta tesis, así mismo, en cuanto al objetivo de analizar la naturaleza jurídica de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos del Poder Judicial y su procedimiento en el Estado de Baja California, se logra plasmándolo en el capítulo tres, por último, solo se hace mención de la legitimación activa del quejoso o denunciante, para fincar responsabilidad a los servidores públicos del Poder Judicial local, dejándose para otro estudio analizar los elementos que la integran.

Cuarta.- El marco teórico analizado incluye la revisión doctrinal de autores como: Hans Kelsen, Felipe Tena Ramírez, Cesar Carlos Garza García, Ignacio Burgoa Orihuela, Elisur Arteaga Nava, José Gamas Terruco, Godolfino Humberto Juárez Mejía, Marina del Pilar Olmeda García, Maestro Alfonso Madrid Espinoza, Dr. Ronald Dworkin, filósofo Hegel George Wilhelm Fridrich, Fasso Guido, H. L. A. Hart, así como del Maestro Alfonso Madrid Espinoza. De lo que se concluye que:

Se debe obligar sólo a los servidores públicos, facultarlos para realizar los fines del Estado, permitirles determinadas conductas en relación a su función, es la esencia inherente al cumplimiento del deber en beneficio del Estado, a los gobernados dejarlos libres dentro de su marco, en tanto cumplan con la normatividad, obligarlos sólo en caso de incumplimiento voluntario de lo dispuesto en el orden jurídico, los funcionarios, desde su primer hacer o no hacer deben estar sujetos al orden jurídico, considerando que con ello se logran los fines del Estado.

La función pública, es el actuar de la persona humana en representación del Estado, quien realiza los actos necesarios para el logro de los objetivos

establecidos, tanto en el interés individual como en el colectivo, debiendo ser, ese actuar apegado al principio de legalidad, cuando esto no se cumple, el servidor público incurre en responsabilidad. Por lo que se considera que el derecho de la función pública, es el conjunto de normas constitucionales y legales que rigen el actuar de todas las personas físicas que representan al Estado, en las que se establece el principio de seguridad jurídica y de legalidad, mediante las cuales, cuando no se cumplen estos principios, se hacen acreedores a una sanción.

Quinta.-La responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución de Cádiz recaía sobre los Secretarios de Despacho; en la Constitución de Apatzingán, se estableció, que la función pública es temporal, el juicio de residencia para los altos funcionarios fueron ventilados ante el Tribunal de residencia. En la Constitución de 1824, fue considerada esa institución jurídica, aunque no de manera sistematizada, en sus artículos 38, 42, 43, 107, 108, 109, 119, 136, 161 y 164. En la Bases Constitucionales de 1835 se estableció un supremo poder conservador que sólo era responsable ante Dios, pero sí exigía responsabilidad al resto de los servidores públicos, de la misma forma, se estableció en las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

En las Bases Orgánicas de 1843 se estableció, principalmente, que todo el poder público residía esencialmente en la nación, que existía responsabilidad en toda persona que desempeñara algún cargo o comisión en la función pública, de igual forma, se estableció la acción popular; en el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847 se estableció en sus artículos 5, 12, 13, 16, 17 y 25, lo que se puede considerar el capítulo de responsabilidad de los servidores públicos, ya que en ellos se estableció el aseguramiento de las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad a través de una ley y los medios para hacerlas efectivas.

En la Constitución de 1857 se estableció la responsabilidad de los servidores públicos en su Título Cuarto, bajo la influencia de las teorías del individualismo y el liberalismo; en la Constitución que actualmente nos rige, conforme lo estableció el constituyente originario, esta institución jurídica se

estableció en los artículos del 108 al 114, en los que se funda la responsabilidad política, administrativa, penal y civil.

El Estado liberal de Derecho tiene como fin principal otorgar certeza y seguridad jurídicas para que se despliegue la libertad individual en busca de sus propios fines, que para los liberales son también los de la sociedad, y al lograrse se realizan ambos. Para que la seguridad jurídica se alcance, es necesario que los órganos del Estado actúen exclusivamente con arreglo a las normas jurídicas que fijan el círculo de sus competencias, así los principios de “la voluntad del rey es la ley”, “El rey no se equivoca”, y “El rey no puede ser juzgado”, desaparecen en el Estado de Derecho, en el que sus órganos de gobierno, como autoridades, sólo pueden hacer aquello que la ley le autoriza.

El control legal de los funcionarios públicos se logra aplicando los principios de legalidad y responsabilidad, el primero, se circunscribe la actividad del gobernante al marco constitucional y a sus leyes reglamentarias, lo que significa que los actos de gobierno, los actos de autoridad, y los actos de administración deben estar previstos en una ley previamente expedida para poder ser ejecutados; es decir, por una parte las atribuciones que pretenda ejercer el servidor público deben estar contenidas en una ley vigente, y por la otra, si el ejercicio de las mismas excede en cualquier forma, el afectado podrá recurrir o impugnar el acto en sí mismo, en los términos que establezcan las propias leyes. Este principio tiene su fundamento en el numeral 14 constitucional, el segundo, se refiere a la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al funcionario público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las leyes aplicables.

Ambos principios aunque tengan distintos ámbitos de operatividad, se complementan puntualmente al violarse el de legalidad, los actos de autoridad en los que la violación se cometa, son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos y recursos que en cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas.

Sexta.- El análisis del marco constitucional del régimen de responsabilidad de los servidores públicos en el Estado de Baja California, arroja que su responsabilidad se encuentra determinada en su Constitución, responsabilidad en la que incurren cuando se encuentran en el ejercicio de la función pública. El derecho de la función pública encuentra su origen formal en: respecto a la administración Pública del Estado, se encuentra en la fracción XIX del artículo 17 y 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; respecto al Poder Legislativo del Estado de Baja California, se encuentra su origen formal en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 80, 81 y 82, de su Ley Orgánica; y respecto al Poder Judicial del Estado de Baja California, se encuentra su origen formal en la fracción VIII del artículo primero, Título Décimo y Décimo Primero de su Ley Orgánica.

Séptima.- El Gobernador del Estado de Baja California, puede ser acusado durante el periodo de su encargo sólo por delitos graves del orden común, con fundamento en la Constitución local y de conformidad con lo establecido en el Código Penal y de Procedimiento Penales para el Estado de Baja California, es decir, se inicia con la averiguación previa correspondiente, se solicita el desafuero al Congreso del Estado, se aplica el procedimiento de declaratoria si ha lugar o no ha desprover del fuero constitucional al Ejecutivo y, en caso afirmativo la autoridad judicial podrá ejercer la acción penal correspondiente.

Octava.- El procedimiento del juicio político en el Estado de Baja California, encuentra su fundamento en el título octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en los numerales 92 y 93. Su reglamentación secundaria se encuentra establecida en los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.

En el procedimiento del juicio político en el Estado de Baja California, participan el ciudadano y el Poder Legislativo del Estado de Baja California, el primero como denunciante, el segundo como órgano jurisdiccional del cual se desprende la actuación de seis entes jurídicos que aunque son parte integrante del Poder Legislativo, fue necesario hacer el análisis de la función de

cada uno de ellos. El primer ente jurídico que interviene es la Presidencia del Congreso del Estado de Baja California, el segundo, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, el tercero, es el Pleno del Congreso del Estado, el cuarto, es la Comisión Instructora, el quinto, es el Órgano de Acusación y el último el Jurado de Sentencia.

El Jurado de Sentencia dará lectura a las conclusiones formuladas por el Congreso, concederá la palabra al órgano de acusación, al servidor público y a su defensor, retirará del recinto parlamentario al órgano de acusación y al servidor público, procediendo a discutir, a votar las conclusiones y a, aprobar los puntos de acuerdo que en ellas se contengan, esto se llevará a cabo por las dos terceras partes del número total de los miembros de dicho jurado, el Presidente del Congreso hará la declaratoria en la que se establece la no responsabilidad política del servidor público o la responsabilidad política de él.

La causa generadora, la conducta del funcionario, la responsabilidad política, el juicio político y la sanción, son las partes que integran el todo, es decir, integran la parte sustantiva y adjetiva del proceso de responsabilidad de la función pública política.

El fundamento constitucional en el Estado de Baja California, para el juicio político se encuentra establecido en la fracción primera del artículo 92, así como en el artículo 93, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, siendo que las causas que dan origen a la responsabilidad política y las conductas de los servidores públicos que deben actualizarse, se encuentran establecidas en el artículo noveno de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.

La primera conducta del servidor público, ya sea por acción u omisión, debe consistir en un ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la organización política y administrativa de los municipios, a la libertad del sufragio, pero además, se debe actualizar el hecho de que con cualquiera de las anteriores conductas se cause un perjuicio grave al Estado de Baja California, la segunda conducta del servidor público, debe consistir en un ataque a los entes públicos mencionados, pero que no cause un perjuicio grave

a los intereses del Estado, sino sólo que con la conducta se ocasione trastorno en el funcionamiento de ellos.

Una tercera clase de causas que dan origen al juicio político, ya sea por acción u omisión, ya sea que cause un perjuicio grave a los intereses fundamentales del Estado o un trastorno en su funcionamiento o no, pero que la conducta ocasione violaciones graves y sistemáticas a:

- a) Las garantías individuales o sociales;
- b) Los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Estatal o Municipal y demás normatividad aplicable en la recaudación, manejo, administración y aplicación de los recursos económicos del Estado o Municipios, incluyendo los recursos públicos provenientes de convenios o acuerdos concertados con la Federación;
- c) La Constitución Política del Estado o de las Leyes Estatales que atente contra el patrimonio o se cause perjuicios graves a la Administración Pública Estatal o Municipal o motive algún trastorno en el funcionamiento normal a las instituciones; y,
- d) Los reglamentos estatales o municipales que altere la estabilidad política o administrativa del Estado o Municipio respectivo, atente contra su patrimonio o interfiera la prestación de los servicios públicos municipales.

La última causa de juicio político, es el hecho de la usurpación de atribuciones, sin embargo, respecto al Gobernador del Estado y de acuerdo a la Constitución Local y las leyes secundarias del Estado de Baja California, él no se encuentra sujeto al juicio político.

Al actualizarse cualesquiera de las conductas antes descritas y que se realicen ya sea por acción u omisión, de un servidor público de los mencionados en el artículo 93 de la Constitución local, y que causen un perjuicio grave al Estado, se llevará a cabo el juicio político, aplicándose la sanción que consiste en destitución del servidor público y en su inhabilitación para ejercer la función pública, en cualquiera de sus ramas.

Novena.- El artículo 94 de la Constitución local, establece el fundamento para llevar a cabo el procedimiento de desafuero, para poder proceder penalmente contra el Gobernador, los Diputados, los Magistrados, Consejeros de la Judicatura del Estado, Secretario General de Gobierno, Procurador

General de Justicia del Estado, presidentes municipales, regidores, y síndicos, que para proceder penalmente contra los anteriores servidores públicos mencionados se requiere la declaración de procedencia por parte del Congreso del Estado, la cual se inicia una vez integrada la averiguación previa por parte del Representante Social y que éste solicite el desafuero del servidor de que se trate, ante el Presidente del Congreso del Estado.

Las conductas tipificadas como delitos en que pueden incurrir los servidores públicos en el Estado de Baja California, son de tres clases: 1) las cometidas en el ejercicio de la función pública, es decir, los delitos cometidos por servidores públicos; 2) la de los supuestos jurídicos que tutelan la administración de justicia, es decir, los delitos cometidos en la administración de justicia por un servidor público; y, 3) las cometidas en el ámbito personal, es decir, las que puede cometer un ciudadano común sin la investidura pública.

En el presente análisis no fue sometido a estudio las figuras jurídicas delictivas en cuanto a su conducta típica, los elementos que la integran, el bien jurídico tutelado, por no ser materia de la presente tesis, empero, si es fundamental el análisis realizado como elemento integrante de la investigación, sobre todo pretendiendo dejar claro que la función pública debe ser honesta, moral, ética y apegada al principio de legalidad, para lograr los fines del Estado, por lo que no es concebible el actuar de los servidores públicos que se alejan de estos parámetros normativos.

Décima.- La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se encuentra establecida en la fracción III del artículo 92, así como en el tercero y sexto párrafo del 95, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, la que se actualiza por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia. Lo que al contrario, la función pública administrativa debe ejercerse bajo el principio de legalidad, así mismo, se establece que los servidores públicos en el cumplimiento de su función deben sujetarse a principios éticos.

Décima primera.- En materia electoral, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, ejerce su función pública electoral, bajo los principios

rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, cuando un servidor público se aparta de estos, incurre en responsabilidad política, administrativa y penal. El párrafo doce del artículo quinto de la Constitución Política del Estado, establece que: *La ley fijará el régimen de responsabilidades a que estarán sujetos los Consejeros ciudadanos y los titulares de los órganos ejecutivos*, así mismo, el último párrafo del artículo mencionado señala: *La Ley Electoral establecerá las faltas y sanciones administrativas, que se deriven de su incumplimiento o inobservancia. El Código Penal tipificará los delitos electorales y las penas que se deriven.*

La facultades del Congreso local en materia de responsabilidad se encuentra fundada en el artículo 27 de la Constitución local, la del Ejecutivo local consisten esencialmente en dar a conocer las leyes, concretizar sus mandatos, que se cumplan de manera impositiva cuando sea necesario, así como su obligación reglamentaria para el buen despacho de la administración pública del Estado y las facultades en materia de responsabilidades de los servidores públicos en los municipios del Estado de Baja California, se desprende de su base constitucional local, establecida en el artículo 82.

El gobierno de todos y para todos, en su teoría pura, es la democracia, en los Estados Unidos Mexicanos se vive un régimen jurídico democrático, dado que sus ciudadanos nombran a sus representantes populares, en el ejercicio de su titularidad soberana, aquellos en el ejercicio de su mandato dan origen a los servidores públicos de designación o nombramiento, de esta forma se ejerce el poder democrático integrándose los ocho elementos de la democracia, entre estos está el elemento del 'Régimen de responsabilidad de los servidores públicos', es decir, la responsabilidad de los funcionarios como elemento de la democracia.

Obligar sólo a los servidores públicos, facultarlos para realizar los fines del Estado, permitirles determinadas conductas en relación a su función, es la esencia inherente al cumplimiento del deber en beneficio del Estado, a los gobernados dejarlos libres dentro de su marco, en tanto cumplan con la normatividad, obligarlos sólo en caso de incumplimiento voluntario de lo dispuesto en el orden jurídico, los funcionarios, desde su primer hacer o no

hacer deben estar sujeto al orden jurídico, aplicando lo anterior, se considera que se alcanzarán los fines del Estado.

Décima segunda.- Se establece como concepto de responsabilidad administrativa en el Poder Judicial del Estado de Baja California, el ejercicio de la función pública jurisdiccional y administrativa que realizan todos los miembros del Poder Judicial del Estado cuando no cumplen con los principio de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia, por las causas establecidas en los artículos 46 y 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, así como las establecidas en los artículos 126, 127, 128, 129, 130 y 131 de la Ley Orgánica del mencionado Poder.

El procedimiento administrativo, para fincar responsabilidad administrativa a los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Baja California, es el procedimiento disciplinario, que nace a partir de la acción disciplinaria, ya sea de oficio o a petición de parte mediante una queja administrativa.

El procedimiento disciplinario en el Poder Judicial del Estado de Baja California, tiene su origen de oficio o a petición de parte mediante una queja administrativa, a partir de este momento procesal, se inicia la acción disciplinaria, una vez realizada la acción disciplinaria nace una bifurcación, es decir, el procedimiento disciplinario tiene dos vías, se continúa con el proceso administrativo general o con el proceso administrativo sumario.

Solicitar se ejercite la acción disciplinaria es el derecho que le corresponde a la persona que considere que el ejercicio de la función pública del servidor público del Poder Judicial del Estado no es apegado a legalidad y afecta su interés jurídico, así mismo, la acción disciplinaria es la obligación que tienen los Secretarios de Acuerdo, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados, Jueces, el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado y el Consejo de la Judicatura del Estado, al ser notificados de una o varias causales de responsabilidad, por lo que, en consecuencia deben de oficio ejercer la acción disciplinaria.

Los pasos a seguir en el procedimiento disciplinario general son: acción disciplinaria – proceso disciplinario – audiencia – alegatos – resolución – ejecución de las sanciones administrativas – cumplimiento forzoso - resistencia al mandato legítimo.

Los pasos a seguir en el procedimiento disciplinario sumario son: acción disciplinaria – confesión de la responsabilidad – proceso disciplinario – resolución – ejecución de la sanción administrativa – cumplimiento forzoso – resistencia a un mandato legítimo, siendo sujetos de responsabilidad administrativa, todos los miembros del Poder Judicial independientemente de su jerarquía.

La responsabilidad administrativa de los funcionarios del Poder Judicial del Estado de Baja California, implica precisamente a todos, cuando en el ejercicio de su función pública afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, de tal suerte que estas conductas están divididas por cuestión de método en: 1) faltas de los Magistrados y Consejeros; 2) faltas administrativas de los Magistrados y Jueces; 3) faltas administrativas de los Secretarios del Poder Judicial; 4) faltas de los Actuarios del Poder Judicial del Estado de Baja California; 5) faltas administrativas de los servidores públicos de base del Poder Judicial; 6) y, faltas administrativas comunes a todos los servidores públicos de la administración de justicia.

Apercibimiento, amonestación, multa, suspensión, destitución del cargo, inhabilitación, son las sanciones que se aplican por causa de responsabilidad administrativa, de las que se encuentra su fundamento legal en los artículos 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140 y 141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, pero estas sanciones, para poderse aplicar, deben someterse a los requisitos establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

El control de la legalidad en la administración de justicia se encuentra garantizado con el desempeño de la función pública con personas de calidad moral y jurídica, atribuidas a priori a los Magistrados y Consejeros del Poder Judicial del Estado de Baja California. Sin embargo, el Estado de Baja

California, como parte de un Estado democrático debe garantizar el ejercicio de la función pública a sus habitantes, por lo que sujeta al régimen de responsabilidad a los funcionarios antes mencionados.

El objeto de estudio de una investigación científica, sobre el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, con base en argumentos, del Maestro Hans Kelsen, de su obra “TEORIA PURA DEL DERECHO”, es la norma jurídica que regula la función pública, en consecuencia el objeto de estudio teórico de esta tesis estribó en la norma suprema federal en su Título Cuarto, en el Título Octavo de la Constitución de Baja California y en la ley secundaria. Asimismo la parte empírica de este estudio corresponde a la conducta humana de los servidores públicos del Poder Judicial de Ensenada en el ejercicio de su función (2003-2007).

Décima tercera.- El ejercicio del poder político es llevado a cabo por hegemonías, pero, en un Estado democrático nace de la voluntad de los soberanos, empero, cuando estos hacen conciencia de que sus políticos no cumplen con su mandato, se cambia por voluntad del pueblo, la ideología política imperante, y dado que el ejercicio de la función política esta basada en el derecho y cuando esta función no se apega al sistema jurídico, los políticos incurren en responsabilidad, provocando además de la sanción individual que les corresponda, provocan la opinión del pueblo sobre ellos, sobre la ideología que representan, y es ahí donde deviene la suspensión del mandato soberano, razón por la cual, tiene importancia una investigación científica para la ciencia política, sobre responsabilidad, y tiene como fin conservar el sistema jurídico político imperante, con base en la voluntad del pueblo y dentro del marco jurídico.

Por lo tanto, si la filosofía es la ciencia suprema del saber, la filosofía jurídica es la encargada de la ciencia jurídica y el objeto de estudio de la ciencia jurídica es el derecho, la norma jurídica, por tanto, si el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, es norma jurídica, es derecho, entonces es objeto de estudio de la ciencia jurídica, por lo que en este vínculo

se encuentra la importancia del análisis del régimen de responsabilidad de los servidores públicos, para la ciencia jurídica.

PROPUESTAS

Primera.- Por lo investigado y analizado se propone que: El cuarto elemento de la democracia, es decir, al régimen de responsabilidad de los servidores públicos, se le debe dar una mayor importancia, tanto en las universidades realizando investigación al efecto, como en la docencia impartiendo las cátedras relativas al tema que nos ocupa a los universitarios, y su difusión a través de conferencias o debates al respecto, en los diferentes ámbitos del poder del Estado, lo anterior, para contribuir a lograr los fines del Estado.

Segunda.- Se propone la creación de un cuerpo académico específico de la ciencia jurídica, para el área de investigación jurídica en la materia, es decir, la responsabilidad de los servidores públicos, en el que se realice investigación básica, dogmática y de campo, pero con líneas de investigación delimitadas a las cuatro áreas de la responsabilidad: sobre la responsabilidad política; sobre la administrativa; sobre la responsabilidad penal; sobre el enriquecimiento ilícito; y la responsabilidad civil. Para cada línea se deberán estudiar los cinco elementos necesarios de una investigación marco, es decir, en sus partes teórica, organizativa, sustantiva, adjetiva y de ejecución.

Tercera.- Se propone formalizar la inclusión de la materia de responsabilidad de los servidores públicos, en sus partes teórica, organizativa, sustantiva, adjetiva y de ejecución como parte del currículo de los Planes de Estudio de escuelas y facultades de derecho y en su parte sustantiva, en el currículo de los Planes de Estudio del resto de las escuelas y facultades de la Universidad Autónoma de Baja California.

Para las diferentes instituciones de gobierno del Estado, se propone establecer acciones de vinculación, para realizar investigación conjunta en la que los resultados de éstas sean aplicados en el ejercicio del mismo, lo anterior, con la finalidad de contribuir a lograr un Estado democrático que cumpla con sus fines.

Cuarta. Se recomienda proponer una iniciativa de reforma en las leyes de responsabilidad de los servidores públicos, para incluir la fórmula que consiste: en que todo servidor público que se encuentre o no en el ejercicio de sus funciones y tenga conocimiento de que otro servidor público realiza algún acto u omisión en el ejercicio de su función que pueda constituir responsabilidad, tiene la obligación de informar de forma oral y por escrito a su inmediato superior de dichos actos, para que este realice lo conducente para que se investigue y se finque la responsabilidad que corresponda.

El servidor público que habiendo dado cumplimiento a la obligación anterior, debe verificar que efectivamente el superior a quien le dio el informe cumpla con su obligación, si se percata de que su superior inmediato al que le informó no cumple con la obligación de investigar, el primero tiene la obligación de informar de los primeros hechos y de la omisión de su superior inmediato de no investigar, al superior inmediato de aquél.

Al servidor público que no cumpla con esta obligación será considerado como cómplice de la conducta inicial y la subsecuente, fincándole la responsabilidad que corresponda.

Quinta. Se propone una iniciativa de reforma a la ley secundaria, para que se establezca como requisito de ingreso a cualquier ámbito del servicio público, el que el aspirante conozca el régimen de responsabilidad al que estará sujeto, demostrándolo mediante un examen de conocimiento.

X. FUENTES DE INFORMACIÓN

I. Obras generales

1. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Derechos del pueblo mexicano México a través de sus constituciones. Editores Miguel Ángel Porrúa. II tomo séptima edición. México, 2006.
2. DICCIONARIO JURIDICO ESPASA, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid España, 2001.
3. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. México. 2001.
4. Omeba Enciclopedia Jurídica. Tomo XI. Tomo XXI. Driskill S.A. Buenos Aires, Argentina. 1978.
5. Pina Rafael de, Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa 13ª Edición, México, 1985.
6. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Editorial Espasa. Madrid, España. 2001.

II. Obras particulares

1. Abbagnano Nicola, Diccionario de Filosofía, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1983.
2. Arteaga Nava Elisur, DERECHO CONSTITUCIONAL. 2ª. Edic. Edit. Oxford, México, 2006.
3. Arteaga Nava Elisur, TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Vol. 4 Edit. Oxford, México, 2000.
4. Burgoa Orihuela Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 17 Edic. Edit. Porrúa, México, 2005.

5. Burgoa Orihuela Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 8 Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.
6. Burgoa Orihuela Ignacio, LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. 33ª Edic. Edit. Porrúa, México, 2001.
7. Burgoa Orihuela Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Edit. Porrúa, México, 2000.
8. Carbonel Miguel, Fix Fierro Héctor, Vázquez Rodolfo. Presentación de JUECES Y DERECHO. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004.
9. Castrejón García Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Cárdenas Editor Distribuidor. México. 2003
10. Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México. 1999.
11. Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto, EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Editorial Porrúa, México, 2005.
12. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima primera edición, Madrid, 1992, tomo I.
13. Dworkin Ronald; Los derechos en serio: Editorial Ariel, S. A., Barcelona, 2002.
14. Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 2002. 42ª Edición.

15. Ferrajoli Luigi, JURISDICCION Y DEMOCRACIA, JUECES Y DERECHO, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2004.
16. Garza García César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Mc Graw Hill. México. 1997.
17. Garza García César Carlos; DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO: Editorial McGRAW-HILL, México, 2003.
18. Gamas Torruco José, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Edit. Porrúa, México, 2001.
19. Hans Kelsen; TEORÍA PURA DEL DERECHO: Editorial Porrúa, 13ª. Edición, Traducción Roberto J. Vernengo, México, 2003.
20. Hart H. L. A., El Concepto de Derecho, Segunda Edición, Editorial Abeledo- Perrot, Argentina.
21. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
22. Juárez Mejía Godolfino Humberto, LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES. Edit. Porrúa, México, 2002.
23. Kelsen Hans, TEORÍA PURA DEL DERECHO. Editorial Porrúa, 14ª edición, México, 2005.
24. Kelsen Hans, TEORÍA PURA DEL DERECHO. Editorial Porrúa, 13ª edición, México, 2003.
25. Massó Garrote Marcos Francisco, NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia. 2000
26. Madrid Espinoza Alfonso; Introducción a la filosofía del derecho y de la política: Editorial Fontamara, México, 2005.

27. Muñoz Virgilio, Cultura de la Legalidad una experiencia educativa de Baja California. Editorial Gobierno del Estado de Baja California Sistema Educativo Estatal Coordinación Estatal de Participación social y Formación Valoral. México.2007.
28. Núñez Rivero Cayetano, Derecho Constitucional Comparado y Derecho Político Iberoamericano. Editorial Universitaria, S.A. Madrid.2002.
29. Olmeda García Marina del Pilar, Ética profesional en el ejercicio del derecho. 2ª. Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 2007.
30. Olmeda García Marina del Pilar y Agüero Martínez Patricia, Régimen de responsabilidad del servidor público. Editorial Universitaria, Tijuana México. 2008.
31. Ortiz Soltero Sergio Monserrit, RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 3ª. Edic. Edit. Porrúa, México, 2004.
32. Ortiz Soltero Sergio Monserrit. RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Editorial Porrúa. México. 2001.
33. Palomar de Miguel Juan, Diccionario para Juristas, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
34. Pales Castro Marisol, Diccionario Jurídico Espasa, Madrid, 1991.
35. Rojas Amandi Víctor Manuel, Filosofía del Derecho, Segunda Edición, Oxford, México, 2006.

36. Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. Primer y Segundo Curso. Editorial Porrúa. México. 2001.
37. Tena Ramírez Felipe, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 36ª Edic., Edit. Porrúa, México, 2004.

III. Fuentes electrónicas

1. <http://www.congresobc.gob.mx/csocal/losconstituyentes50anos/exposiciondemotivos.htm>, 03/10/2006.
2. Eugenio Elorduy Walter, http://www.bajacalifornia.gob.mx/III_Informe/modernidad/modernidad.htm 02/10/2006.
3. Hernán Salgado Pesantes. www.juridicas.unam.mx. 04/11/2007
4. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. www.juridicas.unam.mx/
5. Suprema Corte de Justicia de la Nación. www.scjn.com.mx

IV. Normatividad

1. Constitución de Apatzingán de 1814
2. Acta Constitutiva y de Reforma de 1847
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
5. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843
6. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California
7. Reglamento Interno de la Dirección General de Control y Evaluación Gubernamental

8. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California
9. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California
10. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California
11. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California
12. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California
13. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
14. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
15. Código Penal Federal
16. Código Civil Federal
17. Código Penal para el Estado de Baja California
18. Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California
19. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal