



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS JUZGADORES  
FEDERALES**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO  
PRESENTA:**

**LIDIETTE GIL VARGAS**

**TUTOR: DR. RAFAEL QUINTANA MIRANDA**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***A mi esposo y a mi hijos, con todo mi amor***

## ÍNDICE

	Pág.
<b>RELACIÓN DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>i</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
 <b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>I. EL TÉRMINO RESPONSABILIDAD.....</b>	<b>5</b>
<b>II. ¿EL DERECHO DISCIPLINARIO?.....</b>	<b>7</b>
1. <i>Naturaleza y definición.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Partes del “derecho disciplinario”.....</i>	<i>9</i>
3. <i>Relaciones del “derecho disciplinario” con otras ramas del derecho.....</i>	<i>10</i>
4. <i>Principios del ordenamiento jurídico- disciplinario.....</i>	<i>16</i>
A. Principio de legalidad.....	17
B. Principio de oportunidad.....	18
C. Discrecionalidad.....	18
D. Presunción de inocencia.....	19
E. Carga de la prueba.....	20
F. Non bis in idem.....	21
G. Posibilidad de impugnar la resolución.....	22
5. <i>Los destinatarios de las normas disciplinarias.....</i>	<i>23</i>
6. <i>El titular del poder disciplinario.....</i>	<i>30</i>
7. <i>La legitimación del orden jurídico- disciplinario y la obligación subyacente en los tipos administrativos.....</i>	<i>32</i>

8. De los derechos de los juzgadores.....	34
III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE JUZGADORES.....	37
IV. NECESIDAD DE UN MÉTODO ESTRATIFICADO.....	47
1. Tipicidad administrativa .....	50
2. Antijuridicidad administrativa.....	51
3. Responsabilidad administrativa.....	51
4. La punibilidad.....	52
V. CONSIDERACIONES ÉTICAS.....	53

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

<b>DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS JUZGADORES.....</b>	<b>55</b>
I. INTRODUCCIÓN.....	55
II. CLASIFICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA DE LOS JUZGADORES.....	57
III. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	61
1. Sujetos.....	63
2. Conducta.....	65
3. Efecto: perjuicio a los intereses fundamentales o perjuicio al buen despacho de esos intereses.....	65
4. Procedimiento.....	68
A. Denuncia.....	70
B. Instrucción.....	71
C. Acusación.....	71

D. Conclusiones.....	71
E. Sentencia.....	72
5. Sanciones.....	73
6. Resumen.....	74
IV. LA RESPONSABILIDAD PENAL.....	74
1. Delitos en que pueden incurrir los juzgadores.....	75
A. Enriquecimiento ilícito.....	81
a. Bien jurídico tutelado.....	82
b. Elementos del tipo penal.....	84
2. Procedimiento (juicio de procedencia).....	88
3. Penas.....	94
A. Reglas para la individualización de las penas.....	95
4. Resumen.....	97
V. LA RESPONSABILIDAD CIVIL.....	98
1. Elementos.....	105
A. Acto ilícito.....	107
B. Daños y perjuicios.....	109
a. Daño moral.....	112
C. Nexos causal entre acto ilícito y daño.....	120
D. Reparación e indemnización.....	124
2. Procedimiento.....	129
3. Reforma constitucional.....	134
4. Resumen.....	137
VI. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	139
1. Finalidad del procedimiento administrativo disciplinario.....	141

2. <i>Causas de responsabilidad o tipos administrativos</i> .....	143
3. <i>Procedimiento</i> .....	145
A. <i>Queja, denuncia e investigación</i> .....	146
B. <i>Desistimiento</i> .....	147
C. <i>Informe</i> .....	148
D. <i>Audiencia y alegatos</i> .....	148
E. <i>Resolución</i> .....	148
4. <i>Sanciones administrativas y reglas para su individualización</i> .....	149
A. <i>Apercibimiento y amonestación</i> .....	152
B. <i>Suspensión</i> .....	154
C. <i>Sanción económica</i> .....	156
5. <i>Revisión administrativa</i> .....	157
6. <i>Resumen</i> .....	159
VII. LA RESPONSABILIDAD MORAL.....	160
VIII. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS JUZGADORES EN DIVERSOS PAÍSES.....	165
1. <i>Italia</i> .....	166
2. <i>Argentina</i> .....	167
3. <i>Colombia</i> .....	168
4. <i>Perú</i> .....	169
5. <i>Venezuela</i> .....	169
6. <i>España</i> .....	170
7. <i>Alemania</i> .....	171
8. <i>China</i> .....	173
9. <i>Costa Rica</i> .....	173

10. Estados Unidos de América.....	174
11. Francia.....	175
12. Gran Bretaña.....	176

## CAPÍTULO TERCERO

<b>LA TEORÍA DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>177</b>
I. INTRODUCCIÓN.....	177
II. LA TIPICIDAD.....	180
1. <i>Tipicidad objetiva</i> .....	183
A. Conducta.....	184
a. Actos ajenos.....	186
b. La acción y la omisión.....	189
B. El resultado.....	191
C. El nexo de causalidad.....	192
2. <i>Tipicidad subjetiva</i> .....	195
A. Dolo.....	197
B. Culpa.....	198
3. <i>Aspecto negativo de la tipicidad</i> .....	202
A. Ausencia de objeto.....	203
B. Ausencia de referencias temporales o espaciales.....	204
C. Ausencia de los medios de comisión.....	205
D. Falta de los elementos subjetivos del tipo administrativo.....	205
E. Conducta del propio justiciable.....	206
III. LA ANTIJURIDICIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA.....	207
1. <i>Causas de justificación</i> .....	210



	A. Carga de trabajo.....	213
	B. Elementos humanos y materiales.....	217
	C. Antecedentes personales, laborales y profesionales.....	218
	D. Características del asunto.....	218
	E. Cumplimiento de una orden antijurídica de un superior jerárquico.....	219
	2. <i>Los efectos de las causas de justificación</i> .....	220
IV.	LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	
	COMO TERCER NIVEL DE VALORACIÓN.....	222
	1. <i>Distinción entre culpabilidad y responsabilidad</i> .....	224
	2. <i>Inimputabilidad</i> .....	226
	3. <i>El aspecto negativo de la responsabilidad administrativa</i> .....	228
	A. El error.....	228
	a. Error de tipo y error de prohibición.....	229
	b. Error de interpretación.....	230
	c. Error inducido por la administración.....	231
	d. Errores irrelevantes.....	232
	B. La inexigibilidad como elemento negativo de la responsabilidad administrativa.....	233
V.	LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA.....	235
	1. <i>Clasificación de las faltas</i> .....	240
	2. <i>Criterios para la individualización de las sanciones</i> .....	242
	3. <i>La gravedad de la falta</i> .....	243
	4. <i>Reincidencia</i> .....	245

## CAPÍTULO CUARTO

### LOS TIPOS ADMINISTRATIVOS Y EL ERROR JUDICIAL INEXCUSABLE....247

I.	EL CONCEPTO DE TIPO ADMINISTRATIVO.....	247
II.	LOS ELEMENTOS DEL TIPO ADMINISTRATIVO.....	249
	1. <i>Elementos objetivos</i> .....	249
	A. Referencias temporales y espaciales.....	250
	B. Referencias a los medios de comisión.....	251
	C. Referencias al objeto material.....	251
	2. <i>Elementos normativos</i> .....	251
	3. <i>Elementos subjetivos</i> .....	252
III.	CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS ADMINISTRATIVOS.....	253
	1. <i>Tipos abiertos y cerrados</i> .....	253
	2. <i>Tipos en blanco</i> .....	254
	3. <i>Tipos de sujeto activo calificado</i> .....	255
	4. <i>Tipos de sujetos pasivo, ¿calificado?</i> .....	256
	5. <i>Tipos de mera conducta o de resultado</i> .....	257
	6. <i>Tipos de acción y de omisión</i> .....	258
	7. <i>Tipos de incriminación directa e indirecta</i> .....	258
	8. <i>Tipos de infracción continuada y permanente</i> .....	258
IV.	LOS TIPOS ADMINISTRATIVOS EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO FEDERAL DE LOS JUZGADORES.....	259
	1. <i>Notoria ineptitud o descuido en el desempeño de la función jurisdiccional (artículo 131, fracción III LOPJF)</i> .....	263
V.	EL ERROR JUDICIAL INEXCUSABLE.....	265

1. <i>El concepto de error judicial inexcusable en la doctrina.....</i>	267
2. <i>Características del error judicial inexcusable.....</i>	274
3. <i>Procedimiento para su declaración.....</i>	276
4. <i>Algunas consideraciones acerca de la independencia judicial...276</i>	

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>285</b>
--------------------------	------------

**ANEXOS**

I.	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	I
II.	LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.....	II
III.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	V
IV.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	VII
V.	LEY DE AMPARO.....	XIV
VI.	CÓDIGO CIVIL FEDERAL.....	XIV
VII.	CÓDIGO PENAL FEDERAL.....	XV
VIII.	PROYECTO DEFINITIVO DEL CÓDIGO DE ÉTICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.....	XX

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>XXIII</b>
--------------------------	--------------

**RELACIÓN DE ABREVIATURAS**

<b>CCF</b>	Código Civil Federal
<b>CFPC</b>	Código Federal de Procedimientos Civiles
<b>CFPP</b>	Código Federal de Procedimientos Penales
<b>CJF</b>	Consejo de la Judicatura Federal
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>CPF</b>	Código Penal Federal
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>LA</b>	Ley de Amparo
<b>LFRASP</b>	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
<b>LFRSP</b>	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
<b>LOPJF</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

**PJF** Poder Judicial de la Federación

**Q.A.** Queja administrativa

**SCJN** Suprema Corte de Justicia de la Nación

**SJF** Semanario Judicial de la Federación

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el segundo párrafo, del artículo 94 de la CPEUM, la vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, entre otras atribuciones, están a cargo del CJF. Este órgano, a través de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, substancia los procedimientos de responsabilidad administrativa (expedientes de investigación, quejas o denuncias) que se instruyen en contra de magistrados de Circuito y jueces de Distrito.

Previos los trámites de ley correspondientes, la secretaría antes referida turna el asunto de que se trate a un Consejero, para que éste elabore el proyecto de resolución. Dicho proyecto se presenta a consideración de la Comisión de Disciplina, quien en el caso de no tenerse por acreditada la responsabilidad que se atribuye al juzgador, así lo declarará. Por el contrario, si en el proyecto de resolución, se tiene por acreditada la misma, el asunto se turna al Pleno del Consejo para que éste decida la sanción a imponer.

El anterior trámite es, en términos generales, el procedimiento que sigue el CJF en el trámite de los expedientes de responsabilidad administrativa. Así las cosas, pareciera que no existe dificultad alguna para tener o no por acreditada la responsabilidad administrativa de un juez o un magistrado y, en consecuencia, para imponerles o no una sanción en las resoluciones que emite. Sin embargo, en dicho trámite, el CJF se encuentra con un sinnúmero de problemas. En efecto, el deber de decidir si una conducta constituye o no una infracción administrativa genera, implícitamente en quien resuelve, la necesidad de reflexionar sobre el orden normativo aplicable. EL CJF disciplina al PJF, con apoyo en los siguientes ordenamientos:

- CPEUM que, como ley fundamental, prevé lineamientos generales.
- LOPJF que reglamenta tanto las causas de responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los juzgadores como su procedimiento.
- LFRASP que se aplica, de manera subsidiaria.
- CFPP que ejerce una función supletoria.
- Criterios de la SCJN.
- Acuerdos que emite el propio Consejo.

Ahora bien, tales ordenamientos han sido emitidos, sin que para ello, se haya contado con una metodología y menos aún, sin tener a la mano una teoría de la infracción administrativa. En este sentido, resulta una tarea sumamente complicada establecer con precisión las normas, alcances e interpretación de tales ordenamientos. Ello, ha originado que las resoluciones que emite el CJF continúen con esas imperfecciones, en perjuicio de los juzgadores y, por qué no, de los justiciables, quienes en última instancia, también resienten el anormal funcionamiento de los primeros.

Esa situación, de ninguna manera es atribuible al CJF. Así es, el ordenamiento disciplinario, entendido como parte del derecho público, que se encarga del estudio de las faltas administrativas que cometen los servidores públicos en el ejercicio de su encargo, es una disciplina que apenas comienza su evolución científica. Recuérdese además que dicho órgano fue creado hace menos de diez años. ¿Qué es lo que ha pasado? Que en su quehacer cotidiano, el CJF ha tenido que echar mano del derecho penal o, incluso del derecho civil, para tener o no por acreditada la responsabilidad que se atribuye a los juzgadores. En esa tarea, al no contar con el apoyo normativo y teórico necesario,

las resoluciones administrativas que se emiten, en no pocas ocasiones, generan incertidumbre y por qué no decirlo, resultan injustas.

Es por ello, que el presente trabajo de investigación pretende contribuir a la evolución del derecho disciplinario, aportando un método que similar (aunque dotado de autonomía y criterios propios) al de la teoría del delito, aspire a la obtención de un orden y estructura privativa de la infracción administrativa. Ello, obviamente, en beneficio de seguridad jurídica en el ejercicio que la CPEUM ha delegado en el CJF.

Deseo hacer la aclaración que el estudio que a través de las siguientes páginas encontrará el lector, no abarcará las reglas del procedimiento administrativo de responsabilidad, sino que sólo se ocupará de la parte substantiva del derecho disciplinario. Para tal efecto, la presente investigación se encuentra dividida en los siguientes capítulos:

- PRIMERO: en este apartado iniciamos el estudio con algunas nociones generales del orden disciplinario: sujetos, objeto, autonomía, etc.
- SEGUNDO: dada la confusión jurídica que genera la multiplicidad de procedimientos que se pueden seguir en contra de un funcionario judicial por la comisión de una falta, nos encargaremos de un análisis general sobre la responsabilidad política, civil, penal y administrativa en que pueden incurrir los juzgadores.
- TERCERO: en este capítulo, que se considera el medular de la presente investigación, se expondrá lo que denomino, teoría de la infracción administrativa. En ella se propondrá un método para el estudio de tales ilícitos a través de niveles y subniveles de



comprensión, estableciéndose las relaciones recíprocas entre ellos, a través de una terminología propia.

- CUARTO: por último, se hará un análisis del catálogo de los tipos administrativos en que pueden incurrir los juzgadores. En este apartado cobra significativa relevancia el tipo administrativo previsto por la fracción III, del artículo 131 de la LOPJF, relativo a la notoria ineptitud o descuido en el que puede incurrir un juzgador. Lo anterior, pues es el único caso en el que el CJF puede analizar cuestiones jurisdiccionales, sin que para ello se erija en tribunal de legalidad. Por tal razón, se contempla aquí un breve apartado sobre la independencia judicial.

Debo reconocer que al iniciar la presente investigación, mi intención era sólo abordar el estudio de la responsabilidad de jueces de Distrito y magistrados de Circuito. No obstante, durante el desarrollo de aquélla me percaté que estaba dejando de lado a los ministros de la SCJN y los consejeros de la Judicatura Federal, sin tener una razón válida. Así es, no porque el CJF no se encargue de la disciplina de dichos funcionarios (los que, por cierto, resultan de mayor jerarquía), no puedan ellos incurrir también en responsabilidad. Por tanto, este estudio también puede recaer en el análisis de las imputaciones que, de manera administrativa, se puedan hacer en su contra.

Deseo hacer mención que la problemática a que he hecho referencia en párrafos anteriores, me es conocida dada la experiencia laboral adquirida en el CJF, en concreto, a través de mi labor como secretaria adscrita a la Ponencia del Consejero Jaime Manuel Marroquín Zaleta, quien me alentó a investigar sobre la teoría de la infracción administrativa.

## CAPÍTULO PRIMERO

### INTRODUCCIÓN

#### I. EL TÉRMINO RESPONSABILIDAD

Responsabilidad<sup>1</sup> es la respuesta que se espera de alguien para cumplir con ciertas obligaciones. Esa respuesta puede ser positiva o negativa, según se cumplan o no con aquéllas. Así, hablaríamos de una respuesta positiva, esto es, a manera de ejemplo, de un estudiante “responsable”, si asiste diariamente a clases, entrega oportunamente las tareas y trabajos, repasa sus apuntes, etc.; sin embargo, la respuesta también puede ser negativa, cuando aquel estudiante incurre en comportamientos indebidos. En este último caso dicho estudiante deviene también “responsable”, pero de las consecuencias malignas<sup>2</sup>.

Siguiendo con el esquema de respuesta positiva o negativa que se espera de alguien en el cumplimiento de sus obligaciones y, trasladándonos al ámbito que nos interesa, esto es, al sector público, hablaríamos de un servidor público “responsable”, si en el ejercicio de las atribuciones que se le confieren, cumple con todas sus obligaciones en las formas y condiciones establecidas. Pero también dicho servidor puede ser “responsable” si no cumple, o cumple indebidamente con las obligaciones a su cargo.

---

<sup>1</sup> El vocablo “responsabilidad” deriva de la expresión latina *sponsor*, que significa el que se obliga por otro. A su vez, “responder” proviene del verbo *respondere*, que quiere decir hacer frente. Castro Estrada Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 42.

<sup>2</sup> La responsabilidad surgió doctrinariamente en el derecho civil, entendiéndose por ella el conjunto de consecuencias generadas por la violación a un deber jurídico. Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para Juristas*, México, D.F., Mayo Ediciones S. de R.L., 1981, p. 1188.

Resulta entonces oportuno señalar aquí, que el punto de partida del presente trabajo lo constituye el aspecto negativo del término responsabilidad, esto es, a partir de ahora nos ocuparemos de analizar la responsabilidad como el comportamiento indebido de los servidores públicos, en concreto de aquellos que realizan la función pública federal de administrar e impartir justicia<sup>3</sup>.

El Título Cuarto de la CPEUM, en sus diversos artículos prevé la posibilidad de substanciar en contra de los servidores públicos cuatro procedimientos de responsabilidad, de naturaleza jurídica distinta cada uno de ellos. Tales procedimientos son de índole política, penal, civil y administrativa<sup>4</sup>. Como se verá, cada uno de esos procedimientos es autónomo, es decir, cada uno tiene sus propios requisitos de procedibilidad, elementos, sanciones y finalidad<sup>5</sup>. La única limitante prevista a nivel constitucional es que por la comisión de una misma conducta, ninguna autoridad puede imponer al mismo servidor público, dos o más veces una sanción de la misma naturaleza, sea política, penal, civil o administrativa<sup>6</sup>.

En suma, en el presente trabajo nos ocuparemos de analizar cada una de las responsabilidades en las que pueden incurrir los juzgadores federales, poniéndose

---

<sup>3</sup> Por impartición de justicia debe entenderse aquella función pública realizada por los órganos competentes del Estado, con las formalidades requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución. Couture, Eduardo J. *Fundamentos del derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1997, p. 40. Por otro lado, la administración de justicia se refiere a la función de gobierno y administración de los tribunales. *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM- Editorial Porrúa, 1998, t. I, p. 106. En el mismo sentido, Fix Zamudio Héctor y Cossío Díaz, Juan Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 46.

<sup>4</sup> El artículo 109 constitucional, en la fracción I prevé el juicio político; la fracción II habla de la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público; la III, alude a la aplicación de sanciones administrativas cuando aquél incurre en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Por último, el párrafo octavo del artículo 111 reconoce la posibilidad de entablar demandas del orden civil contra cualquier servidor público.

<sup>5</sup> Véase **CAPÍTULO SEGUNDO**, pp. 55 a 176.

<sup>6</sup> Artículo 109, fracción III, segundo párrafo, última parte, de la CPEUM.

especial énfasis en la responsabilidad administrativa, pues es ésta el “detonante del procedimiento administrativo disciplinario”<sup>7</sup>.

## II. ¿EL DERECHO DISCIPLINARIO?

### 1. Naturaleza y definición

Sobre las normas que rigen la disciplina de los servidores públicos y, en concreto de los juzgadores, poco se ha escrito y, por ende, poco se sabe. Algunos autores señalan que tales normas, en su conjunto, forman parte de un derecho disciplinario y, otros, lo reducen a un estatuto de normas especializadas.

Acerca de la naturaleza de tales normas, en la doctrina se encuentran tres tendencias. La primera de ellas, denominada doctrina administrativa, señala que el “derecho disciplinario” es puro derecho administrativo, por versar sobre el ejercicio del *ius puniendi*<sup>8</sup> estatal. La segunda doctrina, llamada penal, refiere que tal derecho sólo difiere del penal, en cuanto a que las sanciones administrativas son cuantitativamente menores, por lo demás, utiliza los mismos criterios en la construcción de la estructura de la responsabilidad. Por último, se habla de una doctrina ecléctica que refiere que el “derecho disciplinario” tiene una naturaleza administrativa y otra penal, pero con matices propios.

En mi concepto el conjunto de normas disciplinarias forma parte del derecho público administrativo, en específico del derecho sancionador (*ius puniendi* estatal),

---

<sup>7</sup> Álvarez Cárdenas, Alejandro, *El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*, México, Editorial Porrúa, 1994, p. 141.

<sup>8</sup> Por *ius puniendi* debe entenderse la potestad del titular de sancionar a quien vulnera un ordenamiento y puede ser pública o privada. La primera se divide en dos ramas: penal y administrativa. Nieto García, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Editorial Tecnos, 2000, p. 94.

el cual se aprovecha de la evolución de la dogmática penal. Sin embargo, este “usufructo” debe encaminarse a su prescindencia, en la medida en que el -por algunos llamado- derecho disciplinario adquiera autonomía. Lo anterior, a través de la adopción de conceptos, instituciones y principios generales propios que garanticen un trato igualitario a todos los juzgadores. Sólo así se abandonará al derecho penal.

En resumen, podemos definir al “derecho disciplinario” como el contexto jurídico que parte del derecho administrativo sancionador y que se encarga del estudio de las faltas o infracciones administrativas cometidas por los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, así como de las sanciones a imponer.

De esta manera, el “derecho disciplinario” de los juzgadores será aquel contenido normativo que determina, por un lado, las obligaciones a cargo de los juzgadores, así como las sanciones a imponer en caso de incumplimiento de las mismas; y, por otro, las normas procedimentales para imponer dichas sanciones.

Cabe destacar una de las características básicas y de mayor relieve del “derecho disciplinario” de los juzgadores; esto es, la finalidad que persigue y que se traduce en el establecimiento de medios y pautas para el pronto, expedito e imparcial servicio de la función jurisdiccional. Es precisamente la necesidad de asegurar un funcionamiento estable y regular de la administración e impartición de justicia, lo que justifica la existencia de normas disciplinarias dirigidas a los juzgadores.

## **2. Partes del “derecho disciplinario”**

El así denominado derecho disciplinario se divide en dos partes: una substantiva y otra adjetiva o procesal. La primera comprende las normas referentes a la falta o infracción administrativa así como a las sanciones; en tanto que la segunda se integra con normas jurídicas relativas a la forma de aplicación de las reglas disciplinarias a los casos particulares.

Dentro de la primera parte, esto es, la sustantiva, se engloba el estudio de la teoría de la infracción, así como el análisis de cada uno de los tipos administrativos en que pueden incurrir los juzgadores, que serán materia de estudio en capítulos posteriores<sup>9</sup>.

Cabe destacar que la parte sustantiva carece de un bloque normativo único, sino que se trata de una legislación sectorial fraccionada pues se sustenta en la LOPJF, LFRASP, así como en tantos ordenamientos como códigos o conjuntos de disposiciones jurídicas deban aplicar los juzgadores en los casos sometidos a su consideración, mismos que dan origen a un procedimiento administrativo de responsabilidad.

También se pueden clasificar las normas que conforman el “derecho disciplinario” en primarias, secundarias y terciarias. Las primarias, son aquellas que contienen una prescripción, es decir, la imposición de una conducta. Ejemplo: el artículo 8 LFRASP, que dice:

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones...”

Por su parte, las normas administrativas secundarias establecen las consecuencias del incumplimiento de la conducta impuesta, es decir, prevén las

---

<sup>9</sup> Véase **CAPÍTULO TERCERO** y **CAPÍTULO CUARTO**, pp. 177 a 246 y 247 a 284, respectivamente.

consecuencias del incumplimiento a una norma primaria. Ejemplo: el artículo 131 de la LOPJ, que señala:

“Serán causa de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación...”

Por último, las normas administrativas terciarias establecen las reglas de procedimiento y competencia para asegurar la ejecución de las consecuencias que prevén las normas secundarias y, por ende, para asegurar el cumplimiento de las normas primarias. Ejemplo: el artículo 132 del ordenamiento en cita que refiere:

“El procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a que se refiere este Título se iniciará de oficio, por queja, o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el Agente del Ministerio Público Federal. Las denuncias anónimas sólo serán tramitadas cuando estén acompañadas de pruebas documentales fehacientes”.

### ***3. Relaciones del “derecho disciplinario” de los juzgadores con diversas ramas del derecho***

El derecho positivo es un todo armónico. Por tanto, el derecho disciplinario guarda íntima conexión con todas las ramas que comprenden tanto el derecho público como el privado. Para explicar lo anterior, citemos el siguiente ejemplo:

Un juez de Distrito incurre en un error judicial inexcusable. Para verificar la existencia de esa equivocación habrá que revisar si se trata de un error cometido en un juicio civil federal, o bien en uno penal o tal vez en un juicio de amparo. En este último caso, podría tratarse de un amparo en materia fiscal o bien en laboral, etc.

Como se ve, el derecho disciplinario guarda conexión con todas las ramas del derecho, sin que pueda descartarse alguna. Lo anterior, volviendo al inicio de este apartado, ya que el derecho es un todo armónico.

Por otra parte, conviene precisar aquí algunas consideraciones sobre la supletoriedad<sup>10</sup> que en materia de responsabilidad administrativa de los juzgadores federales opera.

Las leyes aplicables en materia de responsabilidad de los servidores públicos del PJF son, en primer término, la LOPJF, por tratarse de una ley especial; y, en segundo lugar, la actual LFRASP (antes LFRSP<sup>11</sup>), de aplicación complementaria.

La LOPJF nada dice acerca de la supletoriedad. Por tanto, hay que remitirse a la ley de responsabilidades.

La LFRSP, vigente hasta el trece de marzo de dos mil dos, en el Título Segundo, preveía en el artículo 45 que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en dicha ley, se debían observar tanto las disposiciones del CFPP como las del CPF.

Ahora bien, la nueva LFRASP (que entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el catorce de marzo de ese año), en el diverso 47 prevé que en todas las cuestiones relativas al procedimiento se debe observar el CFPC.

De lo dicho hasta aquí se desprende que en materia de procedimiento es el CFPC el que debe aplicarse. No obstante lo anterior, el CJF, continúa aplicando

---

<sup>10</sup> Derecho supletorio es aquel que rige únicamente en el caso de que no exista disposición expresa en el sistema considerado principal. Palomar de Miguel, Juan, *op. cit.*, nota 2, pp. 763 y 764. Para que pueda darse la supletoriedad se requiere: a) que el ordenamiento que se pretende suplir lo admita expresamente; b) previsión de la institución jurídica a suplir; c) que las normas existentes sean insuficientes (por carencia total o parcial de reglamentación) para su aplicación a la situación concreta; y, d) que las disposiciones no contraríen de modo alguno las bases del sistema legal a suplir. Ante la falta de alguno de los citados requisitos no puede operar supletoriedad alguna. Zárate Solís, Jorge Luis, *Los recursos administrativos ante el Consejo de la Judicatura Federal*. Tesis para obtener el título de licenciado en derecho. México, UNAM, 1996, p. 76.

<sup>11</sup> Derogada por decreto de 15 de diciembre de 2001, publicado en el DOF el 13 de marzo del año siguiente.



supletoriamente el CFPP<sup>12</sup>. A favor de esa “indebida” aplicación podría alegarse que el artículo transitorio segundo de la nueva LFRASP, textualmente, dice:

“Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la LFRSP, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.-Las disposiciones de la LFRSP seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal”.

De tal transcripción podría desprenderse que el artículo 45 de la anterior LFRSP no se derogó, pues se encontraba dentro del Título Segundo. Sin embargo, el diverso tercero transitorio de la nueva ley expresamente deroga todas aquellas disposiciones federales que se opongan a este último ordenamiento, dentro de las cuales, obviamente, se debe incluir al artículo 45 del anterior texto legal.

En este sentido, resulta incuestionable que en materia de procedimiento, de acuerdo con la ley vigente, es el CFPC el que debe aplicarse supletoriamente. Por tanto, el CJF se aparta de la legalidad al aplicar el CFPP. Lo anterior, a pesar que el artículo 198 del Acuerdo 48/1998 del CJF prevea esa supletoriedad, pues si bien conforme al artículo 100 CPEUM el CJF goza de atribuciones para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, un acuerdo general no puede estar por encima de lo dispuesto en una ley federal.

Ahora, si bien de acuerdo a lo legalmente estipulado debe ser el CFPC el supletorio, estimo que tal previsión es incorrecta, según las siguientes consideraciones.

En efecto, el CJF al instaurar procedimientos administrativos de responsabilidad ejercita, al igual que en el derecho penal, el *ius puniendi* estatal. Lo anterior, no puede llevarse a cabo con apoyo en el derecho civil, pues no comparten

---

<sup>12</sup> Ello, con apoyo en el artículo 198 del Acuerdo General 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del CJF, que así lo prevé.

la misma naturaleza. Para sostener lo anterior, basta decir que el derecho disciplinario de los juzgadores pertenece al derecho público; en tanto, que el civil, como todos sabemos, pertenece al privado. Si desde ahí, no coinciden ambos ordenamientos, resulta prácticamente imposible conciliar ulteriores diferencias, a pesar de que una ley así lo ordene.

Por otro lado, cabe añadir que la nueva LFRASP no derogó la aplicación supletoria de las reglas del CPF, pues en la derogación que aquí nos ocupa sólo hace referencia a las cuestiones relativas al procedimiento. En este sentido, resulta incuestionable que la supletoriedad del Código Penal Federal sustantivo sigue vigente y, en virtud de que el derecho penal goza de una avanzada maduración y superioridad teórica, le está permitido al disciplinario auxiliarse de él, tomando prestadas muchas de sus instituciones.

Algunos autores han querido ver en dicho apoyo cierta relación de jerarquía entre ambos derechos<sup>13</sup>, lo cual es completamente erróneo, pues existen marcadas diferencias entre ambos derechos. Según el autor Alejandro Nieto García tales diferencias son las siguientes<sup>14</sup>:

- Los delitos son agresiones cometidas contra la esfera jurídica de los individuos y del Estado. Las infracciones administrativas son agresiones

---

<sup>13</sup> La prevalencia de que se habla se explica a través de las siguientes razones: a) cronológica, pues el derecho penal ya tiene un desarrollo legal y doctrinario sumamente consolidado; b) constitucional, en virtud de que las garantías penales a favor de las personas prevalecen conforme al espíritu de la Constitución, sobre las llamadas garantías judiciales, esto es, sobre las garantías de los juzgadores; y, c) dogmática, puesto que si ambos derechos pertenecen al *ius puniendi* estatal, entonces cuando al derecho disciplinario se le aplican principios del derecho penal, no es porque se considere a este último de naturaleza superior, sino porque tales principios son los únicos que hasta ahora se conocen. Nieto García, Alejandro, *op. cit*, nota 8, pp. 154 a 155.

<sup>14</sup> *Idem*.

contra un interés público, en nuestro caso, contra una correcta impartición de justicia<sup>15</sup>.

- Los delitos atentan contra la justicia. Las faltas administrativas contra los intereses públicos.
- En los delitos, el ilícito es previo a la norma que se limita a reconocerlo.

En las infracciones administrativas, el ilícito es creado por la norma.

Otros autores, como Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez consideran que, desde el punto de vista terminológico, se puede hablar de distintos criterios o enfoques para diferenciar entre infracciones, faltas o contravenciones de los delitos<sup>16</sup>:

- La teoría cualitativa señala que el delito se produce cuando el ilícito ataca derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, principios morales o de derecho natural que la norma jurídica protege, produciendo así un daño o manifestando la intención de producirlo. Por su parte en la infracción, el ilícito lesiona la actividad que la administración realiza a favor de los gobernados, por lo que al perturbar su buen funcionamiento lesiona indirectamente los intereses particulares.
- La teoría cuantitativa se desentiende de la naturaleza de las conductas que constituyen ambos ilícitos y considera que para la diferenciación sólo se debe tomar en cuenta el grado de peligrosidad

---

<sup>15</sup> De acuerdo con Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, la impartición de justicia corresponde a los juzgadores, en tanto que en la administración de ella participan junto con el Poder Judicial, el Ministerio Público, así como síndicos, interventores de concurso, albaceas, tutores, curadores, notarios, peritos, etc., éstos últimos, en calidad de auxiliares de dicha administración. De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, *Derecho procesal civil*, México, Editorial Porrúa, 1993, pp. 127 y 137 a 140.

<sup>16</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Editorial Porrúa, 1998, pp. 84 y 85.

para la conservación del orden social; así, cuando la conducta ilícita pone en peligro la conservación del orden social, estamos hablando de un delito, pero si sólo consiste en una violación a reglas de poca importancia, se trata de una infracción.

- La teoría legislativa considera que la diferencia está en la apreciación del legislador quien por razones circunstanciales y de necesidades sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de política criminal. En este sentido es necesario consultar la ley en cada caso para verificar si se trata de un delito o de una infracción.

Para mí, la distinción entre delito e infracción atiende a este último criterio. En efecto, estimo que se trata de una cuestión de política legislativa, en la que el legislador decide que si tipifica una conducta como delito es en razón de que para él dicho comportamiento debe ser sancionado como de mayor intensidad; a diferencia de un comportamiento que, si bien atenta en contra de una norma, no merece una sanción tan grave. En este último caso, hablaremos de una infracción o falta administrativa. “Decidir cuándo se estima un ilícito como penal y cuándo administrativo, es cosa que corresponde a la política legislativa y no al derecho”<sup>17</sup>. Así lo reconoce nuestro sistema jurídico al prever como facultad del Congreso de la Unión, la definición de los delitos o faltas contra la Federación así como la fijación de los castigos que por ellos deben imponerse<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Sánchez García, Teófilo, “Derecho administrativo sancionador”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, España, Consejo del Poder Judicial, 1993, p. 378.

<sup>18</sup> Artículo 73, fracción XXI CPEUM.

Ahora bien, la identidad ontológica de delitos e infracciones permite que el llamado derecho disciplinario se aproveche de la avanzada teoría del penal.

#### **4. Principios del ordenamiento jurídico disciplinario**

Si la potestad sancionadora dirigida a los juzgadores se reconoce constitucionalmente, es indudable que a de actuar conforme a ciertos principios, puesto que vivimos en un estado de derecho. Los principios de que se trata coinciden con los del derecho penal, puesto que, como dijimos, en ambos casos se ejerce el *ius puniendi* del estado. Sin embargo, dicha aplicación no es absoluta pues en cada ordenamiento tales principios operan con matices que los distinguen. Por ejemplo, el principio fundamental de tipicidad de la infracción, dada la naturaleza de las faltas administrativas opera, pero con atenuado rigor. En efecto, existe un criterio de flexibilidad pero con límites; por un lado, la imperiosa necesidad que el comportamiento que se castiga se prevea claramente como falta administrativa; y, por otro, que dicho comportamiento encuadre perfectamente con las circunstancias, tanto objetivas como subjetivas, descritas en el tipo administrativo, debiendo rechazarse la interpretación extensiva o analógica de la norma administrativa. Pensar de otro modo, significaría reconocer al titular del derecho disciplinario una facultad creadora de tipos o causas de responsabilidad, con evidente merma de las garantías de que dichos servidores públicos gozan<sup>19</sup>.

Por tanto, es indudable que tanto la SCJN como el CJF, al ejercer la potestad sancionadora, se encuentran sometidos a normas de indudable importancia, sin posibilidad de castigar cualquier hecho que estimen reprochable, ni imponer la

---

<sup>19</sup> Nieto García, Alejandro, *op. cit.*, nota 8, p. 171.

sanción que tengan por conveniente, a menos que estén previstas en la ley y sólo mediante el procedimiento que en ella se reglamenta.

### **A. Principio de legalidad**

Este principio presupone tres reservas: a) atribución de la potestad; b) tipificación de infracciones, y, c) tipificación de sanciones.

La reserva de atribución de potestad, también llamada de establecimiento, se refiere a la atribución que del *ius puniendi* se confiere expresamente, a través de una norma con rango de ley a una autoridad. En este sentido, los artículos 94 y 100 de la CPEUM y 133 LOPJF señalan que la potestad sancionadora de los juzgadores federales pertenece a la SCJN (tratándose de ministros) y al CJF (tratándose de consejeros, magistrados de Circuito y jueces de Distrito).

En relación con los incisos b) y c) se trata de la garantía de que gozan los juzgadores referente al hecho de que no se les puede sancionar por la comisión de una conducta a menos que esté tipificada en una ley<sup>20</sup> como falta administrativa y que, por tanto, amerite una sanción de las previstas en ese ordenamiento legal. La tipificación para el perfecto encuadramiento de las conductas debe ser cierta, es decir la redacción de la causa de responsabilidad debe ser precisa<sup>21</sup>. Es ahí donde nos encontramos con más problemas, pues en el ejercicio de la función jurisdiccional, los juzgadores pueden incurrir en un sinnúmero de conductas que atentan contra sus obligaciones y, por tanto, resulta imposible, recopilarlas en tipos

---

<sup>20</sup> A esa ley se le denomina *lex previa* y se define como aquella expedida con anterioridad al momento de comisión de la falta en la que se prevén las infracciones y las sanciones.

<sup>21</sup> La precisión debe ser tal que prive al operador jurídico de cualquier veleidad creativa, analógica o simplemente desviadora de la letra de la ley.

administrativos precisos que puedan englobar todos los comportamiento indebidos. Por ello, la redacción de los tipos muchas veces es abierta, lo que hace que el principio que ahora nos ocupa, como se dijo anteriormente, sea flexible<sup>22</sup>.

### ***B. Principio de oportunidad***

Este principio se refiere a la obligación de la SCJN o, en su caso, del CJF de iniciar y perseguir las faltas administrativas, aunque no de sancionar a los juzgadores de los cuales tenga conocimiento que hayan probablemente incurrido en responsabilidad administrativa.

### ***C. Discrecionalidad***

El ejercicio de la potestad sancionadora de la SCJN y del CJF es un acto discrecional. A falta de normas reguladoras suficientes, corresponde a esos órganos establecer los criterios de control de ese ejercicio, a fin de evitar a toda costa caer en arbitrariedades. Por ejemplo, el auto de inicio de un procedimiento administrativo de responsabilidad debe estar siempre motivado; el CJF y menos la SCJN pueden válidamente cambiar bruscamente de criterio, es decir, no pueden castigar conductas que anteriormente venían siendo toleradas; sin embargo, se pueden tolerar (es decir no sancionar) aquellas faltas en las que medie una culpabilidad leve o bien no hayan producido consecuencias graves, etc.

De los anteriores ejemplos podemos deducir tres principios fundamentales:

- En ciertos casos cabe la tolerancia de las faltas administrativas.

---

<sup>22</sup> “Cuanto más precisa es una ley, de menos margen disponen el intérprete y el operador jurídico”. Nieto García, Alejandro, *op. cit.*, nota 8, p. 200.

- El cumplimiento de las obligaciones a cargo de los juzgadores no siempre es exigible.
- En el ejercicio del *ius puniendi* no caben cambios de criterios.

#### **D. Presunción de inocencia**

Este principio se consagra como un derecho a favor del juzgador sometido a un procedimiento disciplinario y no sólo como un principio informador del *ius puniendi*. En él se debe reconocer que un juzgador no es responsable administrativamente, en tanto no exista un resultado probatorio suficiente. Ese resultado probatorio, al igual que en el derecho penal debe versar, por un lado, sobre la certeza de hechos imputados; y, por otro, sobre la culpabilidad o responsabilidad de quien se le atribuyen<sup>23</sup>.

De esta forma se garantiza el derecho del juzgador a no sufrir una sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre los hechos como sobre la responsabilidad en su comisión. Dicha actividad probatoria se basa tanto en el deshogo de pruebas de cargo y de descargo, así como en su correcta valoración.

La consecuencia inmediata de este principio es que se desplaza la carga de la prueba, esto es, el *onus probandi*, en quien asegura que determinado juzgador incurrió en responsabilidad administrativa<sup>24</sup>, pues éste no se encuentra obligado a probar su “inocencia”. Lo anterior, conforme al criterio de la SCJN, emitido en la tesis P. XLIX791, publicada a fojas 12, tomo VIII, octubre de 1991, Octava Época, del SJF, que dice:

---

<sup>23</sup> Nieto García, Alejandro, *op. cit.*, nota 8, p. 381.

<sup>24</sup> Promovente, si es que se trata de una queja administrativa; o bien la propia SCJN o el CJF, tratándose de denuncias.



“QUEJA ADMINISTRATIVA. LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A SU FORMULANTE CUANDO ATRIBUYE A LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES FEDERALES LA COMISIÓN DE CONDUCTAS GRAVES EN SU ACTUACIÓN. Los nombramientos de jueces y magistrados federales por el Pleno de la SCJN, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 12, fracción XXII, 32, 39 y 49 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, permite inferir que las personas designadas tienen la presunción de reunir los requisitos de imparcialidad, capacidad, honestidad, además de su firme convicción de respetar la Constitución y las leyes que de ella emanen, de manera que si en su contra se promueve una “queja administrativa” imputándoles la comisión de conductas graves en su actuación, la carga de la prueba corresponde al que formula la denuncia dado que el Tribunal Pleno o el Ministro Inspector, en su caso, no pueden convertirse en inquisidores para allegar las pruebas que, a juicio del formulante, fundamentan o hacen derivar la conducta incorrecta atribuida, pues de aceptar esa postura resultaría un contrasentido con la presunción antes aludida que los funcionarios judiciales tienen en su favor y que, por lo mismo, debe ser desvirtuada por quien afirma lo contrario”.

### ***E. Carga de la prueba.***

Conforme a este principio un juzgador no es administrativamente responsable hasta que así sea demostrado. Se trata entonces de una presunción *iuris tantum*, que puede desvirtuarse mediante pruebas de cargo respecto de los hechos que se imputan, así como de la responsabilidad del juzgador.

La destrucción de esa presunción debe estar suficientemente razonada, sin que pueda basarse en simples indicios y/o conjeturas. A este respecto cobra relevancia el empleo de la prueba indiciaria. Mediante ella, el titular del poder disciplinario, parte de indicios que se encuentran probados de los que deduce tanto la certeza de los hechos como de la responsabilidad del juzgador en su comisión. Esta operación intelectual razonada debe constar en la resolución sancionatoria.

Cuando los hechos que se imputan son de naturaleza negativa, es decir, cuando se trata de omisiones, se produce una situación peculiar. Lo anterior, pues ya vimos que la carga de la prueba corresponde al promovente de la queja; sin embargo, por las reglas generales del proceso los hechos negativos son de prueba imposible para el que los alega. En este sentido, la carga de la prueba se revierte,

correspondiendo al juzgador probar, mediante el acreditamiento de hechos positivos, que es inexistente la imputación hecha en su contra.

### ***F. Non bis in idem***

En materia de responsabilidad administrativa es claro este principio consagrado incluso a nivel constitucional en la fracción III del artículo 109, que dice:

“... No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza...”.

Conforme a la citada regla, no pueden imponerse dos sanciones administrativas por la misma conducta. Sin embargo, a diferencia del ordenamiento jurídico español<sup>25</sup>, en el mexicano sí se pueden imponer por la comisión de la misma conducta, una sanción penal, una administrativa, civil o política a la vez pues, conforme al citado precepto constitucional, los procedimientos de los cuales podrían emanar tales consecuencias son autónomos, pues cada uno de ellos protege bienes jurídicos diversos.

Este principio tiene como fundamento el diverso principio denominado “cosa juzgada”, del que se desprende una consecuencia positiva y otra negativa. Conforme a la primera, lo decidido por resolución firme constituye la verdad. En relación con la segunda, subsiste la imposibilidad de que se produzca un nuevo planteamiento sobre el mismo caso.

Para que opere la prohibición de sancionar dos veces por la misma conducta se requiere que concurra una identidad perfecta de cosas, causas, juzgadores y

---

<sup>25</sup> En el derecho español vigente, el principio *non bis in idem* prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o la substanciación de dos o más procedimientos por los mismos hechos, sea en uno o más órdenes sancionadores. En caso de que se corrompa dicha regla, prevalece la sentencia penal sobre la resolución administrativa. Esto último, conforme al principio de prejudicialidad penal y subordinación procesal.

calidad de estos últimos<sup>26</sup>. Si concurren tales circunstancias, el procedimiento administrativo disciplinario debe declararse sin materia. Al respecto, cabe invocar el criterio sostenido por el CJF, el 15 de marzo de 2000, al resolver la denuncia administrativa 6/99, que dice:

“QUEJA ADMINISTRATIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA CUANDO LOS HECHOS DENUNCIADOS YA FUERON ANALIZADOS EN DIVERSO PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. Si los hechos que algún promovente hace del conocimiento del CJF, fueron ya materia de análisis en diverso procedimiento disciplinario, debe declararse sin materia la queja administrativa. De estimarse lo contrario, se haría un nuevo pronunciamiento respecto de tales conductas, lo que implicaría violar el principio de cosa juzgada”.

### ***G. Posibilidad de impugnar la resolución***

De acuerdo con el noveno párrafo del artículo 100 CPEUM, las decisiones del CJF serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en su contra, salvo que se refieran, en materia disciplinaria, a la remoción y destitución de jueces y magistrados. En tales casos dichas resoluciones podrán ser impugnadas por el juzgador ante la SCJN, mediante el recurso de revisión administrativa. Este medio de impugnación tiene como finalidad exclusiva que la Corte verifique que las sanciones de que hablamos hayan sido adoptadas conforme a las reglas de la LOPJF<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Sobre la calidad de los juzgadores, piénsese en el caso de un tribunal colegiado, en el que en la emisión de una sentencia, dos de sus titulares actúan como magistrados integrantes de ese tribunal y el tercero, como ponente; o bien, en el caso de que dos de ellos voten a favor del proyecto de sentencia y el tercero en contra del mismo e incluso formule voto particular. En tales casos se trata de magistrados con calidades diferentes.

<sup>27</sup> Al respecto, la SCJN en la tesis P.XXI/96, publicada a fojas 468, tomo III, marzo 1996, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro “REVISIÓN ADMINISTRATIVA, RECURSO CONTRA RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL RESOLVERLO”, refirió que el Pleno de ese órgano colegiado, al resolver el citado medio de impugnación, parte de dos principios esenciales que rigen el recurso: 1) El respeto a la garantía de audiencia, que sólo puede cumplirse cabalmente cuando el afectado tiene oportunidad de invocar en su defensa todos los argumentos y razones que sean de su interés en contra de la resolución recurrida, así como de ofrecer y desahogar todas las pruebas que legalmente procedan; y, 2) La seguridad al juez o magistrado recurrentes de que la decisión correspondiente será examinada con apego a derecho por los órganos máximos del Poder Judicial Federal. Las

Las resoluciones que declaren fundado este medio de impugnación se limitarán a declarar la nulidad de la remoción impugnada para el efecto de que el CJF dicte una nueva resolución. Al respecto, la SCJN ha dicho que, para que el CJF pueda cumplimentar debidamente la resolución de la revisión administrativa, el Pleno debe señalar con toda precisión el alcance que tiene, lo que variará de caso a caso, según los conceptos de nulidad que hayan prosperado<sup>28</sup>. Lo anterior, evita la interposición sucesiva de nuevas revisiones derivadas de interpretaciones diversas a las que podría arribar el propio Consejo y los interesados, vulnerándose los principios establecidos en el artículo 17 de la CPEUM.

Por lo que hace a las decisiones que en materia disciplinaria emita la SCJN, no cabe recurso alguno. Ello resulta lógico si se toma en cuenta que no existe una instancia superior a la Corte que pueda conocer de ese medio de impugnación.

### **5. Los destinatarios de las normas disciplinarias**

Todo ente público tiene a su cargo la realización de ciertos fines para cuya consecución efectúa diversas actividades por medio de sus órganos y bajo formas y condiciones definidas<sup>29</sup>. Estos órganos requieren de personas físicas para poder

---

bases rectoras anteriores dan pauta para considerar que, al decidir el recurso de revisión administrativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución del Consejo de la Judicatura Federal, y determinar así si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma.

<sup>28</sup> Tesis XXXV/97, publicada en el tomo V, febrero 1997, Novena Época, SJF y su Gaceta, bajo el rubro “REVISIÓN ADMINISTRATIVA. LA SENTENCIA QUE DICTE EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DEBE SEÑALAR CON PRECISIÓN EL ALCANCE DE LA NULIDAD DECRETADA, DE ACUERDO CON SUS CARACTERÍSTICAS”.

<sup>29</sup> Salgado Ledesma, Eréndira, “El ejercicio indebido del servicio público y el tema de las sanciones múltiples”, *Lex, Difusión y Análisis*, México, agosto 2001, número 74, p. 57.

realizar tales actividades. De esta forma, al particular que ingresa al desempeño de las funciones estatales se le denomina servidor público.

Así, entre el Estado y el servidor público surge una relación similar a la que se genera en el derecho privado entre mandante y mandatario. En efecto, el Estado, como mandante, exige a los servidores públicos, en su calidad de mandatarios, realicen actos en su nombre y representación<sup>30</sup>. Esta situación legal de los servidores públicos se compone de un cúmulo de obligaciones y compromisos que deben asumir, de cuyo cumplimiento están obligados a darle cuenta.

Sin embargo, no toda la doctrina coincide en resolver el tema de la naturaleza jurídica del vínculo que une a los servidores con el Estado, desde el punto de vista de derecho privado. Es más, las dudas teóricas más importantes se presentan en la determinación de si es o no de naturaleza contractual dicho vínculo. El autor Alberto Palomar Olmeda es de la idea que la determinación de las cuestiones propuestas encaja en alguno de los tres regímenes siguientes<sup>31</sup>: a) régimen de requisa o de reclutamiento obligatorio; b) régimen del contrato de locación de servicios (regido bien por derecho público, bien por derecho privado); o c) régimen legal y reglamentario de la función pública.

El primer régimen citado, esto es, el de requisa o de reclutamiento obligatorio, por sí solo se descarta de nuestra realidad ya que se centra en la idea de negar valor al consentimiento libremente prestado para ingresar al servicio público, ya que en él, el Estado puede obligar a la prestación forzosa. Obvio resulta que este sistema no

---

<sup>30</sup> Esta relación es conocida como relación especial de sujeción entre el Estado y el juzgador.

<sup>31</sup> Palomar Olmeda Alberto, Derecho de la función pública, régimen jurídico de los servidores públicos, Madrid, Editorial Dykinson S.L., 1992, pp. 23 a 31.

garantiza ni el normal ni la continuación del servicio público, por lo que su validez es absolutamente rechazable.

Por lo que hace al segundo régimen nombrado, esto es, al régimen contractual del cual ya hablamos someramente párrafos arriba, la característica fundamental que se aprecia es la discusión de las condiciones de trabajo entre el servidor y el Estado. El principal problema de este régimen es que desde que hay contrato, las condiciones de trabajo no pueden ser modificadas, si no se hace un nuevo contrato. Esta teoría contractual, como se dijo, admite dos posibilidades en razón al régimen jurídico por el cual se puede regir, de tal forma que podían existir contratos sometidos al derecho privado así como contratos sometidos al derecho público. Por lo que hace a los primeros, se dice que es la forma de organización de la función pública más antigua, pues procede de la época feudal, en la que el empleo se concebía como un derecho patrimonial transmisible. Pasado un primer momento histórico, se le dio al servicio público un significado puramente obligacional, siendo la figura un contrato de mandato o de arrendamiento de servicios. Ninguna de esas figuras resulta idónea. En relación con el mandato, en virtud de que sólo los servidores que ostentan una representación externa pueden ejercerlo, en tanto que aquellos que no tienen contacto con el exterior difícilmente pueden ejercerlo. Lo contrario sucede con el contrato de arrendamiento de servicios. Es por ello que los conceptos de derecho privado fueron substituidos por los de derecho público que, sin abandonar la idea de la unión de dos voluntades para la celebración de un contrato, sólo señala que esa unión es regida por principios públicos.

El tercer régimen, denominado legal, impersonal o unilateral es el que, desde el punto de vista doctrinario, a mi juicio, encaja mejor en nuestro sistema. Se basa en la idea que no son necesarias dos voluntades (del Estado y del servidor público) para la

válida constitución de una relación jurídica entre ambos, puesto que la voluntad estatal es principal, mientras que la del servidor, es simplemente una condición de eficacia y no de perfección de la relación. Este régimen es conocido también como teoría estatutaria, en virtud de que el contenido de la relación no lo fija un contrato, sino el estatuto vigente en cada momento. Las características esenciales que configuran la teoría estatutaria son:

- El acto jurídico por el cual ingresa una persona al servicio público es un acto condición, esto es, no tiene por efecto crear una situación jurídica individual, sino que es la condición para ser investido de una situación legal y reglamentaria, de carácter general que regula con ese carácter su estatus. Desaparece así cualquier concesión de índole personal, pues a esa persona, al igual que a las demás que se incorporen, se les aplicará un régimen común.
- El acto jurídico por el cual se organiza el servicio público y se determinan los derechos y deberes, es una ley o reglamento (general e impersonal).
- El acto jurídico por el cual la persona deja el servicio público (renuncia, destitución, jubilación, etc.) es también un acto condición, que la coloca en una situación general e impersonal y no se trata de un cúmulo de situaciones jurídicas individuales.

Hechas las consideraciones teóricas anteriores pasemos entonces al estudio de la normatividad relativa a los servidores públicos, en concreto a la de los juzgadores.

La CPEUM, en su artículo 108, reconoce como servidores públicos a los representantes de elección popular, miembros del PJF y del Distrito Federal y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

La LFRASP, reglamentaria del precepto constitucional antes señalado, en el artículo 2, prevé como sujetos de ese ordenamiento, además de los ya mencionados, a todas las personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

El CPF, en el diverso 212, señala que es servidor público, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

De lo anterior se concluye que son los servidores públicos los destinatarios de las normas disciplinarias. Ahora bien, para efectos de nuestro estudio sólo nos ocuparemos de los servidores públicos que pertenecen al PJF.

Anteriormente a los servidores públicos del PJF de cierta jerarquía (entiéndase mandos superiores), se les denominaba funcionarios judiciales<sup>32</sup>. Al respecto, cabe decir que la CPEUM, no prevé en ninguno de sus artículos dicho término<sup>33</sup>. Por tanto,

---

<sup>32</sup> Ello en virtud de que sólo los “altos” servidores públicos del PJF llevan a cabo la función judicial propiamente dicha. Por dicha función se entiende aquella actividad de orden jurídico en la que el Estado realiza un acto de voluntad y crea una situación jurídica mediante la emisión de una sentencia. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1994, p. 47.

<sup>33</sup> Ello se debió a las reformas al Título Cuarto de la CPEUM de 1982, las que se iniciaron cambiando la denominación de “funcionarios públicos”, por la de “servidores públicos”, desapareciendo mediante el cambio de



conforme al principio fundamental del derecho, *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, en este estudio nos abstendremos, en la medida de lo posible, de la utilización del término “funcionario judicial”.

Señala el autor Guillermo Pacheco Pulido que la CPEUM optó por el concepto de servidor público en atención a la naturaleza propia del servicio a la sociedad, definiendo así dicho concepto: “servidor público es toda aquella persona que presta un servicio a la colectividad a través de un nombramiento, designación o comisión que esté creada por la ley, y respecto de la cual la misma ley señale una retribución”<sup>34</sup>.

El artículo 105 de la LOPJF señala que el ingreso y promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso. Estos principios fueron recogidos por el recién elaborado Código de Ética del PJF, del cual hablaremos más adelante.

Asimismo, el artículo 110 de la citada ley orgánica refiere que la carrera judicial está integrada por las siguientes categorías:

- Magistrados de Circuito;
- Jueces de Distrito;
- Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;

---

palabras, la antigua y tradicional diferencia entre funcionarios, altos funcionarios y empleados. Secretaría de Gobernación, *Renovación moral de la sociedad*, México, 1983, p. 11.

<sup>34</sup> Pacheco Pulido, Guillermo, *Juicio político, declaración de procedencia y responsabilidad administrativa*, México, Universidad Autónoma de Puebla, 1988, p. 109.

- Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro;
- Secretario de Acuerdos de Sala;
- Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- Secretario de tribunal de Circuito;
- Secretario de juzgado de Distrito;
- Actuario del Poder Judicial de la Federación

Para efectos de este trabajo, las categorías que nos interesan son las de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, a las que, por la importancia de su función, agregaremos a los ministros de la SCJN y consejeros de la Judicatura Federal. Lo anterior pues, como se verá, son dichos servidores los responsables de ejercer propiamente la función jurisdiccional<sup>35</sup>. Por lo anterior, llamaremos a los sujetos de responsabilidad que nos ocupan simplemente juzgadores, por ser dicho sustantivo, el término que engloba a todos los servidores públicos del PJJ nos interesan.

Cada una de las categorías de dichos juzgadores tiene a su cargo una serie de atribuciones que se encuentran reseñadas a través de diversos preceptos de la Ley Orgánica<sup>36</sup>, así como del Catálogo General de Puestos del Poder Judicial de la

---

<sup>35</sup> Conforme al derecho burocrático existen tres categorías de trabajadores del Poder Judicial de la Federación: 1) trabajadores de base; 2) trabajadores de confianza con funciones formal y materialmente jurisdiccionales; y, 3) trabajadores de confianza con funciones materialmente administrativas. El primer grupo de trabajadores representa el ámbito de validez personal de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Al segundo grupo pertenecen los magistrados y jueces que son trabajadores de confianza que llevan a cabo la función jurisdiccional propiamente dicha. Cabe señalar que para algunos autores ni los ministros de la SCJN, ni los consejeros de la Judicatura Federal, pertenecen a esta categoría, sino que tales servidores representan físicamente y de manera colegiada al Estado- patrón, en la relación con el resto de los servidores públicos. Por último, el tercer grupo de trabajadores corresponde al sector que labora en áreas como recursos humanos, financieros y materiales, además de otras áreas de naturaleza académica, de informática y de comunicación social. Morales Paulín, Carlos A., *Derecho Burocrático*, México, Editorial Porrúa, S. A., pp. 282 y 283.

<sup>36</sup> Artículos 10, 11, 14, 21, 25, 37, 41, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 81, 85, 189, 191, 195, 197, 199 LOPJJ, entre otros.

Federación, sin que para los fines de la presente tesis, sea necesario ahondar en cada una de ellas.

## **6. El titular del poder disciplinario**

Como se ha visto, el titular del poder disciplinario es el Estado quien actúa como mandante frente al juzgador que actúa como mandatario. Ahora bien, el Estado, de conformidad con el artículo 133 LOPJF, delega la titularidad del derecho disciplinario en los siguientes órganos:

- El Pleno de la SCJN, tratándose de infracciones cometidas por los ministros;
- El Consejo de la Judicatura en lo que respecta a la comisión de dichos ilícitos por magistrados de Circuito y jueces de Distrito.

Dichos órganos colegiados, al verificar si se acredita o no la responsabilidad administrativa realizan una función materialmente jurisdiccional<sup>37</sup>. En efecto, en la doctrina se habla de una jurisdicción disciplinaria<sup>38</sup>, como la potestad jerárquica de imponer modos de comportamiento, en nuestro caso, a los juzgadores. Por tanto, el derecho disciplinario, como derecho jurisdiccional, presupone una jerarquía y, por ende, una subordinación: “quien tiene la potestad jerárquica puede imponer formas de conducta previstas en la ley para asegurar el cumplimiento de la misma”<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Entiéndase por jurisdicción el conjunto de poderes o autoridad para imponer sanciones y no como la función pública de hacer justicia, según la división de los significados de la jurisdicción. Couture Eduardo J., *op. cit.*, nota 3, p. 27.

<sup>38</sup> Sin que haya consenso si pertenece al derecho administrativo o al derecho penal. *Ibidem*, p. 55

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 54.

Mario Melgar Adalid, en el libro “El Consejo de la Judicatura Federal”<sup>40</sup>, señala que la facultad disciplinaria constituye una forma de pseudo jurisdicción o cuasi-jurisdicción que permite valorar y sancionar supuestas conductas irregulares, inadecuadas o negligentes de los servidores de PJJF.

Ahora bien, en relación con las faltas administrativas cometidas por los Consejeros de la Judicatura Federal, no existe precepto legal en el que se reglamente la titularidad del poder disciplinario. El acuerdo 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del CJF, tampoco hace referencia a dicha circunstancia. En efecto, en el Capítulo VI, Sección 2ª (“De los órganos del Consejo en lo particular”), se hace referencia a la titularidad y procedimiento disciplinario que se sigue en contra del personal tanto del propio Consejo, como de sus órganos auxiliares<sup>41</sup>; sin embargo deja a un lado a los consejeros de la Judicatura Federal.

Ahora bien, la fracción XII, del artículo 81 de la LOPJJF establece, de manera general, que es atribución del Pleno del CJF, resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos. En este sentido y a falta de otra disposición, debe entenderse entonces que el Pleno del CJF es el titular del poder disciplinario, tratándose de faltas administrativas atribuidas a los Consejeros de la Judicatura Federal.

---

<sup>40</sup> Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 190.

<sup>41</sup> Según el artículo 88 de la LOPJJF son órganos auxiliares del CJF: el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del PJJF, el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, este último, en los términos que establece la Ley de Concursos Mercantiles.

## **7. La legitimación del orden jurídico disciplinario y la obligación subyacente en los tipos administrativos**

El ordenamiento disciplinario se legitima formalmente mediante la aprobación, conforme a la CPEUM, de las leyes sobre responsabilidad administrativa de los juzgadores (LOPJF y LFRASP). La legitimación material radica en que tales leyes son necesarias para el mantenimiento del orden y disciplina del PJF y, en consecuencia, para que a todo justiciable le sea impartida una justicia, en términos del artículo 17 CPEUM<sup>42</sup>.

La contribución que el derecho disciplinario presta tanto al mantenimiento del orden y disciplina del PJF como a la obtención de una correcta justicia reside en asegurar el cumplimiento de las normas administrativas de responsabilidad. En efecto, dichas normas garantizan que los juzgadores cumplan con lo que los justiciables esperan de ellos. Pero, ¿qué se espera de los juzgadores? A los juzgadores no se les puede exigir más de lo que la propia Constitución señala. Ésta, en la fracción III, del artículo 109 refiere que las sanciones administrativas se aplicarán a los servidores públicos por los actos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus funciones. En otras palabras lo que se espera de los juzgadores, esto es, las expectativas se resumen a que aquéllos en el ejercicio de la función jurisdiccional

---

<sup>42</sup> Artículo 17 CPEUM: "...Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...". Esta garantía de acceso a la jurisdicción se agota a través de las siguientes calidades: 1) independencia de los tribunales; 2) prontitud en la substanciación de los procedimientos y en la emisión de las sentencias; 3) completo agotamiento de las cuestiones sometidas a consideración de un juzgador; 4) imparcialidad en la resolución de los asuntos; y 5) gratuidad, que afirma la existencia de un Estado democrático.

sean legales, honrados, leales, imparciales y eficientes<sup>43</sup>. Precisamente tales expectativas constituyen los bienes jurídico- disciplinarios. En el caso de que un juzgador atente contra uno o varios de esos bienes (defraude las expectativas), le es aplicada una sanción administrativa y siguen rigiendo para él y para los demás juzgadores las mismas expectativas. Entonces la garantía del derecho disciplinario consiste en que, las expectativas no se den por pérdidas aun en el caso de que un juzgador llegue a defraudarlas. Así pues, el derecho disciplinario cumple con la función de garantizar la existencia de dichos bienes frente a posibles ataques.

Ahora, tales expectativas por parte de los justiciables devienen en obligaciones de comportamiento para los juzgadores. Si en el ejercicio de la función jurisdiccional los juzgadores no cumplen con la obligación de ser legales, honrados, leales<sup>44</sup>, imparciales y eficientes, entonces incurren en responsabilidad administrativa<sup>45</sup>. En otras palabras, las causas o tipos de responsabilidad administrativa previstos por los catálogos de los artículos 131 LOPJF y 8 LFRASP, contienen implícitamente la obligación para los juzgadores de ejercer la función que

---

<sup>43</sup> Nótese que la CPEUM no prevé expresamente la aplicación de sanciones administrativas por actos u omisiones que afecten la independencia de la función judicial. Por el contrario, el diverso 113 constitucional repite las mismas obligaciones que se señalan en el artículo 109 constitucional, al mencionar: “Las leyes sobre responsabilidad administrativa 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 o comisiones”. Otros autores, en lugar de expectativas hablan de principios generales de la función juzgadora, dentro de los que sí comprenden a la independencia, además de la excelencia y objetividad, entre otros. Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, nota 40, pp. 28 y 29.

<sup>44</sup> El CJF ha definido la lealtad como la preservación y protección de los intereses públicos, que son los de la Nación, con independencia de cualquier interés de carácter personal. Tesis derivada de la resolución recaída a la Q.A. 149/99, de trece de octubre de 1999, bajo el rubro “LEALTAD. FALTA DE, COMO CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA”.

<sup>45</sup> Algunos autores tratan dichas exigencias como principios axiológicos: “...Es fácil advertir la marcada complejidad no ya de los preceptos constitucionales y sus valores ínsitos, sino de llevarlos a la práctica, de tenerlos como la más significativa guía institucional, de convertir esos principios axiológicos en exigencias a cumplir con singular rigor y convicción...”. Rendón Huerta, Teresita, *Ética del juzgador, Consideraciones fundamentales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997, p. 32.

se les encomendó de manera legal, honrada, leal, imparcial y eficiente. A esta obligación se le denomina obligación subyacente. Ejemplo:

La fracción VI del artículo 131 LOPJF señala que es causa de responsabilidad para los servidores públicos del PJF realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes. La obligación que subyace en dicho tipo administrativo será: el juzgador, al realizar nombramientos, promociones o ratificaciones, deberá ser legal.

Esa orden también podría referirse a la imparcialidad. Piénsese en el caso de que un juzgador nombre a su hijo como secretario. La realización de dicho nombramiento entonces no sería imparcial y, por tanto, incurriría en responsabilidad.

La redacción de los tipos administrativos, al ser abierta, permite que sea a discreción del titular del poder disciplinario la determinación de la obligación subyacente que se infringe, debiéndose mencionar que ese ámbito de discrecionalidad debe cerrarse ya que no debe olvidarse que se trata de un ordenamiento en el que se imponen sanciones a los juzgadores que incluso pueden llegar hasta la destitución en el puesto y la inhabilitación para poder ejercer algún otro cargo público.

## **8. De los derechos de los juzgadores**

Correlativo a las obligaciones están las denominadas garantías judiciales que son los derechos de quienes tienen a su cargo la difícil tarea de administrar e impartir justicia. Algunas de esas garantías son las siguientes<sup>46</sup>:

---

<sup>46</sup> Fix- Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 3, pp. 31 y 32.

- Procedimiento para nombrar jueces: este derecho se refiere a que no cualquier persona puede ser nombrada juez, magistrado, consejero o funcionario, sino que quien aspira a tales cargos, además de cumplir con los requisitos constitucionales<sup>47</sup>, debe pasar por un proceso de selección.
- Prohibición de su remoción: esta garantía establece que solamente se puede separar a un juzgador de su cargo cuando incurra en alguna causa grave y conforme al procedimiento que establece la LOPJF<sup>48</sup>. Ello, sin menoscabo de que la función judicial sea supervisada para comprobar su buen desempeño. Así, mientras no existan causas de responsabilidad, el juzgador no debe verse amenazado con perder su cargo.
- Estabilidad: conjunto de medios que se traducen en la permanencia de los juzgadores, ya sea por un periodo determinado o hasta la finalización de su encargo, fallecimiento o edad de retiro<sup>49</sup>. Todo ello, a

---

<sup>47</sup> Según los artículos 95 y 100 CPEUM, para ser nombrado ministro de la SCJN o consejero de la JF se necesita: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación; III. Poseer una antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores; VI. No haber sido secretario de Estado, jefe del D.F., Procurador General de la República o del D.F., senador, diputado federal, ni gobernador, durante el año previo al nombramiento. Por otro lado, el artículo 106 LOPJ prevé similares requisitos para poder ser magistrado de Circuito. La única diferencia es que reduce la experiencia profesional a cinco años. En relación con los requisitos para ser juez de Distrito a que alude el diverso 108 del mismo ordenamiento legal, refiere que la edad mínima son treinta años, en lo demás exige los mismos requisitos.

<sup>48</sup> El artículo 134, fracción III de la LOPJF, establece que tratándose de faltas graves, el Presidente de la SCJN o, en su caso, el CJF citarán al juzgador denunciado a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad que se le atribuye, así como su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su interés convenga, por sí o por medio de un defensor.

<sup>49</sup> Según los artículos 94 y 100 constitucionales, los ministros de la SCJN y consejeros de la JF, durarán en su cargo quince y cinco años, respectivamente. Por lo que hace a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, según el diverso 97 de nuestra Carta Magna, durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los



no ser que sean separados de su encargo en los casos y conforme a los procedimientos que señalen las leyes.

- No ser trasladados a un puesto diferente para el que fueron designados, a no ser que medie su voluntad.
- Remuneración: esta garantía judicial se relaciona con la independencia judicial y asegura el correcto funcionamiento del PJF<sup>50</sup>.
- Autoridad: implica que los juzgadores cuenten con instrumentos jurídicos para hacer respetar sus resoluciones (medidas de apremio y correcciones disciplinarias), así como con el auxilio de la fuerza pública para la ejecución de aquéllas. Lo anterior, además de que gozan entre los justiciables y litigantes de una autoridad moral, basada en el reconocimiento social por la labor que realizan.
- Ser jubilado cuando hayan desempeñado sus funciones determinado número de años, fijado por la LOPJF.
- Haber por retiro en caso de haber sido ministro de la SCJN<sup>51</sup>.

El autor Alberto Palomar Olmeda propone que dentro de la clasificación de los derechos de los funcionarios públicos se agregue el de la suspensión temporal en el desempeño de la función o cargo y como ejemplos cita el derecho a las vacaciones, a la obtención de permisos y al otorgamiento de licencias<sup>52</sup>.

---

cuales, si fueren ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

<sup>50</sup> Según el artículo 94, párrafo décimo de la CPEUM, la remuneración que reciben los juzgadores no puede ser disminuida durante el ejercicio de la función jurisdiccional que se les encomienda.

<sup>51</sup> Según el artículo 94 de la CPEUM los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, al término de los cuales tendrán derecho a un haber por retiro.

<sup>52</sup> Palomar Olmeda, Alberto, *op. cit.*, nota 31, pp. 273 y 274.

### III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE JUZGADORES

En el derecho mexicano, el tema de la responsabilidad de los servidores públicos no es nuevo, tiene un largo historial legislativo que se ha enriquecido no sólo con las instituciones de la época colonial, sino también con la cultura federalista y republicana norteamericana y, por supuesto, con nuestra propia experiencia<sup>53</sup>.

El antecedente más lejano de las disposiciones que regulan la conducta de los servidores públicos se encuentra en el juicio de residencia. Esa institución de la corona española tenía como propósito depurar la conducta de las autoridades, incluyendo los mandos superiores en América, pues concluía con la determinación aprobatoria o desaprobatoria de la actuación del servidor público, una vez fenecido el cargo (por cese, abandono o conclusión). Para tal efecto se constituían tribunales *ad hoc* para un solo juicio de residencia y una vez concluido el mismo eran disueltos.

El juicio de que hablamos constaba de dos partes: la primera se llevaba a cabo de oficio; en tanto que en la segunda se otorgaba acción popular a los gobernados para que, en caso de haber recibido algún perjuicio por la gestión del servidor, presentara su demanda. Como se dijo, los juicios de residencia terminaban con la declaración de libertad de responsabilidad o el fincamiento de la misma, siendo indispensable una resolución favorable para volver a desempeñar otro cargo público<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús, Voto particular emitido en la controversia constitucional 26/97, *Lex, Colección Ley- Jurisprudencia*, México, Editora Laguna S.A. de C.V., 1999, p. 8.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 9.

También existían otras dos vías para exigir responsabilidad a los servidores públicos durante la colonia: la vía acusatoria y la inquisitiva. La primera ocurría cuando el Consejo Real Español enviaba a un juez visitador a inspeccionar, en particular, los hechos acaecidos en un determinado plazo. Se llevaba a cabo una audiencia y el funcionario rendía un informe. La segunda de las vías mencionadas, se refería a la atribución del Consejo para revisar de manera global las actuaciones de cada corregidor o juez ordinario, adicionando a la investigación, todas las quejas o denuncias instauradas en su contra en un lapso determinado<sup>55</sup>.

La Constitución de Cádiz de 1812 continuó con los juicios de residencia pero además reguló la responsabilidad penal de los funcionarios públicos. En esta clase de responsabilidad y, tratándose de los secretarios de despacho, para proceder en su contra se requería de una declaración previa por parte de las Cortes. El Tribunal Supremo de Justicia resolvía en definitiva<sup>56</sup>.

Tanto el Plan de Iguala como los Tratados de Córdoba (ambos de 1821) remitían a la Constitución Española en materia de responsabilidad de funcionarios públicos. Pero un año después, esto es, en 1822 se promulgó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano que, pese a su provisionalidad, reguló la responsabilidad de la que hablamos en sus aspectos penal, civil y de residencia<sup>57</sup>.

Una vez consumada la Independencia en nuestro país, el sistema de responsabilidad de los servidores públicos se modificó. En efecto, la Constitución de

---

<sup>55</sup> Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, nota 40, p.173.

<sup>56</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús. *op. cit.*, nota 53, p. 9.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pp. 10 a 12.

1824<sup>58</sup>, a semejanza del esquema estadounidense, depositó en el Poder Legislativo facultades acusatorias en la materia, introduciendo la participación del Poder Judicial en lo que respecta al enjuiciamiento. A partir de este documento se dejó de contemplar el juicio de residencia que, desde siglos atrás había sido consagrado, por excelencia, como el sistema revisor de las conductas públicas<sup>59</sup>.

En 1836, la Constitución de las Siete Leyes, de corte eminentemente centralista, dio vida a los términos jurídico- penales “delitos comunes” y “delitos oficiales”, términos hasta hace poco todavía utilizados. En el caso de los primeros, como hasta la fecha, se requería de la declaración de procedencia por alguna de las Cámaras del Poder Legislativo para que se pudiera proceder ante el Poder Judicial en contra de un servidor público. Para el caso de los delitos oficiales se establecía que las acusaciones debían formularse ante la Cámara de Diputados y si ésta declaraba que “había lugar a la causa” se acusaba ante la Cámara de Senadores que resolvía, pudiendo imponer como sanciones sólo la destitución y/o inhabilitación temporal o definitiva para ejercer cargos públicos<sup>60</sup>. Asimismo, la citada Constitución regulaba ciertos aspectos de las acciones de responsabilidad civil seguida en contra de servidores públicos de alto rango<sup>61</sup>.

Posteriormente, las Bases Orgánicas de 1843 siguieron un sistema muy similar por lo que respecta a la declaración de procedencia en los delitos oficiales y comunes, sólo que ya no se imponía como órgano acusador a una cámara del legislativo y como juzgador a la otra, sino que la declaración de procedencia podía

---

<sup>58</sup> Esta Constitución representa el primer documento constitucional verdaderamente nacional pues, además de que sigue a la consumación de la Independencia, fue redactado por un congreso constituyente auténticamente mexicano. *Ibidem*, p. 11.

<sup>59</sup> *Idem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>61</sup> *Idem*.

provenir de cualquier cámara y una vez decretada, se turnaba la causa civil o penal a la Suprema Corte, como tribunal especial, para que conociera de ella<sup>62</sup>.

El Acta de Reformas de 1847 mantuvo la división entre delitos oficiales y delitos comunes y contempló de igual forma la distribución de competencias entre el Poder Legislativo y el Judicial. Así, para el caso de los delitos comunes, la Cámara de Diputados se erigía como gran jurado y una vez que decretaba que había lugar a formación de causa, conocía la Suprema Corte; pero si se trataba de un delito oficial, el Senado sería el jurado de sentencia, siendo la Corte la que imponía la sanción<sup>63</sup>.

Siguiendo con el estudio legislativo de la responsabilidad de los funcionarios en nuestro país, toca el turno a la Constitución de 1857, cuyo Título Cuarto (reservado al juicio político) del correspondiente proyecto fue objeto de amplio debate por el constituyente. La discusión giró, principalmente, en torno a la inclusión o no del Presidente de la República como sujeto de responsabilidad política y penal. Finalmente, se aprobó un texto que guardaba gran similitud con sus antecesores y sin incluir el término “juicio político”, se le contempló como sujeto, disponiéndose que, para hacer efectiva la responsabilidad política del presidente, diputados, miembros de la Corte, secretarios de despacho y gobernadores, el Congreso (unicameral) haría las veces de jurado de acusación y la Suprema Corte de jurado de sentencia. De igual forma permaneció la distinción entre delitos oficiales y comunes. Años después, con la reinstalación de la Cámara de Senadores (1874), se le traspasó la facultad de la Corte de fungir como jurado de sentencia<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 16 a 20.

Arribamos así a la Constitución de 1917. El Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza incluyó un título dedicado a regular la responsabilidad de los funcionarios públicos, proyecto que fue, sustancialmente, aprobado en sus términos por el constituyente. El debate, por tanto, no se centró en los motivos que lo llevaron a proponer ese sistema, sino en la importancia que veían los redactores de la Constitución en el establecimiento de un sistema de responsabilidades de servidores públicos, pues veían en él la garantía del cumplimiento de su deber. De esta forma, el Título Cuarto fue reservado al tema que nos concierne, distinguiendo de nuevo entre delitos comunes y oficiales; asimismo se refirió a la procedibilidad de las demandas de responsabilidad civil enderezadas contra servidores públicos; por primera vez en la historia constitucional de México se consagró el principio de definitividad de las resoluciones dictadas por las Cámaras en estos procedimientos; se previó el término “acción popular” para denotar la facultad de los ciudadanos para presentar una demanda de juicio político; se agregó a la lista de altos funcionarios sujetos a juicio político por delitos oficiales al Procurador General de la República y a los diputados locales <sup>65</sup>.

A la fecha, el Título Cuarto de la CPEUM ha sido objeto de varias reformas, destacando entre ellas, la de “renovación moral” en 1982<sup>66</sup>; y, por su actualidad la de 2002, concerniente a la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, de la cual hablaremos con posterioridad. Por lo demás, el resto

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, pp. 20 a 24.

<sup>66</sup> Es en esta reforma cuando el régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos se sistematiza, creándose categorías de responsabilidades y para cada una de ellas su respectivo procedimiento y sanciones aplicables.

de las reformas sufridas se han centrado, principalmente en la inclusión de nuevos servidores públicos al sistema.

Ahora bien, por lo que hace a la responsabilidad de funcionarios judiciales que es propiamente el tema que a nosotros nos ocupa, la autora Eréndira Salgado Ledesma en el libro “Poderes en Conflicto”, hace alusión a tres casos de responsabilidad seguida en contra de ministros de la SCJN, por considerar que aquéllos se apartaron de la legalidad en el ejercicio de la función jurisdiccional<sup>67</sup>.

El primer antecedente del que habla la autora data de 1833, en el que el Congreso del Estado de México acusó ante la Cámara de Diputados del entonces Congreso General, a los ministros Manuel de la Peña y Peña, Juan José Flores Alatorre, José Antonio Méndez, Juan Guzmán y Pedro Vélez, en su actuación como integrantes de la Primera Sala, por considerar que contravinieron el artículo 182 de la Constitución de esa entidad, relativo a la competencia de los tribunales estatales. Lo anterior, al ordenar en dos juicios diferentes la declinación de la competencia de un juez de letras de Cuernavaca en favor de un similar pero con residencia en el Distrito Federal.

Una vez radicada la acusación, el Congreso General concluyó que los ministros denunciados habían infringido los artículos 160 de la Constitución General y 182 de la diversa del Estado de México, además de haber aplicado un ordenamiento no vigente para decidir la competencia (la Ley Ocho, Título Nueve, Libro Cinco de la Recopilación de Indias). En consecuencia, se determinó procedente la suspensión de los ministros en sus cargos, ordenándose fueran puestos a

---

<sup>67</sup> Salgado Ledesma, Eréndira, *Poderes en Conflicto*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, pp. 15 a 117.

disposición del tribunal competente para ser juzgados por la comisión de diversos delitos.

Tal determinación ocasionó que la Corte Suprema de Justicia quedara sin *quórum* para sesionar en pleno, motivo por el cual, se procedió a nombrar una sala integrada por suplentes, sin que para esto último existiera una ley que detallara el modo de nombrarlos<sup>68</sup>. Así, con seis ministros constitucionalmente electos y cinco suplentes, funcionó la Corte durante poco más de cuatro meses, hasta que el entonces Presidente Antonio López de Santa Anna, por medio de un decreto, ordenó el reestablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes de la suspensión, ordenándose la reinstalación de los ministros en sus cargos. Esto, pues además de no contarse con normas procedimentales disciplinarias, tampoco existía un tribunal integrado para el efecto de juzgar a los ministros. Mediante diverso decreto, el Congreso del Estado de México se desistió de la acusación hecha por la anterior legislatura local.

El siguiente precedente de juicio político contra integrantes de la Corte, del que habla la autora en comentario<sup>69</sup>, data de 1869 y es conocido como el caso del juez Vega. Como antecedentes podemos mencionar que el citado juez emitió una sentencia condenatoria, la cual fue recurrida ante el Tribunal Superior del Estado de Sinaloa. Dicha segunda instancia revocó la citada resolución y condenó al juzgador a un año de suspensión en el ejercicio de su función y en el desempeño de su profesión. Lo anterior, al considerar ese tribunal que el juez denunciado había

---

<sup>68</sup> Ante tal insuficiencia legal, el Congreso aprobó un dictamen para proveer sobre el reemplazo de los ministros suspendidos, bajo el rubro “Decreto para el modo de cubrir las vacantes que ocurran en la Suprema Corte de Justicia por expediente perpetuo o temporal”. Este decreto se publicó en el Periódico Oficial de 29 de marzo de 1834. Salgado Ledesma, Eréndira, “El máximo tribunal bajo sospecha (juicio político a sus integrantes)”, *Lex, Difusión y Análisis*, México, Editora Laguna S.A. de C.V., mayo 2000, número 59, p. 10.

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 10 a 13



incurrido en diversas irregularidades al dictar el fallo condenatorio. En contra de la sanción suspensiva, el juez Vega presentó un amparo, mismo que fue desechado por un juez de Distrito. En contra de este desechamiento, el juez involucrado apeló. Señala la autora Salgado Ledesma que la votación del caso fue sumamente cerrada, decidiéndose por la admisión del amparo. La controversia versó sobre la procedencia o no del entonces recurso de amparo promovido contra actos judiciales, pues de conformidad con el artículo 101 constitucional, los tribunales federales estaban facultados para resolver toda controversia que se suscitara por leyes o actos de cualquier autoridad que violara las garantías individuales; sin embargo, de acuerdo con el artículo 8º de la ley de la materia, el amparo era improcedente en negocios judiciales.

Como se ve, se trataba de resolver cuál de ambos preceptos debía prevalecer y, si la Corte podía fallar en contra de una ley secundaria, como lo hizo. Además, la Constitución de 1857, en su artículo 165, preveía la interpretación de la propia ley fundamental, como atribución exclusiva pero del Poder Legislativo.

En este orden de ideas, el Congreso General acusó formalmente a los ministros Riva Palacio, Cardoso Ordaz, Castillo Velasco, Ramírez y León y Simón Guzmán, por infracción a la ley reglamentaria del amparo, desatándose una seria confrontación entre el Poder Judicial y el Legislativo de ese entonces. Fue tan contundente la defensa de la Corte ante el propio Congreso y en la prensa de esa época, que este último se abstuvo de continuar con el procedimiento de responsabilidad.

El tercer antecedente de responsabilidad atribuida a ministros de la SCJN, que nos señala la autora Salgado Ledesma es conocido como el caso Naica S.A. y data

de 1922, caso este de relevancia nacional por estar dedicada tal compañía a la explotación minera y, por ende, por estar en juego una suma de dinero bastante considerable<sup>70</sup>. En la acusación que se hizo en contra de los ministros Antonio Alcocer, Gustavo A. Vicencio y el entonces Presidente de ese órgano colegiado Enrique Moreno, se les atribuyó haberse convertido en juez y parte, al desechar diversos impedimentos formulados en su contra. También se les imputó haber prejuzgado el asunto públicamente, así como haber incurrido en manifiesta parcialidad en sus resoluciones. La acusación se recibió en el Congreso de la Unión quien, después de algunos trámites, la olvidó.

Un antecedente más de responsabilidad del que podemos hablar data de 1939, año en que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión acusó a los ministros Alonso Aznar Mendoza, Agustín Aguirre Garza y Jesús Garza Cabello, por haber concedido de manera ilegal, según aquélla, el amparo en el caso Edgar K. Smoot<sup>71</sup>. Lo anterior evidenciaba falta de patriotismo, pues la Cámara afirmaba que con el fallo, se había favorecido a una persona extranjera en la posesión de una extensa zona de terrenos ganados al mar en el Puerto de Manzanillo, Colima. Esta acusación adquirió gran relevancia en el Poder Legislativo y en el Judicial Federal. En efecto, la Corte en ese entonces, consideró que con la acusación se vulneraba la independencia judicial de los citados ministros. La pugna entre ambos poderes se hizo del conocimiento del titular del Ejecutivo Federal de manera oficial. El asunto fue pospuesto unos meses, concluyendo con la declaración de inexistencia de responsabilidad oficial.

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, pp. 14 a 16.

<sup>71</sup> *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas (1935-1940)*, México, Poder Judicial de la Federación, 1999, t. I, pp. 195 a 214.

Cabe mencionar otro dato de 1919, en que la Corte, como titular del poder disciplinario, mediante acuerdo del Pleno de 2 de julio de ese año<sup>72</sup>, falló la acusación hecha en contra del Juez de Distrito en el Estado de Puebla, Juan Dávila Córdoba. El motivo de la acusación lo constituyó el hecho de que dicho juzgador, dentro de un proceso seguido en contra de dos personas por los delitos de violación de garantías constitucionales y falsedad de declaraciones judiciales, decretó la detención de los inculpados, a pesar de carecer de competencia. Asimismo se le imputó dilación en la emisión de la sentencia. Contrario a los anteriores antecedentes, la Corte declaró procedente la consignación penal del juez acusado, manifestando expresamente que la procedencia de que se trataba no prejuzgaba sobre su responsabilidad en la comisión de algún delito oficial.

Sólo unos días después del anterior acuerdo (17 de julio de 1919), la Corte resolvió diversa queja instaurada en contra del Juez de Distrito Supernumerario de Puebla, interpuesta por el Procurador de Justicia en ese Estado, al considerar que el juzgador había incurrido en exceso de ejecución de una suspensión dentro de un amparo<sup>73</sup>. La queja se declaró infundada, al no haberse acreditado la imputación materia de la misma.

En enero del año siguiente (1920) consta la acusación en contra del Juez de Distrito de Chihuahua, en la que se le atribuyó haber litigado durante un periodo de licencia sin goce de sueldo<sup>74</sup>. Lo particular de este procedimiento fue que el servidor denunciado, al término de la licencia, renunció al cargo de juez de Distrito, por tanto,

---

<sup>72</sup> *La Suprema Corte de Justicia durante los años constitucionalistas (1917-1920)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1999, t. II, pp. 176 a 177.

<sup>73</sup> *Ibidem*, pp. 178 a 179.

<sup>74</sup> *Ibidem*, pp. 191 a 194.

desde que solicitó la licencia no ejerció función jurisdiccional alguna, dedicándose al litigio a partir de entonces. La Corte, por mayoría de votos, declaró procedente la consignación del acusado.

#### **IV. NECESIDAD DE UN MÉTODO ESTRATIFICADO**

Independientemente de que en la presente tesis se abordará el estudio de las diversas responsabilidades en las que puede incurrir un juzgador, como servidor público, se señaló en la introducción del mismo que el tema central lo constituye la responsabilidad administrativa, así como el procedimiento para declararla.

También se dijo en la introducción de este trabajo de investigación que el CJF, quien es comúnmente el titular del poder disciplinario en los procedimientos administrativos de responsabilidad, para poder tener por acreditada o no la misma, no cuenta con un método idóneo para su estudio. Se sostuvo que esa circunstancia no es atribuible a ese órgano colegiado, sino que no se tiene una legislación avanzada al respecto que de las pautas de cómo analizar las imputaciones que se hacen en contra de los juzgadores. Se señaló que esta situación propicia cierta inseguridad jurídica para estos últimos pues, según la integración del Consejo, o incluso según el Consejero ponente, casos de igual naturaleza son fallados de distinta forma, es decir, a veces se sanciona, a veces no; en ocasiones se tiene por acreditada una eximente de responsabilidad; a veces ésta en otros casos, a pesar de rodear las mismas circunstancias, no se tiene por acreditada y se impone una sanción. En fin, al respecto podría mencionar demasiadas desigualdades en la resolución de las quejas y denuncias administrativas; lo que sí resulta un factor

común a todas ellas, es la ausencia de un método en su estudio. De ahí la justificación de este trabajo de investigación.

Cabe aclarar que el desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico- jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, como se vio, en apartados anteriores, la plasmaron de manera clara y precisa, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio del servicio público, se dejó principalmente al derecho laboral. El paso fundamental en la regulación de que se trata fue dado a través de las reformas constitucionales y legales de diciembre de 1982, con las que se fijó la naturaleza, objeto, finalidad y régimen de responsabilidad administrativa.

A través de la tesis que el lector tiene ahora en sus manos, propongo la creación de un método estratificado para el análisis de las faltas administrativas. Debo aclarar que la falta no es la que se estratifica, sino su análisis o proceso analítico. Ello, pues la conducta humana no es estratificada, sino que ciertas conductas desplegadas por los juzgadores, que se denominan faltas administrativas, cuando poseen determinadas características deben ser analizadas bajo un orden.

La falta administrativa no es un rompecabezas, como lo suele ver el CJF, ni puede estudiarse como un todo. La conducta del juzgador es el “todo” de la falta administrativa y los elementos de la causa de responsabilidad son características de la conducta, requeridas por el derecho disciplinario para denominarla falta administrativa. El análisis no niega a la unidad, sino que es el medio para verificar su existencia.

Para determinar qué es una falta administrativa, la LOPJF como LFRASP describen determinadas conductas, es decir las individualizan y luego las desvaloran

doblemente: una desvaloración de la conducta y otra de su autor en su comisión. Estos juicios provienen de la ley y lo que el titular del poder disciplinario hace es verificar su existencia.

Entonces, las faltas administrativas son conductas con ciertas características, pero los elementos que tomamos en cuenta para afirmar la existencia de esas características están inmersos en la conducta o son sus circunstancias.

Por lo anterior, para el análisis de la existencia de una falta administrativa, se deben tomar en consideración las características de la conducta, que se estratifica, según el método que propongo, en los siguientes niveles: tipicidad administrativa, antijuridicidad administrativa y responsabilidad administrativa. Estas características las denomino elementos positivos de la falta administrativa. La suma de tales factores dará lugar a la certeza de la existencia de la falta y de la responsabilidad del juzgador, lo que, necesariamente, debe conllevar a la imposición de una sanción administrativa.

Ahora bien, en el análisis de la conducta administrativa puede suceder que el titular del poder disciplinario se tope con alguna característica de la conducta que hace que la falta desaparezca. Estas características también se estratifican para su estudio en los mismos tres niveles, pero en sentido inverso y son: atipicidad, juridicidad y no responsabilidad administrativa. A ellos les denominaremos elementos negativos de la falta. En el caso de que se acredite la existencia de alguno de ellos, el análisis de la conducta debe detenerse, pues ello basta para tener por no acreditada la falta y, en consecuencia, no habrá sanción administrativa que imponer.

### **1. Tipicidad administrativa**

A los dispositivos que las leyes administrativas utilizan para individualizar conductas sancionables son denominados comúnmente causas de responsabilidad. Nosotros utilizaremos el término tipo administrativo, ya que la palabra “causa” puede dar lugar a algunas confusiones en el estudio de la tipicidad.

Estos tipos se contemplan en las fracciones del artículo 131 de la LOPJF. Asimismo la fracción XI del citado precepto legal remite a la ahora LFRASP, en cuyo artículo 8º, continúa con el catálogo de las faltas en las que los juzgadores pueden incurrir. Cabe destacar que conforme a la fracción XII del primer precepto legal mencionado, pueden existir faltas previstas en otros ordenamientos. Así es, la LA, por ejemplo, en sus artículos 199 a 202 también contempla tipos administrativos. Estos tipos administrativos tienen un carácter predominantemente descriptivo.

El primer paso en el análisis de la conducta de un juzgador será averiguar si está o no individualizada por alguno de los tipos administrativos. En caso de estarlo se llamará tipicidad a la perfecta adecuación de la conducta en estudio con la ley. A esa conducta se le denominará entonces “típica”. Pero si la conducta no encuadra en alguno de los tipos estamos ante la presencia de una acción “atípica” y el estudio debe detenerse sin sancionar.

## **2. Antijuridicidad administrativa**

Puede decirse provisionalmente que la antijuridicidad es lo contrario a derecho<sup>75</sup>. Por tanto, no basta que el hecho encaje descriptivamente en el tipo legal, sino que se necesita que sea antijurídico, contrario a derecho.

En el derecho disciplinario existen casos en los que se permite realizar conductas típicas. Esto significa que tal conducta no es contraria al mismo ordenamiento (antijurídica) sino conforme a él: el propio ordenamiento justifica la tipicidad de una conducta. Por ende, para que una conducta típica sea una falta administrativa, requiere ser antijurídica. Esta característica se comprueba objetivamente, en el sentido de que su afirmación se hace por la inexistencia de una disposición permisiva contenida en una disposición jurídica. Estos permisos se denominan “causas de justificación”. Entonces, al extinguirse a través de ella la antijuridicidad (elemento positivo de la falta) constituye, por tanto, un elemento negativo de la misma, sin que haya lugar a imponer una sanción.

Si se presentan la tipicidad y la antijuridicidad de una conducta, estamos hablando de la existencia del “injusto administrativo<sup>76</sup>”. Consecuentemente, injusto administrativo es una conducta típica y antijurídica.

## **3. Responsabilidad administrativa**

Equivalente a la culpabilidad en materia penal, estudiemos ahora a la responsabilidad administrativa.

---

<sup>75</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *Lecciones de derecho penal*, México, Editorial Harla, 2000, p.176

<sup>76</sup> El término “injusto” viene de la traducción del término alemán Unrecht que se utiliza **para** referirse a lo injusto, ilícito o, como en el caso que ahora lo ocupamos, a lo antijurídico.



Pese a la constatación de la tipicidad y la antijuridicidad administrativa, no podemos aún afirmar la falta administrativa: es necesario que ese injusto le sea jurídico- administrativamente reprochable al juzgador, o sea que el autor de la conducta típica y antijurídica cometida en ejercicio de la función jurisdiccional sea responsable de ella.

En determinados supuestos o estados de procedimientos de los que conocen los juzgadores (piénsese en el caso de que un juez, mediante diversas actuaciones judiciales “enrede” un asunto y asuma la titularidad del órgano jurisdiccional un nuevo juez a quien por una sola actuación le promuevan un procedimiento disciplinario), el ordenamiento disciplinario no puede exigirle al nuevo juzgador la realización de una conducta diversa a la que realizó y, por ende la conducta, a pesar de ser administrativamente típica y antijurídica no puede reprochársele. La conducta no reprochable es de la que no es responsable su autor. En este caso, estamos ante la presencia de un injusto sin responsable.

En síntesis: para que exista una falta administrativa se requiere de una conducta administrativamente típica (que se adapte a una descripción contenida en un tipo administrativo), antijurídica (que no esté ampara por ninguna causa de justificación) y que el autor sea responsable de ella (que le sea reprochable a quien la cometió).

#### **4. La punibilidad**

La sanción administrativa es la consecuencia de la afirmación de la existencia de una conducta típica, antijurídica y responsablemente administrativa de un juzgador. La aplicación de esa sanción puede quedar a veces sujeta a requisitos de

procedibilidad o restricciones de punibilidad<sup>77</sup>. Éstas nada tienen que ver con la falta administrativa, sino que tienen que ver con la ejecución de la sanción. Por tanto, al no pertenecer a la teoría de la falta administrativa, materia del presente trabajo de investigación, su estudio se abordará sólo brevemente en el apartado destinado a la sanción administrativa.

## V. CONSIDERACIONES ÉTICAS

El derecho disciplinario, sin abandonar su carácter normativo, tiene también un significado ético, pues no busca el reestablecimiento del orden jurídico (vulnerado por una indebida actuación judicial<sup>78</sup>), sino la salvación del prestigio y dignidad del PJF, mediante la imposición de una sanción a aquél juzgador que lo deshonra.

---

<sup>77</sup> Por ejemplo, la prescripción o el hecho de que el sujeto a sancionar ya no labore en el PJF ni en el sector público, pues la sanción será de imposible ejecución, a menos que ese sujeto reingrese, en cuyo caso se procedería a su ejecución.

<sup>78</sup> La resolución administrativa no invalida las actuaciones judiciales en las que se incurrió en responsabilidad. Este criterio encuentra sustento en la tesis de la SCJN P.LXXXVII/92, publicada a fojas 39, de la Gaceta del SJF, octubre 1992, Octava Época, que dice: "QUEJA ADMINISTRATIVA. NO ES UN RECURSO POR VIRTUD DEL CUAL SE PUEDA DEJAR SIN EFECTO LA RESOLUCIÓN DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. Del contenido de la queja administrativa sólo deben tomarse en consideración los hechos que aludan a la comisión de una pretendida falta en el despacho de los negocios a cargo de los funcionarios judiciales federales. De ahí que no es procedente ordenar que se deje sin efecto el fallo pronunciado por un Tribunal Colegiado de Circuito que declaró infundado un recurso de reclamación interpuesto en contra del auto de Presidencia que desechó un recurso de revisión, pues de hacerlo así equivaldría a dar un tratamiento a la "queja administrativa" de recurso, lo cual carece de fundamento legal". Asimismo, cabe invocar el criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, contenido en la tesis VI.3°.12K, publicada a fojas 471, tomo III, febrero de 1996, del SJF y su Gaceta, que refiere: "QUEJA ADMINISTRATIVA, SU RESOLUCIÓN NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DE QUIEN LA DENUNCIÓ. Como la queja administrativa no constituye propiamente un medio de defensa por el que se pueda modificar o revocar alguna resolución, sino que el fin que se persigue con la misma, es establecer si el funcionario judicial ha o no cometido alguna falta en el ejercicio de su cargo; de tal suerte, que si la queja resulta fundada o infundada, con ello no se afecta el interés jurídico del denunciante, pues al dejarse intacta su esfera jurídica, es incuestionable que ningún perjuicio le depara la resolución que recae a la queja; y consecuentemente dicho denunciante carece de legitimación para promover en su contra juicio de amparo".

En este sentido, todas las obligaciones que los juzgadores tienen a su cargo en el ejercicio de la función jurisdiccional y que, como se vio, subyacen en todos los tipos de responsabilidad administrativa tienen un contenido ético.

Siendo así, el juzgador que incurre o tipifica una causa de responsabilidad, forzosamente incumple también con un deber ético. De ahí la importancia de la ética judicial.

Por lo anterior, la SCJN y el CJF elaboraron, de manera conjunta, un Código de Ética para todos los integrantes del PJF<sup>79</sup>. El proyecto definitivo se divide en cinco capítulos. En los cuatro primeros se definen los que se consideraron los cuatro principios rectores fundamentales de la Ética judicial (independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo)<sup>80</sup>. Después de cada principio, se enuncian algunas reglas relacionadas con cada uno de ellos. En el capítulo quinto no se recoge propiamente un principio rector de la Ética Judicial, sino que bajo el rubro denominado “Excelencia”, se proponen una serie de virtudes judiciales, que en su conjunto conforman el perfil ideal de un buen juzgador.

Sin restarle valor a tan significativo esfuerzo dirigido a los juzgadores con la finalidad de poder resolver los conflictos éticos que con motivo del ejercicio de su profesión se les presentan, pero, al ser exclusivamente la conciencia de cada uno de ellos el intérprete y aplicador del mismo, en la presente investigación no nos abocaremos a su estudio.

---

<sup>79</sup> Difundido en <http://www.scjn.gob.mx/>

<sup>80</sup> Principios que, de acuerdo con el artículo 100, párrafo séptimo CPEUM, rigen el sistema de carrera judicial.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS JUZGADORES

#### I. INTRODUCCIÓN

Como se sabe, en los estados absolutistas, la voluntad del rey era la ley, pues tenía la calidad de soberano; por tanto, en dichos estados “el rey no se equivocaba”. No existía, bajo tales sistemas ninguna autoridad que pudiera juzgar al soberano, dada su supremacía<sup>81</sup>.

Así, el principio de irresponsabilidad absoluta prosperó hasta la llegada del estado de derecho, principalmente de los principios de división de poderes y de legalidad, conforme a los cuales las autoridades son creadas en beneficio de los gobernados, por lo que su actuación debe ser realizada en su favor, tal como lo dispone el artículo 39 de la CPEUM que, en lo conducente, señala:

“Artículo 39.- Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste...”

No obstante la transformación del estado absolutista al estado de derecho no se puede afirmar plenamente que los principios del primero hayan perdido plenamente su vigencia. Es cierto que la voluntad de las autoridades se encuentra supeditada a la

---

<sup>81</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, p. 1.

ley, pero en el juzgamiento a las autoridades no es fácil demostrar sus equivocaciones, pues el tema de la responsabilidad de los servidores ha sido escasamente estudiado.

En efecto, según se señaló en el capítulo primero de este trabajo de investigación, corresponde al Estado satisfacer las necesidades fundamentales de la sociedad mediante la prestación de servicios a cargo de los servidores públicos. También se dijo que a los juzgadores, en su carácter de servidores públicos del PJF, les corresponde el servicio de impartición de justicia. Ahora bien, si al Estado le corresponde satisfacer necesidades, surge entonces el derecho público subjetivo de los gobernados de exigir su cumplimiento. Ese derecho de carácter administrativo se puede clasificar en tres grandes grupos<sup>82</sup>:

- Derecho de los gobernados al funcionamiento de la administración y a las prestaciones de los servicios públicos.
- Derecho de los administrados a la legalidad de los referidos actos de la administración.
- Derecho de los gobernados a la reparación de los daños causados por el mal funcionamiento de la administración.

De lo anterior se desprende que el gobernado no solamente tiene el derecho de exigir al Estado la prestación de los servicios públicos, sino que, además, tal prestación debe ser conforme a la ley y demás disposiciones jurídicas aplicables. Ahora bien, en los casos en que aquél no satisfaga las necesidades colectivas en los términos antes mencionados, el administrado tiene el derecho de exigirle la reparación del daño que, con motivo de esa indebida prestación de la administración, le fue causado.

---

<sup>82</sup> Fraga Gabino, *op. cit.*, nota 32, p. 417.

Por tanto, podemos decir que un servidor público es jurídicamente responsable cuando se le llama a responder por un comportamiento contrario a una prescripción jurídica y se le declara como tal, debiendo ser sancionado<sup>83</sup>.

## II. CLASIFICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA DE LOS JUZGADORES

A partir del ejercicio indebido del servicio público, surgen doctrinariamente dos ámbitos punitivos estatales: el administrativo y el judicial. En el primero de ellos, subsisten la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa; en tanto que en el segundo de los mencionados ámbitos, se habla de la responsabilidad penal y de la responsabilidad civil. Tal clasificación es aceptada por la CPEUM<sup>84</sup> y reiterada a través de numerosos criterios de la SCJN<sup>85</sup>.

En este sentido un servidor público puede incurrir en responsabilidad:

- Política, por la comisión de actos u omisiones perjudiciales de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; y, tratándose de servidores públicos locales, cuando cometen violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanan, así como cuando manejen indebidamente fondos federales. Esta responsabilidad se hace efectiva a través del juicio político.

---

<sup>83</sup> Rentería, Adrián, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, México, Ediciones Fontamara, S.A., 2001, p. 135.

<sup>84</sup> Véase artículo 109 CPEUM.

<sup>85</sup> Entre ellos, la tesis de jurisprudencia P.LX/96, publicada a fojas 128, t. III, abril de 1996, del SJF, del rubro: “RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL”.

- Penal, para los servidores públicos que delincan con motivo del ejercicio de su encargo. La investigación corresponde entonces al Ministerio Público y su resolución está sujeta a los procedimientos judiciales ordinarios, previo desafuero si, en su caso, se requiere.
- Civil, para aquellos que, con su actuación ilícita, causen daños patrimoniales.
- Administrativa, para quienes falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública.

Cabe destacar una vez más que los procedimientos para fincar cada una de las responsabilidades en contra de un servidor público son autónomos. Esto es, un mismo servidor puede, con la realización de una sola conducta, incurrir en responsabilidad política, penal, civil y administrativa y, por tanto, puede ser acreedor a sanciones de esa misma naturaleza. Es más, las sanciones pueden inclusive coincidir materialmente<sup>86</sup>. Tal coincidencia puede darse únicamente si las referidas sanciones son aplicadas por diversas autoridades<sup>87</sup>. La única limitante, reconocida también a nivel constitucional es el principio *non bis in idem*, según el cual, no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza, por la comisión de la misma conducta. Esto es, un servidor público no puede ser acreedor, por la comisión de la misma conducta, de dos sanciones administrativas, pero sí pueden imponerse en su contra, una sanción

---

<sup>86</sup> Un ejemplo de ello es la destitución y la inhabilitación administrativa, previstas en los artículos 135, fracciones V y VI de la LOPJF y la destitución e inhabilitación penal previstas en el artículo 214, fracción V, *in fine*, del CPF. En relación con la inhabilitación cabe destacar que mientras la administrativa puede durar de seis meses a veinte años; la penal tiene un máximo de catorce años. Esto implica una excepción a la regla general en el sentido de que las penas son más severas que las sanciones administrativas, pues en el caso antes mencionado, la sanción administrativa puede ir más allá que la penalidad. Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, nota 29, p. 61.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 56.

administrativa y una pena. Esta autonomía e independencia es reiterada por el artículo 6º LFRASP<sup>88</sup>.

Como se verá, el límite entre las responsabilidades de que se habla, no es muy claro. Bástenos señalar a manera de ejemplo lo siguiente. El principio fundamental en el que descansa la teoría de la responsabilidad administrativa, se basa en que los servidores públicos están obligados a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Pero, si no es honrado, es claro que no solamente incurre en responsabilidad administrativa, sino también evidentemente en responsabilidad penal, ya que comete un delito. Sin embargo, el citado servidor público también puede incumplir con su obligación de desempeñar su función de manera eficiente y, a su vez, “puede” no incurrir en responsabilidad penal.

Otro ejemplo: si se afecta, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, se afecta también el buen despacho del servicio público encomendado y, por ende, se incurre en alguna violación a un derecho público subjetivo. Por eso ¿incurre el citado funcionario también en responsabilidad política?

No pasa inadvertido que, en la práctica, la naturaleza de la responsabilidad va a ser determinada por diversos factores como pueden ser, el contenido de la conducta (elementos constitutivos), la ilicitud de la misma (qué ordenamiento legal contraviene la conducta atribuida), o bien su gravedad (esto es, las consecuencias de la comisión de dicha conducta).

---

<sup>88</sup> Anterior artículo 4º LFRSP.



En cuanto al primer criterio distintivo, se analizará al abordar el estudio de cada responsabilidad en particular. Por lo que hace a la ilicitud, el autor Acosta Romero<sup>89</sup>, señala que consiste en la omisión de los actos ordenados y en la ejecución de los actos prohibidos por el ordenamiento jurídico. Cuando a una conducta –ilícita- el esquema normativo le imputa una consecuencia, ésta será siempre una sanción. El ilícito deviene entonces un género que tiene varias especies: política, administrativa, penal y/o civil.

Como se vio, las sanciones pueden llegar a coincidir, de acuerdo con la materia que regula al ilícito. Sin embargo, debe hacerse una distinción entre sanción y pena; en efecto, mientras toda pena es una sanción, no toda sanción constituye una pena. Deben considerarse como penas propiamente las que el derecho penal impone a los infractores de esa misma ley. En este sentido, las sanciones administrativas pueden definirse como “el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad”<sup>90</sup>.

La anterior definición trasladada al tema que nos ocupa, esto es a la responsabilidad administrativa de los juzgadores, diría: la sanción administrativa es el castigo que aplica la sociedad (por medio de la SCJN o del CJF), a través del derecho, por las violaciones cometidas a la LOPJF y/o a la LFRASP, principalmente, pretendiéndose por medio de él, asegurar el cumplimiento de los deberes a cargo de los juzgadores.

---

<sup>89</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, D.F., Editorial Porrúa, 1995, p. 1015

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 1018.

El citado Acosta Romero considera que las sanciones administrativas son sanciones menores a las penas y para ser catalogadas como una u otra, debe atenderse a otros criterios, además de los ya mencionados, como son<sup>91</sup>:

- La necesidad de una represión más rápida y severa.
- La personalidad del autor.
- La dirección e intensidad del ataque al bien jurídico.
- La culpabilidad.
- La lesión o trasgresión al orden externo, etc.

Una vez sentadas las anteriores premisas analicemos ahora, cada una de las cuatro vertientes que conforman la responsabilidad jurídica de los juzgadores.

### **III. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA**

La responsabilidad política es aquella que tienen los servidores públicos federales y del Distrito Federal de alta jerarquía cuando en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses fundamentales o de su buen despacho. En relación con los servidores públicos de las entidades federativas, se les puede exigir responsabilidad política, cuando con su conducta incurren en violaciones graves a la CPEUM o a las leyes federales que de ella emanan, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales.

En los antecedentes constitucionales podemos ubicar a la responsabilidad política como aquella seguida por delitos oficiales, aun cuando de penal nada tiene;

---

<sup>91</sup>*Ibidem*, p. 1030. Tales criterios serán estudiados en el capítulo posterior, pretendiéndose en su estudio, destinarlos a un análisis más ordenado (metodológico) para su tipificación en materia administrativa.

por ello, lo que ahora conocemos como juicio político no es otra cosa que el procedimiento por el cual se hace efectiva tal responsabilidad.

El jurista Héctor Fix- Zamudio considera al juicio político como uno de los cinco instrumentos previstos a nivel constitucional para la solución de conflictos, de carácter jurisdiccional, sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales. Las otras cuatro garantías son: las controversias constitucionales, el juicio de amparo, el procedimiento de investigación de la SCJN y la posibilidad de la instancia ante la Comisión de Derechos Humanos<sup>92</sup>. Sin embargo, el juicio político es de naturaleza extraordinaria, por los actos materia del mismo, por la jerarquía de los servidores públicos cuya conducta se cuestiona, por los órganos competentes para conocer y decidir el mismo y por el carácter de las resoluciones que en él se dictan<sup>93</sup>.

Según la autora Eréndira Salgado Ledesma, el juicio político denominado también de responsabilidad o juicio de la opinión y de la conciencia públicas<sup>94</sup>, es uno de los instrumentos que protegen los intereses públicos fundamentales contra actos de los funcionarios públicos que, al olvidar el compromiso de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan, incurren en responsabilidades que los hacen indignos de la confianza que el pueblo depositó en ellos<sup>95</sup>.

Pacheco Pulido señala que el juicio político es de carácter especial, no judicial, dado que sólo procede respecto de cierto tipo de servidores públicos y se constituye

---

<sup>92</sup> Citado por Vázquez Alfaro, José Luis, en *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 264. En el mismo sentido, Pacheco Pulido, Guillermo, *op. cit.*, nota 34, pp. 68 y 69. Por su parte, Ángel Dávila Escareño denomina a esos instrumentos como medios de defensa constitucional y a los ya citados añade las acciones de inconstitucionalidad, el juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional- electoral. Dávila Escareño. Ángel, “La defensa constitucional”, *Vínculo jurídico*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, abril- junio 2004, número 58, p. 24.

<sup>93</sup> Pacheco Pulido, Guillermo, *op. cit.*, nota 34, pp. 69.

<sup>94</sup> Salgado Ledesma, Eréndira, “El máximo tribunal bajo sospecha (juicio político a sus integrantes)”, *Lex, Difusión y Análisis*, México, Editora Laguna S.A. de C.V., mayo 2000, número 59, p. 7.

<sup>95</sup> Pacheco Pulido, Guillermo, *op. cit.*, nota p. 69.

en “un mecanismo extraordinario por los actos materia del mismo, por la jerarquía de aquellos cuya conducta se cuestiona, por los órganos competentes para conocer y decidir, y por el carácter de las resoluciones que en el mismo se dictan”<sup>96</sup>.

El objetivo de la posibilidad de fincar responsabilidad política en contra de un servidor público es la represión y sanción a toda violación que se cometa en contra de la CPEUM que señala los límites de la actuación de todo servidor público, garantizando así a la colectividad el correcto y normal desarrollo de la función pública. Al respecto, el Ministro Gudiño Pelayo refiere que la función del juicio político es revisar la conducta de los servidores públicos que se estima afecta o perjudica las instituciones políticas que se consagran constitucionalmente con el fin de determinar si dicho servidor es o no indigno de permanecer en el cargo o de volver a ocupar cargos públicos, esto es, si es digno o no de confianza<sup>97</sup>.

### **1. Sujetos**

La responsabilidad política no procede en contra de un órgano público o institución pública, sino solamente en contra de las personas físicas denominadas servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión de “alto rango”<sup>98</sup>, según se advierte del listado de servidores previsto en el artículo 110 de la CPEUM, por virtud del cual la responsabilidad política procede:

A nivel federal, en contra de:

- Senadores y diputados del Congreso de la Unión.
- Ministros de la SCJN.

---

<sup>96</sup> *Idem*, p. 116.

<sup>97</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 53, p. 33.

<sup>98</sup> Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, nota 29, p. 56.

- Consejeros de la Judicatura Federal.
- Secretarios de Estado.
- Procurador General de la República.
- Jefes de departamentos administrativos.
- Magistrados de Circuito y jueces de Distrito.
- Consejeros electorales.
- Secretario Ejecutivo del IFE.
- Directores generales y equivalentes de los organismos centralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares y fideicomisos públicos.

En el Distrito Federal en contra de:

- Diputados de la Asamblea.
- Jefe de Gobierno.
- Procurador General de Justicia.
- Consejeros de la Judicatura.

Y a nivel estatal, en contra de<sup>99</sup>:

- Gobernadores.
- Diputados.
- Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia.
- Consejeros de la Judicatura.

---

<sup>99</sup> Cabe destacar que los servidores públicos estatales a que se refiere el artículo 110 constitucional, son políticamente responsables por diferentes tipos de conductas a los federales, como lo son , las violación grave de preceptos constitucionales o de las leyes que de ella emanen o bien, el indebido manejo de fondos y recursos federales.

Como se ve, se trata de puestos de la más alta jerarquía dentro de los poderes públicos tanto federales como estatales, aunque el texto constitucional no especifique expresamente la característica “alto rango”.

Por lo que a nuestro tema concierne, el juicio político procede en contra de todos los juzgadores federales, es decir, tanto en contra de ministros y consejeros como de magistrados de Circuito y jueces de Distrito.

## **2. Conducta**

La conducta típica en la responsabilidad política puede manifestarse a través de una acción o bien, de una omisión, como expresamente lo refiere la fracción I del artículo 109, que dice:

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

Debe destacarse que la conducta activa u omisiva de que hablamos, para poder ser generadora de este tipo de responsabilidad, debe darse en el ejercicio de la función pública encomendada y no como persona física.

Según el segundo párrafo, de la fracción I, del artículo 109 CPEUM, no se incurre en responsabilidad por la mera expresión de ideas.

## **3. Efecto: *perjuicio a los intereses públicos fundamentales o perjuicio al buen despacho de esos intereses***

En primer término debemos de tratar de dilucidar qué son los intereses públicos fundamentales, para después analizar qué actos u omisiones pueden ser

constitutivos de su perjuicio o bien, generadores de una afectación a su buen despacho.

De acuerdo con la Dra. Salgado Ledesma definir o tratar de acotar los alcances de los intereses públicos fundamentales “representa una tarea compleja, porque al ser conceptos tan difusos se prestan a diversas interpretaciones, según el ente que deba definirlos”<sup>100</sup>.

Así, el Diccionario Jurídico Mexicano, define a los intereses públicos fundamentales como “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”<sup>101</sup>. Sin embargo, de dicha definición no desprende cuáles son esas pretensiones, ni a qué necesidades colectivas se encuentran relacionadas, lo que genera incertidumbre jurídica al tratar de tipificar una conducta.

El Ministro Gudiño Pelayo señala que esta situación de relatividad del concepto hace que el asunto de que se trate se politice al ser ponderado por un órgano político de integración basada en el principio de democracia partidista<sup>102</sup>.

Por su parte Alberto del Castillo del Valle<sup>103</sup>, define a los intereses públicos fundamentales como el “cúmulo de aspectos jurídicos que le trascienden e incumben a la sociedad y que dan forma al Estado mismo”, en tanto que para él el buen despacho “está representado por la actividad propia del órgano de gobierno al que encarna o presta su voluntad el servidor público, entendiendo que dicho servidor deberá actuar atendiendo a las necesidades y obligaciones que el encargo público amerita”.

---

<sup>100</sup> Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, nota 29, p. 119.

<sup>101</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, *op. cit.*, nota 3, p. 132.

<sup>102</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 53, p. 34. Para ilustrar su punto de vista, el autor cita como ejemplo que lo que para un partido afecta el interés público fundamental, para otro partido puede no serlo.

<sup>103</sup> Del Castillo del Valle, Alberto, *Bosquejo sobre responsabilidad oficial*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004, p. 32.

Por otro lado, Guillermo Pacheco Pulido refiere que los intereses públicos fundamentales son un conjunto que debe observarse desde el punto de vista político, con criterio histórico y de conformidad con los principios, bases y metas que estructuran el perfil de nuestro país<sup>104</sup>.

La interpretación legal del concepto “intereses públicos fundamentales o afectación a su buen despacho” está dada en el artículo 7 de la LFRSP, aunque es muy corto pues sólo se limita a enumerar una serie de conductas que redundan en su perjuicio. Esas conductas, según Vázquez Alfaro<sup>105</sup>, pueden ser divididas en cuatro sectores:

- El ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano, representativo, federal (fracciones I y II).
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, entre las que se encuentra la libertad de sufragio (fracciones III y IV).
- La usurpación de atribuciones y cualquier contravención (por acción u omisión) a la CPEUM o a las leyes federales cuando se causen perjuicios graves a la Federación, a una o varias entidades federativas o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones (fracciones V, VI y VII).
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y

---

<sup>104</sup> Pacheco Pulido, Guillermo, *op. cit.*, nota 34, p. 62.

<sup>105</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 92, pp. 264 y 265.



a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal (fracción VIII).

Así las cosas, no es sino el Poder Legislativo el que, a través de la Cámara de Diputados, en primer término y, de la de Senadores, posteriormente, se encarga de tipificar una conducta como perjudicial o no de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, quienes, por las razones apuntadas gozan de una amplia facultad discrecional en el ejercicio de tal atribución. Ello hace que el juicio político quede como un arma de considerable peligro en manos de un solo poder público.

Es por ello que la autora Salgado Ledesma afirma que al ser el Poder Legislativo el representante popular facultado para poder afirmar o negar la cuestión que nos ocupa, debe atender a la expresión mayoritaria expresada en las urnas y convertida en gobierno, pero sin desconocer los derechos de las minorías<sup>106</sup>.

#### **4. Procedimiento**

El procedimiento en materia de juicio político se enmarca a nivel constitucional en el artículo 110 y se reglamenta a través de la LFRSP, cuyo Título Segundo, no fue derogado por la nueva LFRASP, según el diverso segundo transitorio de este último ordenamiento.

El multicitado Ministro de la SCJN Gudiño Pelayo en cuanto a la naturaleza de este juicio señala que, con todo y el carácter materialmente político que le resulta innegable, es formalmente de carácter jurisdiccional, ya que en él se contemplan todas

---

<sup>106</sup> Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, nota 67, p 121.

las etapas de un proceso de esa índole y concluye con una sentencia<sup>107</sup>. En efecto, como se verá a continuación se prevé una fase postulatoria, un periodo probatorio, se presenta una fase preconclusiva y se da una segunda etapa que es la del juicio propiamente dicho, en la que se desenvuelve una actividad de un juzgador que emite una sentencia. Además, durante su substanciación se deben respetar todas las garantías de que todo inculpado goza en cualquier procedimiento<sup>108</sup>.

Este juicio sólo se puede promover durante el tiempo en que el servidor público se halle en ejercicio del cargo que se le confirió o dentro del año siguiente a la conclusión de sus funciones<sup>109</sup>.

En el procedimiento en estudio predomina la publicidad de las actuaciones y la oralidad<sup>110</sup>. Asimismo, respeta en todo momento la garantía de audiencia que concede la CPEUM, en su artículo 14.

La crítica más fuerte que se hace al juicio político radica en el papel preponderante que se otorga a la Cámara de Diputados, dejando al Senado únicamente la facultad de fijar la intensidad de las sanciones<sup>111</sup>.

Las etapas en que se divide el juicio político, de acuerdo con el Capítulo II, Título II de la LFRSP, son:

- A. Denuncia.
- B. Instrucción.
- C. Acusación.

---

<sup>107</sup> De ahí lo acertado de la denominación de “juicio”, por un lado; y, por otro “político”, pues el citado procedimiento comparte ambas naturalezas. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 53, p. 34.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>109</sup> Artículo 114 CPEUM. y 9 LFRSP.

<sup>110</sup> Artículo 41 LFRSP.

<sup>111</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 92, p. 266.

D. Conclusiones.

E. Sentencia.

Las tres primeras etapas las lleva a cabo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; en tanto que las dos últimas se substancian ante la de Senadores. Así lo prevén los artículos 74, fracción V y 76, fracción VII, ambos de la CPEUM, como facultades exclusivas de cada una de las Cámaras. Dichos preceptos, textualmente, dicen:

“Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.- V.-...Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren”.

“ARTÍCULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado.- VI.- 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 110 de esta Constitución”.

#### **A. Denuncia (artículo 12 LFRSP)**

El escrito de denuncia puede ser presentado por cualquier ciudadano ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados. Una vez ratificado el escrito de que se trata, la Oficialía turna el asunto a la Subcomisión de Examen Previo, quien se encarga de verificar que la persona en contra de quien se presentó la denuncia sea sujeto de juicio político, que la o las conductas que se le atribuyen sean políticamente típicas y que las pruebas sean suficientes para tener al servidor público denunciado como probable responsable políticamente. Si la subcomisión determina procedente la denuncia, la remite al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

***B. Instrucción (artículos 13 y 14 LFRSP)***

El pleno de las citadas comisiones turna la denuncia a la sección instructora ante quien se abre a prueba el juicio. En este periodo se desahogan tanto las diligencias necesarias para el esclarecimiento de la responsabilidad política que se atribuye al servidor denunciado, como las pruebas de descargo que ofrezca el denunciado.

***C. Acusación (artículos 15 a 20 LFRSP)***

Terminada la instrucción del procedimiento se pone el expediente a la vista, en primer término del denunciante y, posteriormente del servidor público denunciado, a fin de que formulen alegatos. Se hayan o no formulado estos últimos, la sección instructora formulará sus conclusiones. Si de acuerdo con las conclusiones se estima legalmente comprobada la conducta que se le atribuye al denunciado, así como su responsabilidad en la comisión de la misma, se da cuenta con ellas al Presidente de la Cámara de Diputados para que convoque a una sesión en la que, con citación tanto del denunciante como del denunciado y, sólo por mayoría absoluta de los miembros presentes, deberá resolver si acusa o no al encausado ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, que funge con carácter de tribunal.

***D. Conclusiones (artículos 22 y 23 LFRSP)***

Recibida la acusación, la Cámara de Senadores turna el expediente a la Sección de Enjuiciamiento, para que emplace tanto a la Cámara de Diputados como al probable responsable para que presenten sus alegatos de forma escrita. Las

conclusiones, que contendrán una propuesta de la sanción, pueden ser escuchadas de oficio o a petición de parte. Esta Sección de Enjuiciamiento también tiene facultades para ordenar la práctica de las diligencias que considere necesarias para la integración de sus propias conclusiones.

### ***E. Sentencia (artículo 24 LFRSP)***

Recibidas las conclusiones, el Presidente de la Cámara de Senadores anuncia que ésta, en una audiencia final, deberá erigirse en jurado de sentencia quien, por mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión que corresponda<sup>112</sup>, absuelve o condena al acusado<sup>113</sup>. A esta audiencia son convocados tanto la Comisión de Acusación de la Cámara de Diputados como el acusado y su defensor, a quienes se les concede el uso de la palabra.

Cabe destacar que las declaraciones y resoluciones definitivas de ambas Cámaras son inatacables<sup>114</sup>. Esto es, las resoluciones del juicio político son irrecurribles y, por ende, no están sujetas a modificación alguna por parte de ningún órgano. Dicha definitividad no es caprichosa sino que es impuesta en atención a la naturaleza del propio juicio. En efecto, las resoluciones de que hablamos son en extremo delicadas pues el juicio político constituye una vía para lograr la destitución de los servidores públicos de alto rango. Con el establecimiento de la definitividad se veda la intervención de otros Poderes (Ejecutivo y Judicial) en la emisión, contenido

---

<sup>112</sup> Según el artículo 39 LFRSP no podrán votar en ningún caso los diputados o senadores que hubiesen presentado la acusación, ni aquellos que hayan aceptado el cargo de defensor.

<sup>113</sup> Al respecto ver la tesis XXII.1º.29ª, del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, publicada a fojas 1295, t. X, octubre 1999, Novena Época, SJF y su Gaceta, bajo el rubro: "JURADO DE SENTENCIA, FUNCIÓN EMINENTEMENTE JURISDICCIONAL DEL. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

<sup>114</sup> Véase último párrafo del artículo 110 CPEUM y 30 LFRSP.

y sentido del acto político, siendo la autoridad máxima en ese ámbito el Congreso de la Unión y, por ende, el único responsable, adquiriendo así el carácter de órgano terminal<sup>115</sup>.

En el caso de condenarse al servidor público acusado el Senado determinará la pena y la comunicará a los órganos encargados de ejecutarla (en nuestro caso, SCJN o CJF).

## **5. Sanciones**

Según el párrafo tercero del artículo 110 de la CPEUM, las sanciones que la Cámara de Senadores puede aplicar a un servidor público por haber incurrido en responsabilidad política pueden ser la destitución y/o la inhabilitación<sup>116</sup> de uno hasta veinte años para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público<sup>117</sup>, según la intensidad de su conducta. De esta forma, se priva al servidor sancionado de los emolumentos, privilegios y demás prerrogativas que le eran inherentes al cargo público que desempeñaba.

Algunos autores denominan a las sanciones que en esta materia se pueden imponer, como muerte política, pues se priva al enjuiciado de su derecho político de ejercer cargos públicos.

---

<sup>115</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 53, p 35.

<sup>116</sup> La inhabilitación puede ser considerada como una modalidad de la suspensión de derechos a que se refiere el artículo 38, fracción VI de la CPEUM.

<sup>117</sup> Véase artículo 8 LFRSP.

## **6. Resumen**

El juicio político procede en contra de ministros de la SCJN, consejeros de la Judicatura Federal, magistrados de Circuito y jueces de Distrito cuando, en el ejercicio del servicio de impartición y administración de justicia que se les encomendó, causen perjuicio a los intereses públicos fundamentales o afecten su buen despacho. El procedimiento se substancia ante el Congreso de la Unión (primero a través de la Cámara de Diputados, quien se erige en un órgano de instrucción y de acusación; y, posteriormente, ante la Cámara de Senadores, que se erige en jurado de sentencia) y puede concluir con una sentencia de no procedencia o de procedencia de responsabilidad política. En el último de los casos, el juzgador denunciado puede ser acreedor a una sanción consistente en la destitución y/o en la inhabilitación, de uno hasta veinte años, para ejercer cualquier cargo público.

## **IV. LA RESPONSABILIDAD PENAL**

Entre los principios en que descansa el derecho penal destaca el de intervención mínima. Conforme a este último, el aparato punitivo penal se reserva su actuación, encaminándola solamente a aquellas conductas cuya importancia o trascendencia no puede ser tratada adecuadamente más que con el recurso de la pena. De esta manera se explica que, en ocasiones un mismo bien jurídico pueda ser protegido por un ordenamiento administrativo o bien, por un ordenamiento penal, dependiendo la gravedad de la conducta desplegada por el servidor público. Es por

ello que ambos derechos (administrativo y penal) pueden compartir los mismos principios.

Para que una conducta sea considerada como delictiva se requiere, en primer término, de su ilicitud como tal, esto es, aquélla debe estar descrita y sancionada por la ley penal<sup>118</sup>. Esta garantía, tutelada por el artículo 14 constitucional, prohíbe imponer pena alguna que no esté exactamente decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

La responsabilidad penal de los servidores públicos se encuentra prevista a nivel constitucional en el artículo 109, cuya fracción II, en lo conducente, dice:

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

Los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de su encargo o con motivo de él, se encuentran catalogados en los Títulos Décimo (Delitos cometidos por los servidores públicos) y Décimo Primero (Delitos cometidos contra la administración de justicia) del Libro Segundo, del CPF.

### **1. Delitos en que pueden incurrir los juzgadores**

En esta clase de delitos no solamente existe identidad de sujeto activo (al ser sólo los servidores públicos los que pueden incurrir en ellos<sup>119</sup>), sino también de sujeto pasivo: el Estado. En efecto, es el Estado quien delega en un servidor público la realización de un servicio público. Por tanto, si aquél, en la prestación de ese

---

<sup>118</sup> *Nullum crimen sine lege*.

<sup>119</sup> Aunque el segundo párrafo del artículo 212 del CPF dispone que “ Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente”.



servicio o, con motivo de ella delinque, a quien le afecta tal comportamiento ilícito es al Estado.

Como se dijo, los delitos materia del presente apartado, de acuerdo con el CPF, se agrupan en dos. En efecto, en el Título Décimo, se regulan de los artículos 214 a 224 los delitos cometidos por los servidores públicos, que son:

- Ejercicio indebido del servicio público.
- Abuso de autoridad.
- Coalición de servidores públicos.
- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- Concusión.
- Intimidación.
- Ejercicio abusivo de funciones.
- Tráfico de influencia.
- Cohecho.
- Cohecho a servidores públicos extranjeros.
- Peculado.
- Enriquecimiento ilícito.

Por otra parte, en el título Décimo Primero del citado ordenamiento legal, en concreto en el artículo 225, a través de sus diversas fracciones, se contienen los delitos cometidos contra la administración de justicia. En relación con ellos, los juzgadores pueden cometer los siguientes tipos penales:

- Conocer de negocios para los cuales tenga impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello.
- Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba.
- Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión.
- Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen.
- No cumplir con una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello.
- Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley.
- Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebida.
- Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia.
- Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta

sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela.

- No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente.
- Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura.
- No tomar al inculpado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye.
- Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso.
- Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento.
- Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido.
- 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, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo.

- Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley.
- Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habérselo retirado previamente, conforme a lo dispuesto por la ley.
- Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución.
- Rematar, a favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes en cuyo juicio hubieren intervenido.
- Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.
- Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretado en su contra.
- Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común.
- Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están reclusas.

- No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa.
- Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales.

Por último, no debe pasarse por alto que la LA, en su Título Quinto, Capítulo Primero, también prevé una serie de delitos. En efecto, dicho capítulo prevé que será castigado con la pena prevista para el delito de abuso de autoridad, el juez de Distrito que:

- No suspenda el acto reclamado, cuando se trate de peligro de privación de la vida o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la CPEUM, si aquél se llegara a ejecutar<sup>120</sup>; y
- No cumpla con las ejecutorias de amparo<sup>121</sup>.

Por otro lado, refiere la LA que será castigado con la pena prevista para los delitos contra la administración de justicia, el juzgador que:

- No suspenda el acto reclamado, cuando éste importe peligro de privación de la vida o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 CPEUM, si dicho acto no se llegare a ejecutar por causas ajenas a la intervención de la justicia federal<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> Artículo 199 LA.

<sup>121</sup> Artículo 202 LA.

<sup>122</sup> Artículo 199 LA.

- Por negligencia o motivos inmorales (y no por simple error de opinión), no suspenda el acto reclamado (independientemente de su naturaleza), a pesar de la notoriedad en la procedencia de dicha medida<sup>123</sup>.
- Contra lo dispuesto por la LA, excarcele a un quejoso<sup>124</sup>.
- Por no dar curso a las promociones de la competencia de la SCJN, retarde o entorpezca la administración de justicia<sup>125</sup>.
- Sin motivo justificado suspenda o difiera la audiencia constitucional<sup>126</sup>.
- Decrete la suspensión del acto reclamado, aun con el carácter de provisional, fuera de los casos permitidos por dicha ley. Ello, si con dicha medida se produce un daño o se concede una ventaja indebida<sup>127</sup>.

### **A. Enriquecimiento ilícito**

De todos los delitos en que pueden incurrir los juzgadores en el ejercicio de la función jurisdiccional o con motivo de ella, sobresale el de enriquecimiento ilícito. Tan es así que la propia CPEUM, lo destaca en el artículo 109, fracción III, tercer párrafo, al disponer:

“...Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos,

---

<sup>123</sup> Artículo 200 LA.

<sup>124</sup> Artículo 201, fracción I LA.

<sup>125</sup> Artículo 201, fracción II LA.

<sup>126</sup> Artículo 201, fracción III LA.

<sup>127</sup> Artículo 201, fracción IV LA.

cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan”.

De ahí la necesidad de analizar con mayor detenimiento el delito antes mencionado, pues se trata de una de las conductas delictivas que más perjuicios causan al país, “en virtud de que muchos servidores públicos ven en el empleo, cargo o comisión que desempeñan, el instrumento para enriquecerse”<sup>128</sup>.

En relación con el enriquecimiento, no son pocos los autores que consideran al delito en estudio el género, del cual derivan las especies, tales como el peculado, cohecho, concusión y, en general, aquellas conductas irregulares que tiendan al indebido manejo de recursos y fondos federales. De esta opinión es el autor Raúl F. Cárdenas Rioseco<sup>129</sup>, al estimar que el enriquecimiento ilícito no es un comportamiento sino un resultado de un peculado o de un cohecho, es decir un resultado de actos positivos, pero no un delito en sí mismo. Por tal razón tilda al citado tipo penal de anticonstitucional.

#### **a. Bien jurídico tutelado**

La relevancia del delito de enriquecimiento ilícito se explica a través del bien jurídico que protege<sup>130</sup>. En efecto, el Constituyente, al incluir dicho delito en el artículo antes transcrito<sup>131</sup>, consideró que era necesaria una norma de rango

---

<sup>128</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 192.

<sup>129</sup> Cárdenas Rioseco, Raúl F, *El delito de enriquecimiento ilícito ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Editorial Porrúa, 2003, pp. 77 a 89.

<sup>130</sup> A diferencia del derecho penal, algunos autores estiman que en el derecho disciplinario los tipos administrativos no protegen bienes jurídicos, puesto que la sanción administrativa es una respuesta a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales y específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración. Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *Dogmática del derecho disciplinario*, Bogotá, Universidad de Externado, 2002, p. 297.

<sup>131</sup> Por reforma publicada en el DOF, de 28 de diciembre de 1982. Esta reforma además abarcó al entonces Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero

constitucional que asegurara el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos, con el objeto de que prevaleciera su comportamiento honrado, legal, leal, imparcial y eficiente. De esta manera se consideró se reforzaba la moral en el ejercicio del servicio público. En este sentido, al incluir al enriquecimiento ilícito en dicho precepto constitucional estimó que, en caso de que un servidor público faltara a sus deberes, es decir, fuera corrupto en el ejercicio de su encargo o con motivo de él, defraudando así la confianza que el Estado, por virtud de su nombramiento depositó en él, se garantizaba el reestablecimiento del orden jurídico, mediante la aplicación de las penas de hasta catorce años de prisión e inhabilitación para ejercer otro cargo público, entre otras.

Por las anteriores razones podemos concluir que el bien jurídico protegido por el delito de enriquecimiento ilícito es la incorruptibilidad del servicio público. De ahí que la norma que subyace en el delito que nos ocupa rece:

¡Servidor público: sólo debes usar la función pública que el Estado, por virtud de tu nombramiento te confirió, como medio para la satisfacción de las necesidades sociales!

O bien, como prohibición:

¡Servidor público: no debes usar el servicio público, cuyo ejercicio te confirió el Estado, como plataforma para incrementar tu patrimonio!

Cabe destacar que el hecho de que el citado delito se haya previsto a nivel constitucional, no implica el establecimiento de un régimen de excepción para los

---

Federal. En este último ordenamiento, además del delito de enriquecimiento ilícito, se adicionaron los tipos penales de uso indebido de atribuciones y facultades, tráfico de influencia, intimidación y ejercicio abusivo de funciones. Además, se ampliaron tres de los tipos penales existentes: abuso de autoridad, cohecho y peculado, creándose también con rango de Secretaría de Estado la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.



servidores públicos, que lleve consigo un trato desigual al resto de la población, por su calidad específica. Así lo determinó la SCJN, en la tesis XXVI/2002, aprobada el 15 de agosto de ese año, cuyo rubro es: “ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL QUE LO PREVÉ, NO CONTIENE UN RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS”.

### ***b. Elementos del tipo penal***

El artículo 224 del CPF, como tipo penal cerrado, textualmente, dice:

“Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos...”.

De conformidad con el precepto legal antes transcrito, los elementos constitutivos del ilícito que nos ocupa son:

- Sujeto activo calificado: servidor público. Entre ellos, como vimos, se encuentran los juzgadores federales.
- Enriquecimiento: no sólo lo constituye el incremento del patrimonio, sino también la disminución de las deudas u obligaciones. Dicho aumento no se refiere a cualquier ingreso, sino que deber ser sustancial, es decir notoriamente desproporcionado<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> Así lo afirmó el Pleno de la SCJN, en la tesis P. XL/2002, publicada a fojas 10, t. XVI, agosto 2002, Novena Época del SJF y su Gaceta, del rubro, “ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 224 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL COMPRENDE EL ELEMENTO CONSISTENTE EN EL INCREMENTO SUSTANCIAL DEL PATRIMONIO A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL”.

- Ilícito: elemento normativo que califica al enriquecimiento como el resultado del mal o indebido ejercicio del servicio público. Si el incremento del patrimonio (o disminución de las deudas) no se da con motivo de la función pública que desempeña, el servidor puede incurrir en otra clase de responsabilidad (civil, laboral, tributaria o incluso penal), pero en su actuación como gobernado, no como empleado público.
- No acreditamiento del aumento legítimo del patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño: como condición objetiva de punibilidad<sup>133</sup>, se refiere a la circunstancia de que el servidor público, a fin de no ser penalizado desvirtúe las imputaciones hechas en su contra, demostrando que su patrimonio<sup>134</sup> aumentó, o bien que obtuvo los bienes que ingresaron a su patrimonio, así como respecto de los cuales se conduce como dueño<sup>135</sup>, de manera apegada a derecho. No

---

<sup>133</sup> La doctrina discute si se trata de un elemento del tipo penal de carácter omisivo, o bien, como lo afirma el Pleno de la SCJN, en la tesis P.XXXIX/2002, publicada a fojas 9, t. XVI, agosto 20002, Novena Época del SJF y su Gaceta, del rubro, “ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 224 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, AL ESTABLECER LA CONDUCTA DELICTIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, es una condición objetiva de punibilidad. La relevancia de la distinción se halla en el dolo. Esto es, si se trata de un elemento del delito, el conocimiento en el sujeto activo debe abarcarlo. En caso contrario, se debe tener como un requisito de procedibilidad.

<sup>134</sup> O el de su cónyuge, concubina o concubinario, o el de cualquier dependiente económico directo, según el artículo 43 de la nueva LFRASP.

<sup>135</sup> El artículo 44 de la LFRASP señala que para los efectos de la legislación penal se considerarán como tales, los bienes que reciban o de los que dispongan el cónyuge del servidor, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos o por motivos ajenos al servidor público.

se trata de una obligación a cargo del inculpado<sup>136</sup>, pues se relevaría al Ministerio Público de acreditar el delito y la probable responsabilidad de una persona, sino que se trata de un requerimiento que se hace al servidor para que justifique la licitud de sus haberes. Esto es, se trata de una posibilidad material y plena de defensa (garantía de audiencia), criticándose al respecto la introducciones de cuestiones procesales como elementos típicos de un delito<sup>137</sup>.

Entonces para poder tener por acreditado el enriquecimiento ilícito, así como la responsabilidad de una persona en su comisión se requiere:

- Comprobar que se trata de un sujeto activo calificado, esto es, que se trata de un servidor público.
- Verificar la remuneración percibida por aquél.
- Acreditar una desproporción substancial entre lo percibido por el inculpado con lo que cuenta en su haber patrimonial.

Si tales circunstancias se tienen por probadas, surge entonces una presunción de culpabilidad *iuris tantum* en contra del servidor, la que tendrá que desvirtuar demostrando la legitimidad del enriquecimiento.

En relación con las investigaciones en el patrimonio de los juzgadores, la LFRASP<sup>138</sup>, otorga a la SCJN y al CJF, en el ámbito de sus respectivas competencias, la facultad de indagar y auditarlos para verificar la evolución patrimonial, en concreto cuando existan elementos o datos suficientes que hagan

---

<sup>136</sup> Pues de sostenerse ese criterio atentaría contra el principio de presunción de inocencia, que señala que la carga de la prueba recae en la acusación a lo largo de todo el proceso, así como el principio de la no autoincriminación, contemplado en el artículo 20, apartado A, fracción II de la CPEUM.

<sup>137</sup> Cárdenas Rioseco, Raúl F., *op. cit.*, nota 129, p. 79.

<sup>138</sup> Artículos 41 a 46.

presumir que el patrimonio de aquéllos sea notoriamente superior a los ingresos lícitos que pudieran haber recibido. Esta facultad subsiste durante el tiempo en que el juzgador dure en el ejercicio de su encargo y hasta tres años después, en el caso de que lo concluya. En este procedimiento, si el juzgador no logra justificar la procedencia lícita del incremento sustancial en su patrimonio (o el de su cónyuge, concubinas o concubinarios y dependientes económicos), o de los bienes respecto de los cuales se conduce como dueño, la SCJN o el CJF harán la declaratoria ante el Ministerio Público Federal, debiendo coadyuvar con dicha representación. Esta declaratoria, prevista anteriormente en el artículo 90 de la LFRSP, no constituye un requisito de procedibilidad penal, pues sólo se trata de un electo de prueba con que puede llegar a contar el Ministerio Público, sin perjuicio de las pruebas incriminatorias a las que él mismo debe allegarse para poder ejercitar acción penal en contra de un servidor público. Así lo consideró el Pleno de la SCJN, al aprobar la tesis de jurisprudencia XXXIV/2002, de 15 de agosto de 2002, del rubro: “ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. LA DECLARATORIA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 90 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, NO CONSTITUYE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA INICIAR LA AVERIGUACIÓN PREVIA Y EJERCER ACCIÓN PENAL POR ESE DELITO”<sup>139</sup>.

En contra de la postura de la SCJN, Raúl F. Cárdenas Rioseco<sup>140</sup>, estima que la declaratoria de que se habla sí constituye un requisito de procedibilidad o un acto prejudicial. Ello, pues de conformidad con el artículo 224 del CPF, el delito en estudio

---

<sup>139</sup> En contra de este criterio se pronunciaron los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José de Jesús Gudiño Pelayo, quienes formularon voto concurrente.

<sup>140</sup> Cárdenas Rioseco, Raúl F. *op. cit.*, nota 129, pp. 1 a 32.

se tipifica cuando el servidor público no puede acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de sus bienes, y esa circunstancia, esto es, la no acreditación de la legitimidad de aquéllos, sólo puede darse dentro del procedimiento administrativo de verificación patrimonial previsto en la LFRASP, que culmina con la declaratoria en cuestión. En este sentido, el tipo penal de enriquecimiento ilícito se desarrolla necesariamente de la siguiente forma: enriquecimiento, requerimiento administrativo, no justificación, declaratoria formal ante el Ministerio Público.

En lo particular estoy de acuerdo con la postura de la SCJN en el sentido de que la declaratoria administrativa no puede considerarse un acto prejudicial. Esto es así, porque hay que diferenciar perfectamente cada una de las responsabilidades, esto es, la penal y la administrativa. De ello se desprende que un servidor público pueda no justificar dentro del procedimiento administrativo el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de sus bienes, sin embargo sí lo haga dentro del proceso que se instruya en su contra. De estimarse lo contrario, con la sola declaratoria, habría lugar a penalizar al servidor denunciado, haciéndose nugatorio el proceso penal.

## ***2. Procedimiento penal (juicio de procedencia)***

Para que se pueda proceder penalmente en contra de un ministro o consejero, se requiere, según el artículo 111 de la CPEUM, de una declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión<sup>141</sup>. A través del

---

<sup>141</sup> La que sólo puede tomarse por mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión respectiva.

denominado juicio de procedencia se busca desaforar<sup>142</sup> a dichos servidores, para estar en posibilidad de sujetarlos a las autoridades correspondientes, por la presentación de una denuncia de carácter penal en su contra en la que se les atribuya la comisión de un delito durante el tiempo de su encargo<sup>143</sup>.

Fuero es una palabra que tiene diversas acepciones, debiéndose destacar para los fines que persigue nuestro trabajo, solamente el fuero constitucional, en atención a que sólo puede estar establecido en la CPEUM o en la de las diversas entidades federativas, mas no en una ley secundaria, ya que constituiría una excepción a la igualdad constitucional<sup>144</sup>.

La SCJN ha hecho suya la terminología de fuero constitucional para denotar la declaración de procedencia, tal y como se desprende del texto de las tesis de jurisprudencia 37/96 y 38/96 que, respectivamente, dicen:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. CONCEPTO DE. El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de los regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos alude a esta relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos”.

---

<sup>142</sup> El término fuero proviene del latín *forum*, que significa tribunal. Palomar de Miguel Juan, *op. cit.*, nota 2, p. 61.

<sup>143</sup> El fuero constitucional es una situación jurídica de la que gozan determinados servidores públicos, con el objeto de que no se vea entorpecida su función por la acción de otros funcionarios u órganos del poder público. Dicha protección se otorga mediante instrumentos tutelares llamados inviolabilidad e inmunidad. Por inviolabilidad debe entenderse la protección de que gozan ciertos servidores, de manera que no pueden ser perseguidos por las expresiones o conductas realizadas en el ejercicio de sus funciones y no pueden ser reconvenidos por ellas. Por otro lado, la inmunidad debe ser entendida desde un punto de vista procesal, esto es, aquellos servidores que gozan de ella no pueden ser enjuiciados por los delitos o las faltas que cometan, ya sea de carácter ordinario o en el ejercicio de sus funciones, sin que previamente se cumplan ciertos requisitos que suspendan dicha inmunidad. Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, nota 67, pp. 113 a 114.

<sup>144</sup> Pacheco Pulido, Guillermo, *op. cit.*, nota 34, pp. 51 y 52

“CONTROVERSIA 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 el 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”.

El que se prevea el fuero a nivel constitucional, aunque no con ese nombre pues, según el artículo 13 de ese máximo ordenamiento, ninguna persona puede tener fuero en nuestro país, tiene una explicación lógica. En efecto, entre más alta sea la categoría de un servidor público, más vulnerable se vuelve a las acusaciones. Por ello, el fuero tiene como fin alejarlos temporalmente de esas acusaciones con el objeto de no entorpecer el ejercicio de la función pública. Lo anterior, máxime que la materia penal se encuentra estrechamente relacionada con la privación de la libertad. Así, se protege la investidura del servidor público, pero no al sujeto como persona humana, pues entonces sí se rompería con la igualdad jurídica que pregona el artículo 13 de nuestra carta magna<sup>145</sup>. De ahí que en contra de la persona que goce de licencia o esté separado del cargo, no sea necesario que se le sujete al procedimiento de declaración de procedencia, tal como lo establece el artículo 112 de la CPEUM.

Es importante sostener que el fuero solamente protege al servidor público frente a las autoridades jurisdiccionales o con funciones de dirimir un juicio, pero no ante la autoridad encargada de indagar la comisión de un delito, por lo que en caso de que alguien sea citado por el ministerio público para poder integrar una

---

<sup>145</sup> Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 103, p. 47.

averiguación previa en su contra, no puede escudarse en el fuero constitucional para no acudir pues, como se dijo, el fuero no rige en esa etapa del procedimiento penal. De ahí que el fuero sea una inmunidad pero no una impunidad<sup>146</sup>, que de pauta a que su titular jamás sea requerido de responsabilidad y deja de tener vigencia una vez que el servidor público deja el cargo.

En relación con los magistrados y jueces federales cabe destacar que no son sujetos de declaración de procedencia. Así es, el citado artículo 111 constitucional, sin lógica alguna omite aludir a dicha categoría de juzgadores, aun cuando el propio texto federal reconoce a los órganos jurisdiccionales de los que son titulares, como depositarios del PJF.

No obstante la anterior omisión de la CPEUM, la LOPJF en la fracción X, del artículo 81 prevé una figura similar, misma que puede ser calificada como “fuero legal”. En efecto, en dicho precepto se establece que para que un juez de Distrito o magistrado de Circuito puedan ser, en primer término aprehendidos y, por consiguiente para que puedan ser procesados, el CJF, a solicitud de la autoridad judicial, determinará si suspende o no al juzgador federal. Durante el tiempo que dure la suspensión el juzgador, a juicio del CJF, puede continuar recibiendo una remuneración.

Como se ve, la suspensión de jueces y magistrados por parte del CJF constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento. Su inobservancia, al igual que en el caso del fuero constitucional, tipifica el delito contra la administración de justicia, por tanto, se sujeta a las mismas reglas punitivas que

---

<sup>146</sup> Este tipo de fuero sólo se da en el caso previsto por el artículo 61 constitucional, que otorga fuero impunidad a los diputados y senadores en relación con las manifestaciones que esbocen con motivo de su actuación como parlamentario. *Ibidem*, p. 44.



regulan a este último. No obstante lo anterior, se estima conveniente incorporar dicha figura al texto fundamental, con el objeto de otorgarles a los juzgadores federales el trato que la investidura de su cargo exige.

El procedimiento para la declaración de procedencia se reglamenta a través del Capítulo III, Título Segundo de la LFRSP, en virtud de que ese título no se derogó, de acuerdo con el artículo segundo transitorio de la nueva LFRASP en los términos que a continuación se exponen.

Previo al ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público solicita la declaración de procedencia a la Cámara de Diputados quien, a través de la sección instructora practicará las diligencias tendentes a la comprobación del delito, la probable responsabilidad de juzgador en su comisión y a la existencia del fuero del juzgador cuya remoción se solicita<sup>147</sup>. Concluidas las indagatorias, dicha Sección emite un dictamen con el que se da cuenta al Presidente de la Cámara, quien anuncia que aquella deberá erigirse en Jurado de Procedencia<sup>148</sup>. El día designado, la asamblea conocerá del dictamen señalado desahogando una audiencia en los mismos términos previstos por el artículo 20 de la LFRSP, en materia de juicio político<sup>149</sup>. Esto es, en dicha audiencia, una vez erigida la Cámara de Diputados en Jurado de Procedencia, se debe dar lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de ellas que contenga los puntos sustanciales. Acto continuo se concede el uso de la palabra al Ministerio Público (denunciante) y, en seguida, al inculpado o a su defensor o a ambos si así lo solicitan, a fin de que aleguen lo que a su interés convenga. El denunciante puede replicar y, si así lo hace, el inculpado o su

---

<sup>147</sup> Artículo 25 LFRSP.

<sup>148</sup> Artículo 26 LFRSP.

<sup>149</sup> Artículo 27 LFRSP.

defensor pueden hacer uso de la palabra en último término. Retiradas las partes, el Jurado procederá a discutir y votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora<sup>150</sup>.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder en contra del ministro o consejero, éste quedará inmediatamente separado de su empleo y se le sujetará al procedimiento penal que se sigue en su contra. En caso contrario, se suspenderá todo procedimiento en contra del juzgador<sup>151</sup>. Ello, sin perjuicio de que al concluir sus funciones (es decir, cuando ya no goce de fuero constitucional), se pueda proceder en su contra. Lo anterior, dado que la declaración de procedencia no prejuzga sobre la responsabilidad penal de los servidores<sup>152</sup>.

Al igual que en el juicio político, no procede ningún recurso en contra de las resoluciones de la Cámara.

No sobra señalar que, junto con la representación social, la SCJN tiene la atribución de promover el desafuero, en el caso de que una autoridad que goce de dicha inmunidad, incumpla con una sentencia de amparo, según lo prevé el artículo 109 de la LA. Similares son los casos de incumplimiento de sentencias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Esto último de conformidad con el diverso 105 constitucional.

---

<sup>150</sup> Artículo 20 LFRSP.

<sup>151</sup> De ahí que de acuerdo con Pacheco Pulido, la solicitud de desafuero debería corresponder al juez, quien libra la orden de aprehensión, pues puede darse el caso de que se sujete al procedimiento de procedencia a un servidor y, una vez ejercitada acción penal en su contra, el juzgador niegue la apertura del proceso. Esta negativa implicaría necesariamente la incorporación de dicho servidor a sus funciones, pero mientras ya se le causó un daño, al menos moral. En tal virtud, debe reformarse la ley y señalar que sólo cuando exista orden de aprehensión por ejecutar contra un servidor público, podrá iniciarse la declaración de procedencia. Pacheco Pulido, Guillermo, *op. cit.*, nota 34, p. 94.

<sup>152</sup> Artículo 28 LFRSP.

### **3. Penas**

Las penas por los delitos en que pueden incurrir los juzgadores son:

- Prisión hasta de catorce años.
- Multa hasta de dos mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito.
- Destitución en el empleo.
- Inhabilitación de hasta catorce años para poder desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos.

Estas sanciones, en el caso de delitos por cuya comisión el juzgador haya obtenido un beneficio económico o bien haya causado un daño o perjuicio patrimoniales, deberán graduarse conforme a ellos, sin que en ningún caso puedan exceder de tres tantos de lo obtenido o causado.

En relación con la inhabilitación podría pensarse que más que una penalidad se trata de una medida de seguridad. Esto, pues impide a aquel juzgador que ha sido penalmente responsable de alguno de los delitos señalados, continuar prestando sus servicios, evitando así la causación de ulteriores daños a los intereses públicos por un probable comportamiento ilícito posterior. Para descartar ese criterio, basta señalar los siguientes argumentos: 1) las medidas de seguridad se aplican a los inimputables, en tanto que la inhabilitación de la que hablamos se impone a personas capaces e incluso calificadas (juzgadores); 2) las medidas de seguridad no se imponen por tiempo determinado. La inhabilitación, según se vio, siempre prevé un lapso; 3) la inhabilitación no se aplica de manera aislada, sino que se impone junto con la pena privativa de libertad (no en lugar de ésta).

Debe destacarse que, en relación con los delitos previstos en la LA, la inhabilitación a imponer sólo se refiere a la suspensión de derechos para obtener otro empleo en el ramo judicial, en el del trabajo o en el Ministerio Público y, por un término hasta de cinco años. Esto, sin lugar a dudas es una atenuante de la que gozan los jueces de amparo, pues los tipos penales de abuso de autoridad y contra la administración de justicia, conforme a los cuales se sancionan los delitos previstos por la LA, prevén una inhabilitación de hasta nueve y diez años, respectivamente, para ejercer cualquier cargo, empleo o comisión público, esto es, no sólo en el Poder Judicial, en el ramo del trabajo o dentro de la Procuraduría de Justicia, sino en cualquier sector público.

Por otro lado, debe señalarse que en el delito de cohecho, además de las penalidades ya mencionadas, en ningún caso se devolverá a los responsables el dinero o dádivas entregadas, las que se aplicarán en beneficio del Estado<sup>153</sup>.

Asimismo, en el delito de enriquecimiento ilícito también se sancionará al responsable con el decomiso de los bienes cuya procedencia no haya podido acreditar.

#### **A. Reglas para la individualización de las penas**

El CPF, en su artículo 213, establece reglas especiales para la individualización de las penas a imponer a los servidores públicos. Por virtud de ellas, el juez penal en la respectiva sentencia deberá tomar en cuenta:

- Si el servidor público es trabajador de base o de confianza.
- Su antigüedad en el cargo.

---

<sup>153</sup> Véase el último párrafo del artículo 222 CPF.

- Sus antecedentes laborales.
- Percepciones.
- Grado de instrucción.
- Necesidad de reparar los daños e indemnizar los perjuicios ocasionados por la comisión del delito.
- Circunstancias especiales de los hechos constitutivos del ilícito penal.

Refiere la regla en estudio que, por lo que hace al inciso 1., la categoría del funcionario puede tomarse incluso como una agravante de la penalidad.

Por lo que hace a la antigüedad en el cargo, el Segundo Tribunal Colegiado de Decimoséptimo Circuito, en la tesis “PELIGROSIDAD. SERVIDORES PÚBLICOS. LA ANTIGÜEDAD EN EL CARGO DESEMPEÑADO POR ELLOS, Y EL RIESGO DE PERDER SU TRABAJO LÍCITO POR LA COMISIÓN DE UN DELITO RELACIONADO CON SUS FUNCIONES, NO SON CIRCUNSTANCIAS QUE REVELEN UN MAYOR GRADO DE PELIGROSIDAD”<sup>154</sup>, sostuvo que la misma no revela un mayor grado de lo que anteriormente se denominaba peligrosidad del servidor público, pues es un hecho conocido que desde el momento en que se designa a una persona para ejercer una función pública se le informa de las facultades y obligaciones que derivan de su encargo, por lo tanto, resulta inadmisibles que sólo la experiencia les permita percatarse de lo que deben y no deben realizar en el ejercicio del servicio que se les confiere.

---

<sup>154</sup> Amparo directo 524/96. Salvador Reza Guerrero y Raúl Gómez Márquez. 7 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Gómez Molina. Secretaria: Marta Olivia Tello Acuña.

#### **4. Resumen**

Los delitos en los que pueden incurrir los juzgadores se encuentran previstos en los Títulos Décimo y Decimoprimer, del Libro Segundo del CPF, así como en el Quinto, Capítulo Primero de la LA, bajo los títulos: Delitos cometidos por los servidores públicos, Delitos contra la administración de justicia y De la responsabilidad de los funcionarios que conozcan del amparo, respectivamente.

Singular relevancia adquiere el delito de enriquecimiento ilícito, al estar incluido en las reformas constitucionales publicadas en diciembre de 1982, con el objeto de fortalecer la moral en el servicio público y el rechazo a la corrupción.

Para poder aprehender y enjuiciar penalmente a un ministro o a un consejero se requiere de la declaratoria de procedencia por parte de la Cámara de Diputados. Lo anterior, ya que tales servidores gozan de fuero constitucional. No así, por lo que hace a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito. Sin embargo, para que se pueda enjuiciar penalmente a estos últimos, el CJF, a petición de la autoridad judicial, deberá suspenderlo en el ejercicio de su encargo.

Las penas que se pueden imponer a los juzgadores por la comisión de delitos en el ejercicio de su encargo o con motivo de él, van desde la prisión de hasta catorce años, destitución, multa e inhabilitación hasta por el mismo término. En el enriquecimiento ilícito se puede imponer el decomiso a favor del Estado.

## V. LA RESPONSABILIDAD CIVIL

El Título Cuarto de la CPEUM, en particular el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no define la responsabilidad civil. Solamente en el párrafo octavo del diverso 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda. El citado precepto legal, textualmente, dispone:

Artículo 111.- "...En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia...".

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie puede dañar a otro" y encuentra su base constitucional en los artículos 1o., 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público<sup>155</sup>.

De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en su persona o en su patrimonio, el individuo que lo cause incurre en responsabilidad y está obligado a reparar tanto los daños causados, como a indemnizar los perjuicios

---

<sup>155</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, p. 27.

provocados por él mismo o un tercero por el que debe responder<sup>156</sup>. Así lo prevé el artículo 1910 del CCF que, textualmente, dice lo siguiente:

“Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Así, si es un servidor público quien, en ejercicio de sus funciones, causa un daño o un perjuicio, incurre en responsabilidad en términos del artículo antes transcrito. Esta responsabilidad debería ser directamente imputable al Estado ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos<sup>157</sup>. Sin embargo, conforme al texto del artículo 1927 del citado ordenamiento legal, en vigor a partir del 1º. de febrero de 1994, el Estado responde en los siguientes términos:

“El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos”<sup>158</sup>.

En el ámbito del derecho público, cuando el particular solicita del Estado, la prestación de un servicio público, deben distinguirse dos posibilidades: a) el Estado se niega a cumplir la prestación solicitada, o; b) el Estado accede a la solicitud. Si éste niega lo solicitado surge inmediatamente la sanción del poder de exigir, es decir, la acción para hacer efectivo el derecho de petición. Sin embargo, cuando el Estado

<sup>156</sup> Palomar de Miguel Juan, *op. cit.*, nota 2, p. 1188.

<sup>157</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, pp. 27 y 28.

<sup>158</sup> Esta disposición, según el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez no debería estar prevista en el CCF, pues el Estado nada tiene de civil, sino que se trata de una persona de derecho público que debería quedar sujeta a las leyes y procedimientos de naturaleza administrativa. *Ibidem*, p. 14.



accede a la solicitud, entonces interesa conocer en qué situación jurídica se viene a colocar el gobernado frente a él.

Al respecto, el autor Gabino Fraga en su libro de derecho administrativo<sup>159</sup>, menciona que existen dos posturas: una, que corresponde a la tendencia a encajar los fenómenos de la vida administrativa dentro de las instituciones de derecho civil y otra, que explica la situación jurídica de que se trata, con criterios que reposan sobre la especialidad del derecho que rige al servicio público que el particular solicita del Estado.

La primera de las tesis antes mencionadas se conoce como civilista o contractual. En ella se considera que el particular, cuando solicita un servicio público y el Estado accede a su prestación, celebra con él un contrato, ya que se forma un concurso de voluntades. Esto, independientemente de que los derechos y obligaciones de las partes (particular y Estado) no se fijen por un concurso de voluntades, sino que el Estado, unilateralmente los señala. Ello, pues se está ante la presencia de un contrato de los llamados de adhesión.

En contra de la tesis antes explicada, la doctrina ha argumentado lo siguiente: a) no siempre que hay concurso de voluntades existe un contrato; b) en todo contrato existe, por lo menos, la posibilidad legal de que las partes discutan libremente las cláusulas que lo integran (lo cual no ocurre entre el particular y el Estado, pues no pueden modificar por un acto de voluntad los derechos o las obligaciones que la ley establece); c) tampoco puede hablarse de un contrato de adhesión, pues en el caso

---

<sup>159</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 32, pp. 423 a 525.

no es una de las partes quien fija cláusulas del mismo, sino que es la ley quien fija las condiciones para la prestación de un servicio público.

La segunda postura se basa en la naturaleza especial de las instituciones de derecho público. Cuando el particular cumple con los requisitos que la ley establece para obtener del Estado la prestación que solicita, tal cumplimiento es, por sí solo, la condición para que, al caso individual, se aplique la situación jurídica general creada por dicha ley; o bien, la condición para que el Estado realice un acto especial, que es el que coloca al gobernado de una situación jurídica general a una situación jurídica individual.

Sea cual fuere la postura que se adopte, lo cierto es que cuando el Estado presta un servicio público al gobernado, debe hacerlo conforme a la ley. En caso contrario, esto es, si aquél incumple con la ley y con ello causa algún perjuicio o daño al particular (por virtud del contrato, de un contrato “de adhesión” o, por mandamiento de ley), se encuentra obligado a resarcirlos.

La doctrina moderna habla de una tercera fuente de obligación del Estado de responder de los daños y perjuicios causados por la indebida prestación de un servicio público y es la relación de dependencia que une al servidor público (quien materialmente es el causante de los daños y perjuicios) y el Estado (quien nombró al causante como servidor público). Dicha responsabilidad se conoce como objetiva. En ésta, el fundamento de que sólo se puede exigir responsabilidad cuando se ha actuado de manera dolosa o culposa, no se toma en consideración. El maestro Gutiérrez y González define a la responsabilidad objetiva como “la necesidad jurídica que tiene una persona llamada obligado-deudor, de cumplir voluntariamente, a favor

de otra persona llamada acreedor, que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que tenía, y que le causa un daño, originado por: a) una conducta o un hecho previsto por la ley como dañoso; b) el empleo de un objeto que la ley considera en sí mismo peligroso; o, c) por la realización de una conducta errónea, de buena fe”<sup>160</sup>.

El citado autor señala tres especies de responsabilidad civil objetiva<sup>161</sup>:

- Responsabilidad objetiva *stricto sensu*: en ella se debe responder por una conducta que, aunque autorizada por la ley, causa un daño que debe ser reparado.
- Responsabilidad objetiva por riesgo creado: en ella la licitud o ilicitud es irrelevante, lo que interesa es que el daño haya sido causado por el empleo de un objeto considerado por la ley como peligroso en sí mismo.
- Responsabilidad objetiva por una conducta errónea: en ella se responde por la violación de un deber jurídico sin culpa y por causa de un error de la persona que sufre el daño.

En el caso, el Estado, sin actuar a título de dolo ni de culpa (es más, no actúa, pues su actuación la delega a los servidores públicos, quienes cometen la infracción), debe responder de los daños y perjuicios causados a raíz de dicha infracción. La citada responsabilidad se basa en la delegación de la prestación del servicio público que hace el Estado al servidor, por virtud de su nombramiento. Como se ve, dicha responsabilidad encuadra exactamente en la primera de las

---

<sup>160</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, México, Editorial Porrúa, 1993, pp. 783 a 784.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 790.

clasificaciones antes mencionadas pues el Estado si bien no actúa *per se* en la prestación de los servicios que le son encomendados, el servidor público sí lleva a cabo un acto ilícito dolosa o culposamente.

Independientemente de cuál sea la fuente de obligación del Estado para reparar los daños e indemnizar los perjuicios que causen sus servidores públicos por una indebida actuación, lo cierto es que en nuestro país, tal principio no está francamente aceptado, a pesar de su previsión legal. Según el autor Gabino Fraga, dos ideas han contribuido a la inadmisión del principio de responsabilidad antes referido. Por una parte, el concepto de la soberanía considerada como un derecho de una voluntad jurídicamente superior de actuar, sin más limitaciones que las que el propio Estado se impone; y, por otra parte, la idea de que el Estado sólo puede actuar dentro de los límites legales y la responsabilidad deviene por una actuación ilícita, por tanto, se ha considerado que si alguna actuación pública se desarrolla fuera de los límites legales, no es ya él quien actúa, sino el funcionario personalmente y, sólo sobre él debe recaer la responsabilidad<sup>162</sup>. Así pues, según el autor en comento, es el principio de la irresponsabilidad del Estado el que rige en México, ya que sólo excepcionalmente y por virtud de una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización, como es el caso de la expropiación.

En la evolución de las instituciones jurídicas, la responsabilidad civil a cargo de jueces y magistrados federales ha cobrado mayor importancia. Esto, porque el servicio público de impartición de justicia que a ellos se les ha delegado, constituye uno de los más importantes. Por ende, si éste se lleva a cabo deficientemente o de manera indebida, repercute indiscutiblemente en la paz social.

---

<sup>162</sup> *Ibidem*, pp. 417 a 422.

En la práctica no se ha dado ningún caso en que el Estado haya reparado los daños o indemnizado los perjuicios causados por una indebida actuación judicial. En lo personal, estimo que tal situación ha obedecido, por un lado, a que anteriormente no existía un organismo que formalmente controlara y verificara la actuación de los juzgadores, como ahora lo hace el CJF; y, por otro, a que no cualquier indebida actuación judicial, produce daños o perjuicios patrimoniales, pues no todos los asuntos de los cuales conocen son de naturaleza económica. Por ejemplo, en un proceso penal, puede suceder que el juzgador no resuelva la situación jurídica de un inculpado, en el término de ley. En este caso habría que analizar cómo cuantificar el daño, si es que, aunque con demora, el juez llegara a dictar auto de libertad por falta de elementos para procesar, pues entonces el inculpado habría permanecido privado de su libertad por más tiempo del que señala la ley. En este ejemplo, como en muchas otras situaciones, inclusive civiles o hasta mercantiles, hay que atender al daño moral, institución que consecuentemente tampoco ha sido desarrollada bastamente tanto en la práctica forense como en la doctrina.

A diferencia de la constitución española (en cuyo artículo 121 dispone que los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la administración de justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado), nuestra carta magna, ni ningún ordenamiento legal federal, prevén expresamente esa indemnización. Es decir, no existe dispositivo legal que señale específicamente que el Estado es patrimonialmente responsable por algún ilícito cometido durante la administración e impartición de justicia, sino que hay que acudir al código civil que señala, de manera genérica esa indemnización.

Para la doctrina española el funcionamiento anormal son los datos ilegítimos que son consecuencia de una actividad culpable de la administración; en tanto que puede todavía hablarse de un “normal funcionamiento” cuando, a pesar de que se produzcan daños, éstos sean causados sin culpa, con una voluntad meramente incidental e incluso por caso fortuito y su fundamento está en el riesgo objetivo que ocasiona la realización de determinadas actividades o servicios.

Cabe destacar que la Constitución Política del Estado de Tlaxcala en su artículo 3º. prevé como garantía individual el derecho de toda persona a ser indemnizado por la privación ilegal de su libertad por parte de alguna autoridad así como por error judicial.

Sentadas las anteriores cuestiones doctrinales analicemos ahora los elementos que configuran a la responsabilidad civil estatal.

### **1. Elementos**

En principio la lesión perjudicial de un derecho entraña el deber de restitución o reparación para restablecer la igualdad y la justicia. La restitución se hace reparando, en cuanto fuere posible, el daño causado. Si el daño no puede compensarse en bienes de la misma clase, es absolutamente equitativo compensar en bienes de otra clase.

José Salsmans, en su libro “Deontología jurídica o moral profesional del abogado” <sup>163</sup>, refiere que para que proceda una indemnización se requiere de las siguientes condiciones:

- El daño debe haber sido verdaderamente injusto, es decir, la lesión debe corresponder a la violación de un derecho del prójimo.
- Dicho daño debió ser causado voluntariamente. Al respecto, debe decirse que la voluntad puede manifestarse de dos formas: por un lado, como el propósito deliberado de haberlo causado, es decir, mala fe; o bien, como la estima razonable y prudente, más o menos clara, de haber obrado mal. En este último caso debe atenderse al principio de la evitabilidad. En efecto, si la conducta lesiva se pudo haber evitado sin gran trabajo y se ha descuidado el hacerlo, existió en él la voluntad de su causación y se encuentra obligado a resarcir la lesión. Si la conducta lesiva no se podía evitar, o no se tenía al alcance el medio para evitarla, entonces no existe obligación de reparar el daño. Esto, porque la acción no es injusta.
- La lesión debe ser real, es decir, la tentativa no causa el deber de reparar.
- El daño debe ser consecuencia del comportamiento. Debe destacarse que no siempre es fácil determinar si ha habido una verdadera causa o sólo una ocasión del daño. Generalmente habrá que suponer una

---

<sup>163</sup> Salsmans, José, *Deontología jurídica o moral profesional del abogado*, México, Editorial Buena Prensa S.A., 1947, pp. 109 a 117.

verdadera causalidad, cuando el daño es un efecto connatural y bastante próximo a la acción. En caso de duda sobre la causalidad del daño o sobre la verdadera causalidad ejercida por un juzgador, no se le puede imponer la obligación de reparar. La duda sobre la unión de la causalidad entre la conducta del servidor público y el daño producido, se presenta sobre todo cuando ese daño no es inmediato a la acción, sino muy posterior.

- La reparación del daño debe ser conforme a la medida exacta de la causalidad que se ha ejercido, es decir, conforme al daño que realmente se causó.

De todo lo anterior, tenemos que son elementos de la responsabilidad civil estatal, los siguientes<sup>164</sup>: a) un acto ilícito; b) la existencia de un daño; y c) un nexo de causalidad entre el ilícito y el daño. Los tres supuestos anteriores son dependientes, es decir, por sí solos no generan responsabilidad alguna, sino que necesitan de su combinación para que nazca la acción correspondiente.

### **A. Acto ilícito**

Como fuente de derechos de crédito indemnizatorios y, en lo que nos importa, el maestro Gutiérrez y González lo define como toda conducta humana culpable, por intención o por negligencia, que pugna con un deber jurídico en estricto sentido, plasmado en una ley de orden público o sancionado como buena costumbre<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *op. cit.*, nota 3, pp. 2826 y 2827.

<sup>165</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *op. cit.*, nota 160, p. 541.



Para Rojina Villegas lo ilícito se puede definir en el derecho como toda interferencia en una esfera jurídica ajena, cuando la norma no autoriza ese acto de interferencia<sup>166</sup>. En este concepto queda comprendido lo ilícito como toda forma de violación de un deber jurídico, pues no sólo contraviene la norma general que se deduce del sistema jurídico, según la cual nadie puede interferir en la esfera jurídica ajena si el derecho no faculta para ello, sino que también se comprende en esa definición la violación de los deberes jurídicos concretos, es decir, el incumplimiento de las obligaciones de dar, hacer, no hacer y tolerar que se impongan por virtud de una relación jurídica determinada entre un sujeto activo y un sujeto pasivo<sup>167</sup>.

En este sentido, el concepto de acto ilícito significa que el juzgador, en el ejercicio de la función jurisdiccional que desempeña, realiza una conducta que contraviene alguna obligación a su cargo, establecida en la LOPJF o bien, en la LFRASP, interfiriendo de manera ilícita en la esfera del pasivo. Esta interferencia puede ser dolosa, si obra con la voluntad de causar un daño; o bien, éste se produce por un descuido, falta de atención o imprudencia de aquél. En este último caso, se parte del concepto de que hay una obligación sobreentendida en todo sistema jurídico, según la cual todo hombre -más un juzgador- al desarrollar cualquier actividad, debe proceder con diligencia, previsión y cuidado. Por tanto, todo actuar del juzgador que cause daño a un justiciable violando esa regla general de conducta, lo obliga a la reparación del daño causado<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, t. V Obligaciones, México, Antigua Librería Robredo, p. 407.

<sup>167</sup> *Idem*.

<sup>168</sup> Según el reconocido tratadista Marcel Planiol, existe dolo cuando la persona de mala fe se sustrae voluntariamente del cumplimiento de sus obligaciones. Por otro lado, la culpa consiste en la falta no intencional de cumplimiento a sus obligaciones. Respecto de la culpa, se habla de una de una clasificación tripartita: culpa grave, culpa leve y culpa muy leve. La primera consiste en una negligencia de bulto, tal que ni aun los hombres

De lo antes expuesto se exceptúa el caso relativo a la responsabilidad objetiva, en donde se acepta que cuando se causa un daño por el uso de cosas peligrosas o en general por virtud de una actividad que origine un riesgo para los terceros, debe repararse el daño causado, aun cuando se proceda lícitamente. Aquí el fundamento ya no radica en la existencia de un hecho ilícito, sino en el riesgo que se crea para los demás cuando se hace uso de cosas peligrosas, o bien cuando se lleva a cabo una actividad que en sí misma implica también un peligro para los terceros en general.

### **B. Daños y perjuicios**

La existencia de un daño es un elemento *sine qua non* de la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista la obligación de reparar, es necesaria su causación.

Empecemos por revisar la definición lexicográfica del término daño, para evaluar mejor el tratamiento que nuestro derecho le da. Sobre el particular, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, dice:

Daño: (del latín *damnum*) efecto de dañar, detrimento, menoscabo.

Dañar: Causar detrimento, menoscabo, perjuicio, dolor, etc. Maltratar, echar a perder, pervertir, etc. Condenar, sentenciar, dañar al prójimo en la honra<sup>169</sup>.

El daño implica todo menoscabo sufrido en el patrimonio por virtud de un hecho ilícito (daño emergente), así como la privación de cualquier ganancia que,

---

menos cuidadosos la cometerían en sus propios asuntos. La culpa leve se aprecia según el cuidado que los hombres ponen comúnmente en sus negocios. Por último, la culpa muy leve existe por el simple hecho de que un resultado lesivo hubiera podido evitarse aun por una persona sumamente vigilante y muy cuidadosa. Planiol, Marcel, *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés*, t. VII, Las obligaciones. Segunda Parte, trad. Mario Díaz Cruz, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1997, pp. 142 y 143.

<sup>169</sup> Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa- Calpe, 1970, p. 420.

legítimamente la víctima debió haber obtenido y no obtuvo como consecuencia de ese hecho (lucro cesante)<sup>170</sup>. Los artículos 2108 y 2109 del CCF, definen al daño y al perjuicio desde el punto de vista del incumplimiento de una obligación. Ambos preceptos se encuentran en el Título relativo a los “Efectos de las obligaciones”; y en el Capítulo concerniente a “Las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones”. Dicen así:

“Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”.

“Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”.

El CCF en su artículo 1910 señala que, quien obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause un daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Como se ve, nuestra legislación distingue entre daños y perjuicios, en tanto otras como la francesa y la argentina los consideran sinónimos y genéricamente denominan “lucro cesante”<sup>171</sup>.

De los conceptos de daño y lucro, es este último el que mayores dificultades presenta en cuanto a su determinación y límites. Mientras el concepto de daño se refiere a hechos pasados, el del lucro participa de todas las vaguedades propias de los conceptos imaginarios dado que se refiere a ganancias hipotéticas, que “con

---

<sup>170</sup> Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 166, p. 393.

<sup>171</sup> Ochoa Olvera Salvador, *La demanda por daño moral*, México, Grupo Editorial Monte Alto S.A. de C.V., 1993, p. 3.

seguridad”, se hubieran obtenido, de no ocurrir el evento dañoso<sup>172</sup>. Esto es, no basta la simple posibilidad de obtención de la ganancia frustrada, sino la suma probabilidad, atendiendo al curso normal de las cosas o a las circunstancias especiales del caso concreto.

En cuanto a las clases o tipo de daños, el autor Salvador Ochoa Olvera<sup>173</sup> habla de los siguientes:

1. Daño actual: es aquel que se da en el momento en que surge la controversia, cuya existencia, magnitud y gravedad se asimilan al hecho ilícito que lo produce.
2. Daño futuro: es aquel que al momento de que surge la controversia nunca presenta las tres características del actual, es decir, existencia, magnitud y gravedad, sino que éstas se producirán con posterioridad.
3. Daño directo: es aquel que soporta el agraviado.
4. Daño indirecto o reflejo: es aquel que soporta una persona distinta al agraviado inmediato.
5. Daño cierto: su existencia, magnitud y gravedad son perfectamente determinados al momento del acontecimiento dañoso.
6. Daño eventual: lo forma el conjunto de consecuencias y circunstancias que, de presentarse, darán origen a un daño y que, hasta ese momento se podrá precisar con certeza.

La doctrina también señala que el daño debe ser individualmente determinado, esto es, en relación a una persona o grupo de personas, es decir, con entidad. Esta

---

<sup>172</sup> Castán Tobeñas, José. *Derecho civil español, común y federal, Derecho de las Obligaciones*, t. 3, Madrid, Editorial Reus, p. 270.

<sup>173</sup> Ochoa Olvera, Salvador, *op. cit.*, nota 171, p. 6.

característica del daño dejaría fuera aquellos casos en que los afectados por una indebida actuación judicial sean amplios grupos de población, cuyo resarcimiento constituiría una gran carga pública financiera<sup>174</sup>.

Así, adaptados los anteriores conceptos al derecho disciplinario, podemos definir al daño patrimonial como al perjuicio de la siguiente manera:

Daño, es la pérdida o menoscabo cierto y actual sufrido en el patrimonio de una persona, en nuestro caso, en el de los justiciables, por la realización de conductas ilícitas de los juzgadores en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Perjuicio, es la privación cierta y actual de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido, de no haberse generado la conducta ilícita a cargo del juzgador.

#### **a. Daño moral**

Otra gran clasificación es la que atiende a la naturaleza de los bienes jurídicos lesionados. En efecto, la postura de que sólo existen derechos patrimoniales de índole pecuniaria ha sido ya superada. En la actualidad se habla de derechos extrapatrimoniales, como son los de la personalidad que, a pesar de no ser materiales, también pueden ser afectados por el incumplimiento de una obligación (como, en nuestro caso, una indebida actuación judicial).

Hasta la fecha, la doctrina no ha logrado diferenciar esos derechos extrapatrimoniales de los patrimoniales de una manera clara. Ello pues, según el

---

<sup>174</sup> Castro Estrada Álvaro, *op. cit.*, nota 1, pp. 339 a 342.

maestro Gutiérrez y González no se puede hablar de un catálogo o lista cerrada de los primeros debido a que aún se encuentran en evolución<sup>175</sup>.

Lo que al respecto se ha dicho es que tales derechos forman parte de lo que se conoce como el patrimonio moral de las personas que se integra por derechos de la personalidad, de la familia y sociales. Dicho patrimonio, al igual que el económico es susceptible de daño. Asimismo, se sabe que esta lesión, no autorizada por la norma jurídica puede y debe ser indemnizada, por más difícil que sea su valuación en dinero.

El citado maestro Gutiérrez y González define al daño moral como “el dolor cierto y actual sufrido por una persona física, o el desprestigio de una persona, física o social colectiva, en sus derechos de la personalidad, con motivo de un hecho ilícito o lícito y que la ley considere para responsabilizar al autor”<sup>176</sup>. El maestro en cita comprende a los derechos de la personalidad en tres amplios campos: a) parte social pública; b) parte afectiva; y c) parte físico somática. En la parte social pública ubica los derechos al honor o reputación, al título profesional, al secreto o a la reserva, al nombre, a la presencia estética y de convivencia. La parte afectiva se ocupa de los derechos de afección en dos vertientes: familiares y de amistad. La parte físico somática se refiere a los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad física, ecológicos, relacionados con el cuerpo humano y sobre el cadáver<sup>177</sup>.

El artículo 1916 del CCF<sup>178</sup>, prevé:

---

<sup>175</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *op. cit.*, nota 160, p. 795.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 797.

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 743.

<sup>178</sup> La legislación civil admite por primera vez, aunque de manera condicionada, la reparación moral en el Código Civil de 1928, en cuyo artículo 1916 establecía: “Independientemente de los daños y perjuicios, el juez puede acordar a favor de la víctima del hecho ilícito, o de su familia si aquélla muere, una indemnización equitativa a título de reparación moral que pagará el responsable del hecho. Esta indemnización no podrá exceder de la

“Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas”.

El tratadista Rafael Rojina Villegas señala que el daño moral consiste en toda lesión a los valores espirituales de la persona (honor, honorabilidad, honra, reputación, prestigio, sentimientos o afecciones) originada por virtud de un hecho ilícito o sea, por cualquier tipo de interferencia en la persona, en la conducta, o en la esfera jurídica de otro, que no esté autorizada por la norma jurídica<sup>179</sup>.

Para que sea procedente la acción por daño moral, al igual que en el pecuniario, se requieren los siguientes elementos: a) la existencia de un hecho o conducta ilícita provocada por una persona denominada autora; b) que ese hecho o conducta ilícita produzca afectación a una determinada persona, en cualquiera de los bienes que, a título ejemplificativo, tutela el artículo 1916 del CCF; y, c) que haya una relación de causalidad adecuada entre el hecho antijurídico y el daño. Lo anterior, lo corrobora la tesis I.3o.C.368 C, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicada a fojas 1131, tomo XVI, noviembre de 2002, Novena Época del SJF y su Gaceta, del rubro, “DAÑO MORAL. PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN RELATIVA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)”.

Por lo que hace a los bienes jurídicos que tutela el daño moral, la clasificación legal es enunciativa mas no limitativa y tiene además un carácter extenso, por lo cual admite la analogía. Ahora bien, la legislación civil no define los nueve bienes que

---

tercera parte de lo que importe la responsabilidad civil. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará al Estado en el caso previsto en el artículo 1928”. Este precepto legal fue reformado en 1982 quedando su definición en los términos aún vigentes.

<sup>179</sup> Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 166, p. 143, 401.

menciona el daño moral como objeto de su protección, por lo que es necesario acudir a la doctrina para tal efecto.

El autor Salvador Ochoa Olvera define los bienes de los que hablamos de la siguiente forma<sup>180</sup>:

- Sentimientos: pueden ser de dolor o de placer. El daño moral en este aspecto se refiere tanto a los sentimientos que nos causa un dolor moral o a aquella conducta ilícita que nos priva de sentimientos de placer.
- Afectos: la tutela jurídica sobre este bien recae en la conducta ilícita de una persona que tiene como fin afectar o dañar ese ánimo particular sobre determinada persona o cosa, y que al verse lesionado tal bien sufre una afectación que constituye un agravio de naturaleza extrapatrimonial que debe ser reparado.
- Creencias: comprende la naturaleza más subjetiva de la persona; ésta le da completo crédito a algo, una idea, un pensamiento, que incluso sirve de guía en su vida diaria, por tener la certeza de que es válido. El agravio moral se constituye cuando la agresión específica recae sobre estos conceptos.
- Decoro: lo integran el honor, respeto, pureza, honestidad, recto, honra estimación. El decoro se basa en el principio de que a toda persona se le debe considerar como honorable, merecedor de respeto, lo cual es una regla general aceptada por el trato social. Por tanto, en sentido negativo, la conculcación de este bien se genera cuando, sin fundamento, se daña a una persona en su honor o en la estimación que los demás tienen de

---

<sup>180</sup> Ochoa Olvera Salvador, *op. cit.*, nota 171, pp. 41 a 46.



ella en el medio social donde se desenvuelve y que es donde directamente repercute el agravio.

- Honor: es un bien objetivo que hace que la persona sea merecedora de admiración y confianza. El honor se gesta y crece en las relaciones sociales. Este bien goza de tutela penal a través de la tipificación del tipo penal de calumnia, pero como figura independiente al daño moral.
- Reputación: se puede apreciar en dos aspectos. El primero consiste en la opinión generalizada que de una persona se tiene en el medio social donde se desenvuelve; en tanto que el segundo se refiere a lo sobresaliente o exitosa que es dicha persona en sus actividades. Entonces, el agravio extrapatrimonial se configura cuando se dan conductas ilícitas que tienen por fin lograr el descrédito o menosprecio del agraviado. Resulta un caso frecuente en las personas morales.
- Vida privada: son todos y cada uno de los aspectos particulares, personales y de familia de un sujeto.
- Configuración y aspectos físicos: se encuentran relacionados con la apariencia, con el modo de presentarse a la vista de las personas, como es la figura de un sujeto, así como su integridad física. Este derecho se debe entender como una extensión a la seguridad de la persona y debe contemplarse en sus dos aspectos: el primero se refiere a la agresión de palabra u obra, referido a la figura física del individuo; en tanto que el segundo se refiere a las lesiones que recibe el sujeto agraviado en su cuerpo o en su salud, que es una de las especies en que se divide el

derecho a la vida. Ejemplo: cuando una persona causa una lesión en el cuerpo de otra, que supongamos deja una cicatriz perpetua, causa también un dolor moral, independientemente del delito de lesiones, por el cual se le debe condenar al pago de daños y perjuicios.

- Consideración que de sí misma tienen los demás: esta expresión constituye un error gramatical, porque la consideración que tutela el daño moral no es la “consideración de sí misma”, ya que nadie podría entender qué consideración tiene una persona de sí misma (auto trato), por lo que la redacción correcta debiera ser “la consideración que de la persona tienen los demás”. Se trata de una lesión a la estima que los demás le profesan a un agraviado, o sea el trato con urbanidad y respeto del que es merecedor. Este bien es el que se presta a más discusiones por lo genérico de su contenido.

Como se ve, un acto que causa un daño moral se puede relacionar perfectamente con uno o más bienes de los que señala el artículo 1916 del CCF. En efecto, una persona puede ser afectada, al mismo tiempo, en sus creencias y en sus sentimientos, sin que se hable de una pluralidad de daños morales. Por ello, el número de bienes lesionados no es determinante para la existencia del daño moral. En todo caso, contará para los efectos de la condena en cuanto se determine la indemnización del agravio moral.

Debe señalarse que la demostración de la existencia del daño moral es objetiva, siendo necesario probar, por un lado, la relación jurídica que vincula al sujeto activo o agente dañoso con el sujeto pasivo o agraviado; y, por otro, la existencia del hecho u omisión ilícitas que causa el daño moral, lesionando uno o

varios de los bienes que tutela la institución en estudio (conducta antijurídica y realidad del ataque), sin que sea necesaria la demostración de la intensidad o magnitud del daño, al ser de índole subjetiva<sup>181</sup>.

Un ejemplo de daño moral producido en un justiciable fue materia de la queja administrativa 711/2003, resuelta por el Pleno del CJF en sesión de 18 de febrero de 2004. En ésta, los inconformes (abogado defensor e inculpado privado de su libertad), atribuyeron a la magistrada María del Carmen Torres Medina, en su carácter de titular del Tribunal Unitario del Noveno Circuito, entre otras irregularidades, haber omitido acordar la libertad bajo caución a que tenía derecho el referido procesado, inmediatamente después de que éste lo solicitó. El CJF encuadró dicha conducta en la causa de responsabilidad prevista por el artículo 8, fracción XXIV (abstenerse de cualquier acto u omisión que implique el incumplimiento de una disposición legal) de la LFRASP, imponiéndole a la magistrada denunciada una amonestación pública<sup>182</sup>. Lo anterior, al considerar acreditada la conducta que se le imputó, pues infringió el artículo 20, apartado A, fracción I, de la CPEUM, al no poner en inmediata libertad al inconforme, quedando éste 72 horas privado de su libertad en un centro de readaptación social. Este daño es, indiscutiblemente, de carácter moral pues la juzgadora, con su actuar omisivo, menoscabó ilegítimamente la libertad del promovente de la queja.

Otro ejemplo, también relacionado con la libertad personal, lo constituyó la materia de la queja administrativa 241/2002 presentada por Roberto Cárdenas

---

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 80

<sup>182</sup> Cabe destacar que la ejecución de la sanción se suspendió hasta en tanto concluyera el procedimiento previsto por el Acuerdo General que establece el Procedimiento Especial para la Separación de los Funcionarios por Incapacidad Física o Mental para el Ejercicio de sus Cargos, que había sido iniciado en contra de la magistrada Torres Medina, por acuerdo plenario de 21 de enero de 2004.

Ramírez, en contra del licenciado José Alberto Montes Hernández, en su actuación como Juez Primero de Distrito en el Estado de Guanajuato, misma que fue resuelta por el Pleno del CJF, en sesión de 23 de abril de 2003. En dicho procedimiento disciplinario el inconforme atribuyó al juzgador denunciado no haber decretado oportunamente el sobreseimiento de la causa penal 142/98 (seguida en contra de Nicolás Torres López, por los delitos de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y portación de arma de fuego sin licencia), en virtud de la prescripción de la acción persecutoria. Esa omisión trajo consigo que se ejecutara en contra del inculcado una orden de reaprehensión. El Consejo estimó acreditada la causa de responsabilidad prevista por el artículo 131, fracción XI de la LOPJF, en relación con la diversa fracción I, del artículo 8 de la LFRASP (cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión). Ello, al estimar que el personal del juzgado omitió dar cuenta al citado juzgador con la citada causa penal, no obstante que en la misma ya había transcurrido el lapso de la prescripción de la acción persecutoria. Esa conducta, según la resolución administrativa en estudio, “pone de manifiesto que el licenciado Montes Hernández, en su actuación como Juez Primero del Distrito en el Estado de Guanajuato, no adoptó en forma eficaz, las medidas administrativas necesarias para que el personal a su cargo le diera cuenta, oportunamente, con las causas penales en las que se encontraba prescrita la acción persecutoria. Lo anterior, causó una deficiencia en la prestación del servicio público de impartición de justicia, como fue la detención de Nicolás Torres López (quien permaneció en el centro penitenciario de las veintitrés horas con veinte minutos del

22 de marzo a las dos horas del día siguiente), no obstante que la acción penal ejercitada en su contra se encontraba prescrita”. En consecuencia, se impuso al juez la sanción consistente en una amonestación privada.

Cabe destacar que, como se verá más adelante, según la fracción VI, del artículo 14 de la LFRASP, el monto del beneficio, lucro, daño (incluyendo el moral) o perjuicio del incumplimiento de obligaciones, serán tomados en cuenta al momento de individualizar la sanción administrativa correspondiente. No obstante lo anterior, el CJF, en la resolución que puso fin a la queja administrativa substanciada en contra de la magistrada Torres Medina, a pesar de haberle impuesto una amonestación pública, nada dijo sobre el daño moral que provocó en el promovente, limitándose a señalar en la parte final del considerando octavo de ese pronunciamiento, simplemente, lo siguiente:

“... Finalmente, cabe apuntar que en autos no obra dato alguno del que se desprenda que la funcionaria judicial denunciada haya obtenido algún beneficio con motivo de la infracción administrativa en que incurrió...”

### **C. Nexa causal entre acto ilícito y daño**

El nexa causal como presupuesto de la responsabilidad patrimonial del Estado deviene de conocer –y probar- el vínculo de relación de causa a efecto, entre el daño y la actividad pública a quien deba imputársele<sup>183</sup>.

Poca atención ha merecido este tema por parte de los civilistas. No obstante esta laguna se halla en parte justificada pues resulta vano el intento de construir apriorísticamente una doctrina sobre la base de una figura jurídica en la que la

---

<sup>183</sup> Castro Estrada Álvaro, *op. cit.*, nota 1, p. 351.

complejidad de su realización práctica supera toda previsión<sup>184</sup>, pues las causas difícilmente se presentan puras o aisladas. Por mucho que sea el esfuerzo, sólo se alcanzará a formular algunos principios, como los que ahora enunciaremos.

Se dice que el daño y/o perjuicio que se causen, deben ser consecuencia directa e inmediata de la conducta ilícita de acción u omisión llevada a cabo por el juzgador y no presentarse como consecuencia indirecta o mediata. Así lo determina el artículo 2110 del CCF que, a la letra, dice:

“Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse”.

La relación de causalidad se determina comprobando que el efecto de la conducta del juzgador (daño) fue producido directamente por aquél y, en consecuencia, dicho daño le es imputable. En realidad se trata de un problema de atribución de consecuencias. Por tanto, aquél causado por caso fortuito<sup>185</sup> o fuerza mayor<sup>186</sup> excluye a la responsabilidad civil. Tampoco surge la misma, si el daño se causa en el ejercicio de un derecho o en el cumplimiento de un deber. Lo anterior, ya que el daño producido no es imputable al autor pues no fue producto de su voluntad y menos aún pudo preverlo o dominarlo. Menos existe imputación en el caso de que la producción del daño sea consecuencia de una actuación inexcusable de la víctima esto es, de quien sufre el daño o al menos haya servido como concausa de él. Esto último lo determina expresamente el artículo 1910 del CCF, precepto que aunque ya fue transcrito con antelación vale la pena reiterar:

---

<sup>184</sup> Enneccerus, Ludwig y otros, *Tratado de derecho civil, Derecho de las obligaciones*, t. 2º., trad. de Blas Pérez González y José Alguer, Barcelona, Bosch, Casa Editorial, p. 76.

<sup>185</sup> La expresión “caso fortuito” conviene al supuesto en que se designa el origen accidental e imprevisto de un obstáculo que impide el cumplimiento de una obligación. Planiol Marcel, *op. cit.*, nota 168, p. 155.

<sup>186</sup> Por “fuerza mayor” se indica la índole invencible del obstáculo que impide el cumplimiento de una obligación. *Idem.*

“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

En los casos mencionados en el párrafo anterior habrá para el derecho “falta de causa”<sup>187</sup>. En otras palabras, claro que existe una causa del daño, pero para el ordenamiento jurídico esa causa carece de relevancia y por tanto no existe nexo causal para originar responsabilidad civil.

Cabe destacar que para que no sea exigible la responsabilidad civil, la culpa o negligencia de la víctima debe ser inexcusable, pues de resultar excusable, sí habrá responsabilidad a cargo del causante del daño, a pesar de la dualidad de culpas<sup>188</sup>. La culpa es inexcusable, cuando ningún adulto de ordinaria mentalidad, conducta y previsión, hubiere ejecutado el hecho<sup>189</sup>.

De culpa de la víctima sólo puede hablarse en sentido impropio, ya que su conducta no viola ningún deber jurado que le sea impuesto en interés de otras personas, sino que sólo infringe el mandato de atender debidamente a su propio interés (“culpa contra sí mismo”<sup>190</sup>). Se trata entonces de la omisión de diligencia exigible en el tráfico, en virtud de la cual podría haberse evitado el daño propio<sup>191</sup>.

Cabe destacar que nuestra legislación nada dice respecto de la intervención de terceros en los cursos causales, esto es, si puede haber concurrencia de responsabilidad entre un particular (no víctima) y el Estado, o bien, si esa

---

<sup>187</sup> Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 166, p. 418.

<sup>188</sup> Ante la coexistencia de culpas por parte del activo y de la víctima se debe analizar la gravedad de cada una de ellas. De esta forma la más grave – esto es, la determinante- absorbe a la más leve. *Ibidem*, pp. 422 y 423.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 419.

<sup>190</sup> Enneccerus, Ludwig y otros, *op. cit.*, nota 184, p. 80.

<sup>191</sup> *Idem*.

intervención puede provocar la exoneración a favor del Estado o, en su caso, atemperarla, reduciendo la cuantía de la reparación<sup>192</sup>.

No son pocas las ocasiones en que se tiene la dificultad de determinar qué causa, entre una pluralidad de ellas, produjo un determinado daño, sobre todo cuando aparentemente convergen todas en su producción. De ahí que se deba diferenciar, entre todas ellas, la causa que por sí sola produjo el resultado (causa eficiente, necesaria, razón suficiente circunstancia principal); o bien, establecer que sólo por la combinación de todos los acontecimientos se produjo el acto lesivo<sup>193</sup>.

El nexo causal debe ser probado por el actor dentro de un juicio<sup>194</sup>. Debe ser real y no simplemente hipotético o posible. Dado que en ocasiones es muy difícil probarlo, el CCF admite ciertas presunciones, como son los casos relativos a la responsabilidad de quien ejerce la patria potestad, tutores, patronos, dueños de establecimientos, directores de colegios, etc.<sup>195</sup>.

Como se dijo, la difícil cuestión de hasta dónde llega el nexo causal no puede resolverse plenamente mediante la utilización de reglas abstractas, por lo que en caso de duda el juez deberá resolverlos, según su libre convicción, ponderando absolutamente todas las circunstancias<sup>196</sup>.

---

<sup>192</sup> Esta postura ha dado origen a una teoría denominada “teoría de la atemperación”, que permite matizar las causas que producen un resultado lesivo bajo un ánimo proteccionista del Estado, lo que influye en la fijación de la cuantía de la reparación o indemnización. Castro estrada Álvaro, *op. cit.*, nota 1, p. 377.

<sup>193</sup> Sobre el particular el tratadista Rojina Villegas habla de causa eficiente y causas concurrentes. Rojina Villegas, *op. cit.*, nota 166, p. 417. Al igual que en materia penal, en el ámbito civil se contempla una teoría del hecho determinante o condición *sine qua non*, la cual es limitada por la diversa teoría de la causalidad adecuada.

<sup>194</sup> *Actori incumbit probatio*.

<sup>195</sup> Artículos 1918 a 1933 del CCF.

<sup>196</sup> Castán Tobeñas, José, *op. cit.*, nota 172, p. 280.



#### **D. Reparación e indemnización**

De conformidad con la teoría de las obligaciones el objeto de la responsabilidad lo constituye la reparación e indemnización de los daños y perjuicios producidos, por lo que ahora corresponde abocarnos a su estudio.

La terminología empleada por los autores al tratar el tema de la entrega de una suma de dinero al perjudicado por un daño o un perjuicio dista mucho de ser coincidente. Así, algunos autores hablan de reparación, resarcimiento e indemnización como sinónimos<sup>197</sup>. Otros, sin embargo, intentan dar matices de carácter técnico que identifiquen el contenido y el significado de los términos expresados. Pero ni siquiera respecto de estos últimos existe una absoluta coincidencia<sup>198</sup> sin que, para efectos del presente trabajo, sea necesario abundar sobre el tema.

En pocas palabras, indemnizar quiere decir poner a uno en tanto sea posible en la misma situación patrimonial en que se encontraría, si no se hubiera producido el acontecimiento que obliga a la indemnización<sup>199</sup>.

El artículo 1915 del CCF dice:

“Artículo 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el reestablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios”.

Sobre la reparación cabe hacer las siguientes consideraciones.

---

<sup>197</sup> Enneccerus, Ludwig y otros, *op. cit.*, nota 184, p. 61.

<sup>198</sup> Ochoa Olvera, Salvador, *op. cit.*, nota 171, p. 58.

<sup>199</sup> Enneccerus, Ludwig y otros, *op. cit.*, nota 184, p. 62.

Existen dos clases o tipos de reparación, principalmente, que son<sup>200</sup>: a) la reparación natural, que es aquella que hace posible que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de producirse el evento dañoso (por ejemplo, la restitución del bien robado); y, b) la reparación por equivalencia, que tiene una función compensatoria, en la que se trata de poner en una situación no idéntica pero sí lo más igual posible a la que tenía antes del acontecimiento dañoso, siendo el dinero el medio que mejor cumple esa función.

En nuestra materia, el justiciable que resienta una indebida actuación judicial, no le queda otra opción que solicitar el pago de daños y, en su caso de los perjuicios que se le ocasionaron, pero no puede solicitar la restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes de la comisión de la falta administrativa, pues tal restitución (nulidad de actuaciones) sólo se puede dar a través de los recursos jurisdiccionales o medios de defensa legales, pero no a través de una queja administrativa.

Ya se dijo anteriormente que la reparación o indemnización debe ser proporcional al daño o al perjuicio causado. El propio CCF, en el artículo 1915, segundo párrafo, remite a la Ley Federal del Trabajo, en lo que se refiere a la cuantía de la indemnización, en los casos en que se cause la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal. Para el cálculo de aquélla se debe tomar como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la ley laboral.

---

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 60 y 61.

En relación con la reparación del daño moral, no todos los autores están de acuerdo con la idea de que se pueda resarcir<sup>201</sup>, basándose en la idea de que solamente se puede reparar lo que es apreciable por los sentidos. Además, si se atiende a la reparación en un sentido restringido, esto es, como el reestablecimiento de la situación al estado anterior, tal como lo define el artículo 1915 del CCF antes transcrito, es obvio que no podrá lograrse tal resultado cuando se trata de daños morales.

En efecto, tratándose de bienes patrimoniales, el problema se resuelve rápidamente, dada su naturaleza: si dañé un coche, entonces o bien pago la compostura (reparación natural) o bien entrego un bien de la misma especie y calidad (reparación por equivalencia). Pero si lesiono el honor de una persona, causándole un dolor moral, dicho agravio quedará para siempre; nunca existirá en la reparación moral la situación de que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban o que el daño se desaparezca.

Sin embargo, si se entrega, por ejemplo una suma de dinero, no como compensación, pero sí como una satisfacción equivalente, por concepto de reparación del daño moral, aunque el dolor no desaparece, la cuantía que se recibe, puede servir para remediar, en lo posible, el dolor moral sufrido, aumentando así cuantitativa y cualitativamente el patrimonio de esa índole<sup>202</sup>.

Piénsese en el multicitado ejemplo de una persona que, de manera indebida lo privan de su libertad durante un proceso que culmina con una sentencia absolutoria. El dinero que reciba como reparación, seguramente no le recompensará el año, o

---

<sup>201</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *op. cit.*, nota 160, pp. 801 a 804.

<sup>202</sup> Ochoa Olvera, Salvador, *op. cit.*, nota 171, pp. 7 a 14.

probablemente, los años que permaneció encerrado en una cárcel, pero sí le servirá para poder publicar la sentencia en los periódicos, los considerandos y resolutivos de esa sentencia, en donde se le absuelve de las imputaciones difamatorias hechas en su contra. Así, esta reparación del honor, decoro, reputación o consideración menoscabados puede prevenir futuros daños patrimoniales susceptibles de sobrevenir en un futuro como consecuencia indirecta del atentado contra aquel bien jurídico<sup>203</sup>.

De ahí que la reparación moral en nuestro derecho sólo puede ser equivalente, operando la compensación a través de la entrega de una suma de dinero; y, satisfactoria, en razón de que los bienes que tutela no admiten una evaluación en dinero, ni perfecta ni aproximada, por ser de naturaleza extrapatrimonial.

Cabe destacar que la reparación del daño moral, como institución autónoma, no se encuentra ni relacionada ni supeditada a la existencia de otro tipo de responsabilidad civil o penal, como tampoco a la presencia de un daño patrimonial<sup>204</sup>.

Señala Gutiérrez y González que “reparar un daño” no es sólo rehacer lo que se ha destruido, sino también suministrar al que sufre el daño, la posibilidad de procurarse satisfactores equivalentes a los que ha perdido<sup>205</sup>.

El propio CCF, en el artículo 1916, señala que tanto el Estado, como sus servidores públicos, tendrán la obligación de reparar el daño moral que llegaren a producir por acciones u omisiones ilícitas. Obligación que se prevé nuevamente a

---

<sup>203</sup> *Ibidem*, pp. 10 y 11.

<sup>204</sup> Una situación contraria prevalecía antes de la reforma de 28 de diciembre de 1982, en la que de acuerdo con el artículo 1916 del CCF entonces vigente, el daño moral: a) no era una figura autónoma, sino que se encontraba supeditado a la existencia de un daño patrimonial; y, b) el Estado en ningún caso podría ser sujeto activo de la relación jurídica nacida del daño moral.

<sup>205</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *op. cit.*, nota 160, p. 804.

través del diverso 1928 del citado ordenamiento legal en el que, sin diferenciar entre daño patrimonial y extrapatrimonial, se dice que la Nación puede ser sujeto activo de la relación jurídica nacida del daño causado por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas.

En cuanto al monto de la reparación por daño moral, será determinado de manera discrecional por el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable<sup>206</sup> y del afectado, así como las demás circunstancias del caso. Pero el hecho de que el juzgador tenga en cuenta los anteriores elementos no implica ninguna limitación al monto de la condena, sino que el arbitrio judicial debe nutrirse de dichos elementos para fundar y motivar su resolución, aunque se reconoce que los jueces, al ser el daño moral una institución relativamente de “reciente creación” no se atreven a condenar al pago de aquél tan fácilmente.

Según el autor Ochoa Olvera, la facultad discrecional del juzgador, al momento de fijar la cuantía del dinero que será entregado a título de reparación moral, tendrá que atender a los siguientes principios<sup>207</sup>:

- a) El juez deberá hacer un análisis de los derechos lesionados, es decir, deberá estudiar qué derecho o derechos se lesionaron para determinar la gravedad del daño y, por tanto, el incremento o disminución de la suma a entregar.

---

<sup>206</sup> Piénsese que el Estado puede ser también responsable solidaria o subsidiariamente con el juzgador. En este sentido deviene problemático la determinación de la situación económica del Estado, quien siempre se presume solvente. Ello podría dar lugar al pago de indemnizaciones excesivamente elevadas a su cargo. Por tal razón, sería conveniente fijar como tope máximo a tales indemnizaciones una cifra equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el D.F., por cada reclamante. Castro Estrada Álvaro, *op. cit.*, nota 1, p. 419.

<sup>207</sup> Ochoa Olvera, Salvador, *op. cit.*, nota 171, pp. 111 a 114.

- b) El grado de relación entre sujeto activo y pasivo, esto es, el vínculo jurídico que existía entre ambos, al momento de darse la conducta dañosa.
- c) La situación económica de ambos sujetos, descartándose la idea de que si el activo es muy rico, la reparación o indemnización debe ser generosa, pues debe recordarse que aquélla cumple una función satisfactoria que no debe ser confundida con un enriquecimiento sin causa.
- d) Circunstancias genéricas del caso que se refieren a todo elemento extraño a lo ya mencionado y que sean de una importancia tal que influya en el aumento o disminución de la cuantía. Debe recordarse que todos los elementos de prueba son admisibles en esta materia y pueden ser utilizados para demostrar lo significativo, reducido o simbólico de un agravio moral.

## **2. Procedimiento**

Ya se mencionó que los juicios por responsabilidad civil son prácticamente inoperantes en nuestro país. Ello, pues la mayoría de los mexicanos no sabemos qué derechos tenemos, ni cómo ejercerlos, aspecto que deviene, con mayor frecuencia entre las personas de escasos recursos y poca instrucción, ajenas por completo a los tecnicismos legales<sup>208</sup>. Esta inoperancia es aún mayor tratándose de

---

<sup>208</sup> Salgado Ledesma, Eréndira, “Los derechos humanos y el Poder Judicial de la Federación, una relación de tiempo”, *Lex, Difusión y Análisis*, México, Editora Laguna S.A. de C.V., enero 2001, número 67, p. 51.

responsabilidad civil en contra del Estado, por los daños y perjuicios causados por los juzgadores federales en el ejercicio de la función jurisdiccional que se les confió.

Veamos ahora cuáles serían los requisitos de procedencia de la acción indemnizatoria en contra del Estado por indebidas actuaciones judiciales.

En primer término, debe establecerse que, a diferencia de la responsabilidad penal, en las demandas civiles no se requiere declaración de procedencia.

Ahora bien, si la indebida actuación judicial que causó los daños y perjuicios en el justiciable, fue cometida intencionalmente, es decir, con dolo, tanto el Estado, como el juzgador, responden solidariamente. Se trata entonces de lo que la doctrina denomina responsabilidad directa, pues el justiciable afectado puede escoger entre el Estado o el juzgador como demandados. Sin embargo, si la actuación judicial indebida se cometió por descuido o negligencia, en este caso, se demandará al juzgador y, sólo si éste no tiene bienes o no son suficientes para responder de los daños y perjuicios causados, la responsabilidad podrá hacerse efectiva en contra del Estado, sin perjuicio, de que éste pueda repetir en contra del funcionario. Esta responsabilidad se denomina indirecta o subsidiaria<sup>209</sup>.

En síntesis: de los daños y perjuicios causados por sus servidores con motivo de la función pública que desempeñan, el Estado responde:

- Solidariamente, si el servidor público causó los daños y perjuicios con intención, esto es, si aquél actuó dolosamente; o

---

<sup>209</sup> En la responsabilidad solidaria, el Estado está obligado a reparar en su integridad los daños e indemnizar por los perjuicios causados por sus servidores públicos, independientemente de que aquéllos tengan o no bienes suficientes con qué responder de sus actos; mientras que en la responsabilidad subsidiaria, el Estado sólo está obligado a responder cuando el servidor público no tenga bienes o no sean suficientes para reparar los daños e indemnizar por los perjuicios causados por la indebida prestación del servicio que el propio Estado le encomendó.

- Subsidiariamente, si el servidor público actuó con culpa, esto es, si no desempeñó el servicio público que le fue encomendado con la diligencia que debía y podía desempeñarlo.

Antes de la reforma de 10 de enero de 1994, el directamente responsable del daño o del perjuicio<sup>210</sup> causado, esto es, el funcionario público, debía responder con su patrimonio, en todos los casos y sólo en el caso de que éste no tuviera bienes o no fueran suficientes para cubrir el monto del daño sería responsable el Estado. Esto es, la responsabilidad civil del Estado era siempre subsidiaria.

De esta forma se pretendió facilitar el procedimiento de indemnización al particular que hubiese resentido la “intencionalidad” de la conducta, toda vez que en tales casos puede demandar tanto al servidor público como al Estado directamente, esto último, sin preocuparse de la insolvencia del primero.

No debe de olvidarse que los supuestos que se plantean se actualizan cuando el funcionario, con motivo de las funciones que se le tienen asignadas en el ejercicio del servicio público encomendado, causa el daño al gobernado; de otra manera, esto es, si el daño se comete en lo personal, la responsabilidad deviene entonces también en lo personal.

Para reforzar la reforma de que se habla y abrir aún más la vía para solicitar al Estado el cumplimiento de su responsabilidad, se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el artículo 77 bis, que dispone:

“Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia,

---

<sup>210</sup> Antes de la reforma de la que hablamos la redacción del precepto legal en estudio inexplicablemente no incorporaba el término “perjuicio”.



ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra. El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares. Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial...”.

El precepto legal antes transcrito fue derogado por la nueva LFRASP, en cuyo artículo 33 prevé actualmente que en el caso de que en el procedimiento administrativo se haya declarado la existencia de una falta administrativa, la cual haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante las dependencias a las cuales se encuentran adscritos los servidores que incurrieron en las faltas, o ante las contralorías internas respectivas, para que éstas reconozcan la responsabilidad de indemnizar en cantidad líquida. Si la dependencia no acepta la responsabilidad, o si el monto no satisface al reclamante, quedan expeditos sus derechos para hacerlos valer por las vías jurisdiccionales correspondientes. Este último texto deja la semilla de conflictos competenciales, pues no se señala claramente la vía para exigir la reparación o indemnización.

La ventaja de este procedimiento administrativo de reclamación de daños y perjuicios es que en él no se requiere probar que aquéllos tuvieron su origen en actos ilícitos dolosos, o bien soportar la insolvencia del servidor público, aunque queda limitado a la determinación de la responsabilidad personal disciplinaria del servidor. De ahí que la responsabilidad civil del Estado prevista en la LFRASP sea indirecta y subjetiva, pues un sistema de responsabilidad directo y objetivo del Estado, sería aquel en el que sin necesidad de procedimiento administrativo o juicio previo, el Estado reconociera su responsabilidad directa e indemnizara cuando se le hayan acreditado la realidad de los daños y perjuicios resentidos en el patrimonio de los gobernados. Ello, sin perjuicio de poder repetir posteriormente contra el servidor.

De lo expuesto y como se verá en materia de responsabilidad civil del Estado existe una triple regulación: subsidiaria y solidaria (CCF) e indirecta, subjetiva (LFRASP) y objetiva y directa (CPEUM). Esta última sólo tratándose de la actividad administrativa irregular, mas no respecto de la actividad jurisdiccional que es la que a nosotros nos importa, en la que permanece , sea como sea, indirecta.

En la práctica, el CJF, a través de la Contraloría del PJF, no ha reconocido, hasta la fecha la responsabilidad de reparar e indemnizar los daños y perjuicios causados por algún juzgador, a pesar de reconocerse las faltas administrativas en las que incurrían. Lo anterior, pues en la redacción de las resoluciones que ponen fin a los procedimientos disciplinarios, se pone especial énfasis en que, a pesar de declararse la existencia de la responsabilidad administrativa, no se alude a la causación de daños o perjuicios. Así, dicho organismo se evita cualquier reclamación ante la propia Contraloría o por vía judicial.

Por otro lado, cabe señalar que la LOPJF no contempla la posibilidad de exigir a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación el pago de daños y perjuicios, aunque, como se vio, en este caso, la LFRASP sí lo hace.

Independientemente de la vía (judicial o administrativa) por la que se reclame la responsabilidad civil por una indebida actuación judicial, debe tenerse en cuenta que, en todos los casos, se requiere acudir a un tribunal “previo”, que es el CJF o la SCJN, quienes tienen la facultad para declarar que el juzgador incurrió en responsabilidad administrativa y que produjo daños y perjuicios al justiciable.

Por último, cabe destacar que la responsabilidad civil puede existir aún cuando se absuelva de toda responsabilidad penal a un acusado.

### **3. Reforma constitucional**

Por decreto del Presidente Vicente Fox Quesada, publicado en el DOF el 14 de junio de 2002<sup>211</sup>, se modificó el Título Cuarto Constitucional (“De las Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”) y se adicionó el artículo 113 de nuestra ley fundamental, en los siguientes términos:

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

De la anterior transcripción se desprende que el Estado, de manera directa, pagará los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos en el ejercicio de la función que desempeñen. Esto, con independencia de que la actividad administrativa irregular en la que incurran sea cometida intencionalmente o a título de culpa.

El único artículo transitorio del citado decreto presidencial señala que los criterios conforme a los cuales la Federación deberá expedir las leyes secundarias para el cumplimiento de la responsabilidad estatal, son los siguientes:

- El pago de la indemnización se efectuará después de seguir los procedimientos para determinar que al particular le corresponde efectivamente la indemnización que reclama; y
- El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

---

<sup>211</sup> En cuyo único artículo transitorio, se determinó que entraría en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación, esto es, el 1º de enero de 2004.

De este decreto podría desprenderse que el Estado será responsable por los daños que causen los juzgadores en los bienes o derechos de los justiciables. Sin embargo, hay que aclarar que la reforma de que se trata habla de actividad administrativa y no de actividad jurisdiccional que es la que llevan a cabo propiamente los juzgadores. En este sentido, la reforma constitucional no alcanza el ámbito judicial. Sin embargo, el CCF en el artículo 1927, es muy claro al señalar que el Estado es responsable por los daños y perjuicios que causen cualquiera de sus servidores públicos, esto es, incluso los juzgadores y no sólo los que desplieguen una actividad administrativa como señala la reforma. Además, también la LFRASP, como vimos, prevé esa responsabilidad a cargo de los juzgadores.

La mayoría de los países que aún no tienen contemplada constitucionalmente la responsabilidad civil derivada de la actividad jurisdiccional, se debe, principalmente, al argumento de que las arcas públicas se vaciarían con el pago de las correspondientes indemnizaciones. Sin embargo, la doctrina afirma que no se han podido identificar cifras presupuestarias que demuestren la excesiva carga financiera que algunos suponen tendría su adopción y, por el contrario, han generado un mayor cuidado en la prestación de los servicios públicos<sup>212</sup>. Es más, en naciones como España que, como se dijo con antelación, su Constitución prevé la indemnización o reparación derivadas de responsabilidades por error judicial y funcionamiento anormal del servicio de justicia, el número de casos y las cantidades

---

<sup>212</sup> Por tal razón Alberto del Castillo del Valle, considera que la institución jurídica en estudio es un medio de control constitucional de índole preventivo, porque con la previsión legal de ella, los servidores públicos cuidarán de no incurrir en conductas que posteriormente impliquen la necesidad de indemnizar al gobernado, cubriendo la cantidad que se determine en la sentencia respectiva, con su propio pecunio o bien, en los casos en que el Estado responda solidaria o subsidiariamente, éste pueda repetir en su contra. Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 103, p. 89.

pagadas sobre este concepto, a diferencia de los montos generados por los errores de la Administración Pública, son muy reducidos<sup>213</sup>.

Para frenar la idea de la responsabilidad patrimonial de los juzgadores en el ejercicio de su función se aduce que no tendría razón de ser esa instancia ya que sería el propio Poder Judicial el competente para declarar su condena. En ese sentido dicho Poder se convertiría en juez y parte, lo que debilitaría la confianza que se deposita en él.

También se dice que la adopción de un sistema de responsabilidad como el que ahora se analiza, significaría reconocer a nivel constitucional un quebrantamiento del principio de cosa juzgada del que están inmersas algunas resoluciones judiciales, lo que conllevaría a una inseguridad jurídica.

Por otro lado, se afirma que la contemplación a nivel constitucional del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado- juez generaría la paralización del servicio de impartición y administración de justicia, en virtud de que provocaría entre los titulares de los órganos jurisdiccionales y sus auxiliares temor de actuar, dado que, en la mayoría de los casos, no tendrían recursos económicos suficientes para sufragar el monto de los daños y perjuicios causados, además de su inminente destitución ante una ilegal conducta de su parte. Lo anterior, según Álvaro Castro Estrada<sup>214</sup> es parcialmente cierto pues el Estado no está obligado a repetir contra un servidor público acusado y condenado administrativamente por una falta, sino que se

---

<sup>213</sup> Castro Estrada Álvaro, *op. cit.*, nota 1, p. 20.

<sup>214</sup> De 1985, año en que se reguló la LOPJF en su Título V “De la Responsabilidad del Estado por el Funcionamiento de la Administración de Justicia” hasta 1993, sólo se presentaron 9 casos de indemnización. *Ibidem*, pp. 21 a 27 y 92.

trata de una facultad potestativa que deberá ponderarse en cada caso concreto, aunque desde luego hay quienes abogan por su ejercicio obligatorio.

Si México se considera un país democrático debe aspirar constitucionalmente a un sistema de responsabilidad judicial que concilie la necesidad de exigir el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por un deficiente funcionamiento, ello sin la merma de principio general de derecho alguno, dentro de los que, sin lugar a dudas, debe contemplarse también el principio de justicia que reconoce que los daños deben ser reparados. De esta forma el Estado, a través del CJF, se vería obligado a ejercer una “sana” vigilancia entre los juzgadores, a efecto de que no incurran en actuaciones dañosas, so pena de sufrir el PJF una merma en su propio patrimonio. Esto, siempre y cuando no infunda temor entre sus integrantes, al grado de verse paralizada la función jurisdiccional federal.

#### **4. Resumen**

Actualmente, tanto la CPEUM, como el CCF y la LFRASP, prevén que el Estado es responsable de reparar e indemnizar a los gobernados por los daños y perjuicios que éstos causen en el ejercicio de la función pública que desempeñan.

Para que proceda una indemnización por responsabilidad civil se requieren de los siguientes elementos: a) la declaración de existencia de una falta administrativa cometida por el servidor público; b) la causación de daños o perjuicios con motivo de esa falta, dentro de los que deben contemplarse los daños morales; y c) un nexo causal entre la infracción administrativa y los daños o perjuicios causados.

La reparación o indemnización de que se trata debe ser proporcional al daño sufrido por el gobernado.

La LFRASP prevé en el artículo 33 la posibilidad de reclamar ante la dependencia a la que se encuentra adscrito el funcionario que cometió la falta o ante la respectiva contraloría interna (en nuestro caso la Contraloría del PJP), la indemnización de que se trata. Si la dependencia no reconoce dicha responsabilidad, quedan expeditos los derechos del gobernado para hacerlos valer en la vía jurisdiccional correspondiente, que no puede ser otra, más que la vía civil.

Por reforma constitucional que entró en vigor este año, se estableció que la responsabilidad del Estado era objetiva y directa. Con ello se deroga el CCF que señalaba que, en los casos en que la falta que produjo los daños o perjuicios, fuera cometida dolosamente, el Estado respondía de manera solidaria; y, que en los demás casos (es decir, cuando la falta se cometiera a título de culpa), el Estado respondía subsidiariamente, si el servidor no tenía bienes o no fueran suficientes para reparar los daños e indemnizar los perjuicios. Sin embargo, dicha reforma no abarca el ámbito judicial, pues sólo se refiere a la actividad administrativa irregular estatal.

Debe destacarse que en nuestro país son pocos los juicios de responsabilidad civil que se promueven. Es más, el CJF, en las resoluciones en las que se declara la existencia de una falta administrativa en contra de un juzgador, cuida, hasta el más último detalle, a fin de que no pueda obtenerse reparación o indemnización alguna. Es decir, se declara la existencia de la falta administrativa, pero no la existencia y menos la cuantía de los daños o perjuicios que, en su caso, pudo haber producido la falta. Así, se evita cualquier reclamación de índole administrativa o judicial, que pudiera perjudicar su presupuesto.

## VI. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos (y, por ende, de los juzgadores), se encuentra prevista, a nivel constitucional, en los artículos 109, fracción III y 113. Fue creación de las reformas al Título IV de la CPEUM de 1982, conocidas como “las reformas de renovación moral”<sup>215</sup>.

Esta responsabilidad, también llamada disciplinaria<sup>216</sup>, consiste en asegurar a través de una variedad de sanciones (que, como se verá, van desde el apercibimiento privado hasta la destitución e inhabilitación), el cumplimiento de los deberes judiciales que son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio de impartición de justicia. Para el autor Alejandro Álvarez Cárdenas, un juzgador incurre en responsabilidad administrativa cuando con su conducta vulnera el desempeño, labor, prestigio e imagen del servicio público de administrar e impartir justicia<sup>217</sup>.

En lo que se refiere a la responsabilidad de los juzgadores se le conoce como responsabilidad judicial, la que según el Diccionario para Juristas de Palomar de Miguel, es “aquella exigible a los miembros del Poder Judicial, por la infracción culposa o dolosa de sus deberes y funciones”<sup>218</sup>.

---

<sup>215</sup> La renovación moral era entendida, según el pensamiento del que fuera Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, como el reforzamiento y vigorización de todo lo que asegurara la supeditación de los intereses individuales y de gremio al interés general de la nación y al orden constitucional. Así, la trilogía sobre la que se sustentó dicha renovación, la constituyeron las reformas al Título Cuarto Constitucional, al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, así como a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, nota 33, p. 9 a 23.

<sup>216</sup> Existen autores que denominan a esta responsabilidad como oficial y la definen como aquella en que incurren los empleados y funcionarios públicos, por las faltas cometidas en el desempeño de sus labores o funciones. Palomar de Miguel, Juan, *op. cit.*, nota 2, p. 1189.

<sup>217</sup> Álvarez Cárdenas, Alejandro, *op. cit.*, nota 7, p. 48.

<sup>218</sup> Palomar de Miguel, Juan, *op. cit.*, nota 2, p. 1188.



Para otros autores, la responsabilidad judicial, *lato sensu*, es el procedimiento establecido para imponer sanciones a los jueces que cometen errores inexcusables, faltas o delitos en el ejercicio de sus funciones.

La responsabilidad administrativa o disciplinaria de los juzgadores implica una vigilancia permanente del servicio de impartición de justicia que, al final se traduce en la imposición de sanciones.

Para llevar a cabo esa labor de vigilancia está el CJF. Esto, de acuerdo con el artículo 94, segundo párrafo, constitucional y 68 de la LOPJF. En efecto, dicho organismo del PJJ resuelve los procedimientos sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos judiciales, con excepción de aquellos pertenecientes a la SCJN y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Desde este momento cabe señalar que la responsabilidad administrativa de los juzgadores, está íntimamente ligada a la independencia judicial<sup>219</sup>, por la cual también debe velar el CJF en todo momento, así como por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación e imparcialidad de los miembros de este último. En efecto, existe una frontera difícil de esclarecer entre la responsabilidad administrativa y la independencia de los juzgadores, pues en el procedimiento administrativo se debe verificar si un funcionario judicial incumplió con algunos de los deberes a su cargo, pero sin vulnerar dicha independencia, pues no es el cauce legal para fijar la interpretación y alcance de una actuación judicial, ya que sólo se refiere a la declaración de la existencia de una infracción administrativa por parte de un

---

<sup>219</sup> La independencia judicial se refiere a la no interposición de factores que puedan alterar las decisiones, de modo tal que no se obtenga la justicia a que refiere el artículo 17 constitucional. Dichos factores pueden provenir de otros Poderes de la Unión, así como del propio PJJ; o bien, de factores externos del Estado. De ella hablaremos con mayor amplitud en el **CAPÍTULO CUARTO** de este trabajo de investigación.

juzgador en el ejercicio de su encargo<sup>220</sup>. Ni la queja, ni la denuncia administrativa, pueden constituir un medio de defensa por el que se pueda modificar o revocar una resolución judicial.

### **1. Finalidad del procedimiento administrativo disciplinario**

Así como hay principios fundamentales de derecho privado que subyacen en el trasfondo de la responsabilidad civil de los jueces para reparar o indemnizar a una persona por los daños y perjuicios derivados de una indebida actuación judicial, lo mismo ocurre con los de derecho público cuando se trata de la responsabilidad disciplinaria.

En efecto, según se vio en el apartado que antecede, el procedimiento administrativo disciplinario tiene como fin, verificar que en el ejercicio de la función jurisdiccional que se encomendó a los juzgadores, éstos cumplan con las obligaciones a su cargo, esto es que no incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar.

Ahora bien, en caso de que dichos servidores públicos incurran en algún incumplimiento a las citadas obligaciones, entonces ha lugar a imponer una sanción.

De ahí que el llamado derecho disciplinario tenga dos finalidades una preventiva y otra represiva. En efecto, si los juzgadores saben de antemano que de incumplir con una obligación a su cargo serán acreedores a una sanción, entonces la

---

<sup>220</sup> Ello lo corrobora la tesis del Pleno de la SCJN J/P 15/ 90, visible a fojas 85, tomo VI, Octava Época, del SJF, que refiere: “QUEJA ADMINISTRATIVA. NO ES UN RECURSO POR VIRTUD DEL CUAL SE ESTUDIE, ANALICE Y RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DE UNA RESOLUCIÓN. Del contenido de la queja sólo deben tomarse en consideración los hechos que aludan a la comisión de una pretendida falta en el despacho de los negocios a cargo de un funcionario judicial. De ahí que, por regla general, no es procedente analizar los fundamentos de una resolución, ni menos pronunciarse al respecto, pues ello equivaldría a tratar la queja, como si fuera un recurso, lo cual carece de fundamento legal”.

tratarán de evitar, a toda costa, poniendo la mayor diligencia posible en el despacho de los asuntos (función preventiva). Pero, si aun poniendo el cuidado necesario incurren en algún incumplimiento, en ese caso, no habrá forma de evitar la sanción, la que, según se verá, puede llegar hasta la destitución e inhabilitación para ejercer otro cargo público por un periodo determinado.

Este criterio encuentra sustento en la tesis derivada de la resolución que puso fin a la queja administrativa 406/2001, emitida por el CJF en sesión de 7 de mayo de 2002, que dice:

“QUEJA ADMINISTRATIVA. SU FINALIDAD ES PREVENTIVA Y CORRECTIVA. La finalidad del procedimiento administrativo- disciplinario llamado comúnmente queja administrativa es preventiva y correctiva; tiene como objetivo analizar si, en el despacho de los asuntos a su cargo, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, se conducen con imparcialidad, rectitud, honestidad, competencia y cuidado para, en caso contrario, adoptar las medidas correspondientes”.

Existen autores que le niegan tales finalidades a las sanciones administrativas en general, refiriendo que su único motivo es la tutela de la función administrativa correspondiente<sup>221</sup>. Sin prejuzgar sobre otro tipo de procedimientos administrativos disciplinarios estimo que, en el caso de los juzgadores sí existe, como lo expliqué la función preventiva y represiva de las sanciones. Es obvio que si un juez de un determinado Distrito se percata que un similar es sancionado por no resolver los asuntos sometidos a su consideración en el término legal, el primero hará lo humanamente posible para no rezagarse en el ejercicio de su encargo (función preventiva). Ahora bien, el juez que se sancionó sabía que no debía rezagarse y, a pesar de ello, incurrió en dilaciones en la resolución de los juicios. Entonces, sabe que ante su conducta de incumplimiento viene la sanción (función represiva). Ahora,

---

<sup>221</sup> Soler, Sebastián, *Derecho penal argentino*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951, t. 1, pp. 22 y 23.

es claro que ambas finalidades convergen en la tutela de una correcta impartición de justicia; sin embargo, no por ello se debe reducir al procedimiento disciplinario en una simple observancia de dicha impartición.

## **2. Causas de responsabilidad o tipos administrativos**

Las causas de responsabilidad se refieren tanto a su actuación y capacidad técnica o profesional, como a conductas vinculadas con la propia función que está encomendada a los juzgadores. En ellas subyacen las obligaciones a su cargo de las que tanto hemos hablado previstas, en sentido prohibitivo, en la fracción III del artículo 109 CPEUM, que son: no incurrir en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia propios de la función jurisdiccional.

Ahora bien, si el juzgador incumple con alguna o algunas de tales obligaciones con su comportamiento activo u omisivo, necesariamente tipifica alguna o algunas de las causas de responsabilidad previstas, principalmente, en el artículo 131 de la LOPJF u 8 de la LFRASP.

Ejemplo: un magistrado de Circuito omite presentar al pleno del tribunal colegiado de Circuito al cual se encuentra adscrito, por más de un mes, un proyecto de resolución. En este caso, ese magistrado incumple con las obligaciones de legalidad y eficiencia inherentes a la función jurisdiccional y tipifica con su actuar omisivo los tipos administrativos previstos en el artículo 8, fracciones I y XXIV de la LFRASP, que dicen:

“Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: I. Cumplir el servicio público que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un

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

Vayamos por partes.

Del artículo 184 de la LA se desprende que, una vez turnado un juicio de amparo directo, a la ponencia del magistrado relator, éste cuenta con 15 días para la elaboración del correspondiente proyecto de resolución. Ahora, si dicho juzgador no presenta al tribunal en pleno el proyecto en el término antes citado, es incuestionable que incumple con la citada disposición legal, causando así la deficiencia en el servicio público de impartición de justicia. De esta forma incurre en tales causas o tipos de responsabilidad administrativa, pues incumple con las obligaciones de no afectar la legalidad y la eficiencia que deben distinguir a la función judicial.

Como se ve, el derecho disciplinario de los juzgadores federales en nuestro país opta por un sistema mixto en la definición de los deberes de esos servidores ya que, por un lado, se establecen expresamente una serie de deberes que deben cumplir en el ejercicio de su encargo (no incurrir en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia propios de la función jurisdiccional); y, por otro, define los supuestos que dan lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria (artículo 131 LOPJF y 8 LFRASP). Esta circunstancia permite indicar que la regulación vigente es heterogénea y exige una redefinición conceptual que elimine estas disfuncionalidades.

Para obtener el resultado propuesto sería ideal que los deberes generales a cargo de los juzgadores (de no afectar legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia propias de la función jurisdiccional) quedaran plasmados a nivel constitucional, como norma genérica que es, para posteriormente desarrollarlos a

través de tipos administrativos, en conductas específicas dentro de la LOPJF como ley especial que es.

### **3. Procedimiento**

El procedimiento administrativo disciplinario se rige por la LOPJF, LFRASP (la que, a su vez, remite a ordenamientos supletorios), así como por el Acuerdo General 48/1998, que Regula la Organización y Funcionamiento del CJF, que contempla un capítulo especial sobre la responsabilidad de los funcionarios judiciales.

Además del procedimiento ordinario (que a continuación se explicará), la CPEUM, en el artículo 97, prevé un procedimiento especial a través del cual se faculta a la SCJN para que, por conducto de algún ministro, juez o magistrado, por iniciativa propia, a petición del Ejecutivo o Legislativo federal o de algún Gobernador, inicie una averiguación (o solicite al CJF la inicie), en contra de algún magistrado o juez federal, por violaciones graves a la CPEUM.

Sentada la anterior excepción, señalemos ahora cuáles son las etapas del procedimiento disciplinario que son:

- A. Queja, denuncia e investigación.
- B. Informe.
- C. Audiencia y alegatos.
- D. Resolución.
- E. En algunos casos, revisión administrativa.

### **A. Queja, denuncia e investigación**

El procedimiento administrativo disciplinario que se sigue en contra de los juzgadores puede iniciarse a través de una denuncia. En ésta, el CJF, de oficio o por escrito presentado por un servidor público o agente del Ministerio Público Federal, se atribuyen al juzgador la comisión de alguna o varias conductas que, probablemente pueden tipificar alguna causa de responsabilidad.

Por otro lado, en la queja administrativa, es el gobernado quien hace las imputaciones en contra del juzgador, sin que sea necesario que tenga reconocida su personalidad dentro del juicio o procedimiento del cual emana la queja. Ello, dado que cualquier persona se encuentra legitimada para iniciar un procedimiento disciplinario, pues la resolución que pone fin a esta instancia no afecta el interés jurídico de quien la denunció<sup>222</sup>. Incluso, puede presentarse y darse curso a una denuncia anónima, siempre y cuando esté apoyada en pruebas fehacientes que permitan presumir la responsabilidad del juzgador denunciado<sup>223</sup>.

---

<sup>222</sup> Ello de acuerdo con la tesis VI.3º.12K sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible a fojas 471, tomo III, Novena Época, del SJF y su Gaceta, que dice: “ QUEJA ADMINISTRATIVA, SU RESOLUCIÓN NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DE QUIEN LA DENUNCIÓ. Como la queja administrativa no constituye propiamente un medio de defensa por el que se pueda modificar o revocar alguna resolución, sino que el fin que persigue la misma, es establecer si el funcionario judicial ha o no cometido alguna falta en el ejercicio de su cargo; de tal suerte, que si la queja resulta fundada o infundada, con ello no se afecta el interés jurídico del denunciante, pues al dejarse intacta su esfera jurídica, es incuestionable que ningún perjuicio le depara la resolución que recae a la queja; y consecuentemente dicho denunciante carece de legitimación para promover en su contra juicio de amparo”. También resulta aplicable la tesis derivada de la resolución recaída a la Q.A. 331/97, que refiere: “QUEJA ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO ACREDITAR LA PERSONALIDAD DE QUIEN PROMUEVE. El promovente de una queja administrativa no está obligado a acreditar su personalidad, ya que de acuerdo con el artículo 132 de la LOPJF, basta con que cualquier persona o servidor público tenga conocimiento de los hechos que pudieran ser constitutivos de posible responsabilidad administrativa, para que lo hagan del conocimiento del CJF y nada dice acerca de quiénes están legitimados para iniciar la instancia de que se trata, por lo que se establecería una limitación que el legislador no previó”.

<sup>223</sup> Así lo determina el artículo 132, párrafo segundo de la LOPJF y lo reitera, a contrario sensu, la tesis derivada de la resolución recaída a la Q.A. 116/98, de 1 de septiembre de 1998, que dice: “DENUNCIA ANÓNIMA. QUEJA ADMINISTRATIVA IMPROCEDENTE SI NO SE ACOMPAÑA DE DOCUMENTOS AUTÉNTICOS.- Si una queja administrativa se tramita mediante denuncia anónima a la que se acompañaron

En ambos casos los escritos de denuncia y queja deben estar apoyados en elementos probatorios suficientes para establecer la probable existencia de la infracción administrativa, así como de la probable responsabilidad del juzgador en su comisión, sin que como requisito de forma se prevea el que el denunciante o quejoso deban precisar el precepto legal en el que encuadra la conducta; por ello, la falta de tal requisito no puede tener como consecuencia declarar infundada la queja administrativa.

Por otro lado, en las investigaciones no se inicia propiamente el procedimiento disciplinario, sino que el CJF, a través de ellas, recaba las pruebas necesarias para que, en su caso, se inicie la denuncia en contra del juez o magistrado.

### **B. Desistimiento**

Por desistimiento se entiende el abandono en el trámite de un procedimiento<sup>224</sup>. En este sentido, el desistimiento no surte efecto alguno en el derecho disciplinario, pues la finalidad de la queja administrativa es valorar y, en su caso sancionar, supuestas conductas irregulares de los juzgadores; es decir, no se trata de una controversia jurisdiccional en la que pueda estar en juego el interés jurídico de alguna de las partes contendientes, supuesto este en el que, obviamente, sí cabría el desistimiento.

Por tanto, si el denunciante se desiste de la queja presentada, el procedimiento disciplinario seguirá su curso a fin de verificar la correcta o incorrecta actuación judicial de quien fue denunciado.

---

copias fotostáticas simples, sin que se adjunten documentos auténticos, de conformidad con lo previsto por el artículo 132 de la LOPJF, debe declararse improcedente”.

<sup>224</sup> Palomar de Miguel, Juan, *op. cit.*, nota 2, p. 435.



### **C. Informe**

Se trata de una especie de contestación a la denuncia o a la queja, en la que el juez se refiere a todas y cada una de las imputaciones hechas en su contra, afirmando los hechos que se le atribuyen, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o señalándolos como estime tuvieron lugar. De no referirse a alguna imputación, tales hechos se presumirán confesados, sin admitirse prueba en contrario.

En el informe el juzgador puede ofrecer los medios probatorios que estime necesarios para desvirtuar las imputaciones hechas en su contra.

### **D. Audiencia y alegatos**

Tratándose de faltas graves<sup>225</sup> y de faltas atribuidas a ministros, el Pleno de la SCJN o del CJF deberán citar al juzgador a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad que se le atribuye y su derecho a ofrecer pruebas. En esta audiencia el juzgador tendrá derecho a alegar en su defensa en forma escrita o verbal, lo que se asentará en el acta correspondiente.

### **E. Resolución**

Recibido el informe y desahogadas las pruebas si las hubiere, se tienen 30 días hábiles para emitir la resolución sobre la existencia o inexistencia de la falta administrativa, así como de la responsabilidad administrativa del juzgador

---

<sup>225</sup> Según el artículo 136 de la LOPJF, en todo caso se considerarán como faltas graves las causas de responsabilidad previstas en las fracciones XI a XIII y XV a XVII de la LFRSP; las faltas previstas en las fracciones I a VI del artículo 131 de la LOPJF; así como las señaladas en el artículo 101 de la CPEUM.

denunciado en su comisión. Dicho término comienza a contar a partir de la fecha en que el expediente haya sido recibido en la ponencia del consejero o ministro al que por turno corresponda elaborar el proyecto de resolución correspondiente. El proyecto de que se habla es el instrumento técnico utilizado por el ponente para fijar con precisión los hechos, valorarlos, determinar la falta que se estima cometida, la participación del juzgador involucrado y, como conclusión, la sanción que se propone imponer. Dicho proyecto es sometido al Pleno del CJF o bien, en el caso de no encontrarse acreditada la falta o la responsabilidad administrativa del juzgador a juicio del ponente, a la Comisión de Disciplina.

Al momento de pronunciarse la resolución dentro de un procedimiento administrativo de responsabilidad, en el que se haya acreditado la falta imputada al juzgador, el Pleno del CJF o de la SCJN podrá proveer las medidas que se estimen convenientes para la corrección o remedio inmediato de la irregularidad o irregularidades imputadas.

#### **4. Sanciones administrativas y reglas para su individualización**

El artículo 113 constitucional señala que las sanciones administrativas, además de las que señalen las leyes, consistirán en multa, suspensión, destitución e inhabilitación. La LOPJF, aparte de las sanciones antes citadas prevé el apercibimiento y la amonestación privados o públicos, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que el titular del poder disciplinario puede imponer cualquiera de las sanciones, siempre fundado y motivando su resolución.

La doctrina clasifica al apercibimiento, amonestación, multa y suspensión como sanciones represivas o correctivas; en tanto que la destitución e inhabilitación las considera de índole expulsiva o de disciplina depurativa<sup>226</sup>.

En cuanto a las reglas para la individualización de las sanciones administrativas, la CPEUM, en el precepto constitucional antes citado sólo alude a que aquéllas deberán imponerse de acuerdo con el beneficio económico obtenido por el juzgador responsable, así como de conformidad con los daños y perjuicios causados con su ilegal actuar.

Por su parte, el artículo 14 de la LFRASP prevé los siguientes elementos a tomar en consideración:

- La gravedad de la responsabilidad en la que incurre el juzgador, así como la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las leyes.
- Las circunstancias socioeconómicas del juzgador.
- El nivel jerárquico de aquél, así como sus antecedentes y antigüedad en el PJF.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución de la falta administrativa.
- La reincidencia<sup>227</sup> en el incumplimiento de las obligaciones a cargo del juzgador infractor.
- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio causado mediante la falta en que se incurrió.

---

<sup>226</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, pp. 107 y 108.

<sup>227</sup> Reincidente es el servidor público que, habiendo sido declarado responsable de la comisión de una falta administrativa, incurre nuevamente en una o varias conductas que tipifican el mismo tipo administrativo.

Como se ve, el derecho disciplinario tiene sus propias reglas para individualizar las sanciones. Por tal motivo, en la medida de lo posible, ese ordenamiento no tiene porqué acudir o echar mano de las reglas que en cuanto a las penas rigen en materia penal. Lo anterior lo corrobora el criterio de la Segunda Sala de la SCJN, aprobado el 22 de agosto de 2001, que dice:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL SISTEMA DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS QUE REGULA LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO DEBE ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LAS SANCIONES PENALES, DADA SU DIVERSA NATURALEZA.- Del texto de los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del contenido de la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la propia Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se advierte que la intención del Poder Revisor de aquélla fue la de crear un sistema de normas conducentes a sancionar, por la autoridad administrativa competente, a quienes teniendo el carácter de servidores públicos incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de la función pública. En cambio, la redacción del artículo 21 de la Constitución Federal revela que su autor designó como penas a las sanciones derivadas de la comisión de ilícitos penales, cuya aplicación compete exclusivamente a la autoridad judicial, de donde deriva que su naturaleza y fines son distintos a los del sistema de imposición de sanciones administrativas, por ser diferentes las causas que les dan origen. En esa virtud, los parámetros o lineamientos que rigen las sanciones penales no pueden ser iguales a los del sistema sancionador de responsabilidades administrativas ni, por consiguiente, puede legalmente determinarse la inconstitucionalidad de los dispositivos que fijan las sanciones relativas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con base en esta diferencia, pues sería desconocer la intención del Poder Revisor de la Constitución –contenida en la exposición de motivos y en el texto de los artículos 109 y 113 citados-, que fue la de crear un sistema de normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo el carácter de servidores públicos, incurrieran en actos u omisiones que afecten los principios fundamentales que rigen el desempeño de sus funciones, por lo que el legislador secundario, congruente con esa naturaleza y finalidad, en la referida ley reglamentaria definió el núcleo básico calificado como infracción en cada una de las fracciones del artículo 47, además de que en sus artículos 53 y 54 especificó las sanciones correspondientes a dichas faltas y fijó los elementos que debe tomar en cuenta la autoridad administrativa sancionadora para adecuarlas al caso concreto, de manera tal que se trata de sanciones de distinta naturaleza a las penales, en tanto que guardan relación con la afectación al eficaz desempeño de la función administrativa por los servidores públicos que la incumplen”.

Sin embargo, en el ámbito disciplinario se puede hablar de un principio de proporcionalidad como una especie del principio penal que, aunque independiente de aquél –por cuanto persiguen finalidades distintas- también exige una proporción entre la falta cometida y la sanción a aplicar. Este principio trae como consecuencia

el hecho de que el titular del poder disciplinario, no puede sancionar arbitrariamente, si bien la discrecionalidad administrativa con la que cuenta es indiscutible.

Pasemos ahora al análisis de las sanciones que en nuestra materia se puede imponer a los juzgadores, sin que sea necesario el estudio de la destitución del puesto ni la inhabilitación, en virtud de que las mismas ya fueron analizadas en el estudio de la responsabilidad política. La única diferencia estriba en la duración de la inhabilitación administrativa, puesto que la misma se impone, en primer término, de acuerdo con la causación o no de daños y perjuicios, así como con la existencia o no de algún beneficio o lucro; y, en segundo lugar, de conformidad con el monto de esos daños, perjuicios, beneficios o lucros. En efecto, de acuerdo con el artículo 13, fracción V de la LFRASP, cuando no se haya producido daño, perjuicio, lucro o beneficio, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. En caso contrario, se impondrán de uno hasta diez años, cuando el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años, si lo excede. Este último plazo también se impondrá por conductas graves de los servidores.

Cabe señalar que en el año 2005 se impusieron 4 inhabilitaciones y seis destituciones a diversos funcionarios judiciales<sup>228</sup>.

### ***A. Apercibimiento y amonestación***

En primer término debe destacarse que la nueva LFRASP dejó de contemplar como sanción al apercibimiento. No obstante lo anterior, en virtud de que la LOPJF sí

---

<sup>228</sup> Informe anual de labores. Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón. [http://www.cjf.gob.mx/acceso\\_informacion/informes/informe2005ministro/PDF/CJF\\_COMP.pdf](http://www.cjf.gob.mx/acceso_informacion/informes/informe2005ministro/PDF/CJF_COMP.pdf)

lo sigue contemplando, esa sanción continúa vigente en el ámbito punitivo de los juzgadores.

Tanto el apercibimiento como la amonestación son sanciones de las más leves que pueden imponerse y consisten en una represión o llamada de atención al juzgador para que se abstenga de la realización de conductas contrarias al orden jurídico- disciplinario, so pena de ser acreedor a sanciones más severas.

No es inusual que ambas figuras se utilicen como sinónimos (“llamada de atención”), tan es así que, como señalamos anteriormente, la nueva LFRASP ya ni siquiera contempla a una de ellas, esto es, al apercibimiento. Es más, las leyes disciplinarias han omitido su definición, delegando esa tarea en el legislador penal, quien en los artículos 42 y 43 del CPF definen a la amonestación y al apercibimiento, respectivamente, de la siguiente manera:

“Artículo 42.- La amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere”.

“Artículo 43.- El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente”.

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, la amonestación y el apercibimiento son dos medidas correctivas diferentes, ya que mediante la imposición de la primera, en su origen, se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como una sanción, a diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, pp. 1171 y 118.

Otros de los aspectos que es conveniente señalar es que tanto el apercibimiento como la amonestación pueden ser públicos o privados, lo cual será determinado por el titular del poder disciplinario en la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo, debiéndose asentar en el registro respectivo, así como en el expediente personal del juzgador sancionado.

Tanto el apercibimiento como la amonestación privada, se notifican por la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, por conducto de un actuario si el juzgador responsable se encuentra adscrito a un órgano jurisdiccional cuya residencia se ubica en el Distrito Federal o zona conurbada; y por correo certificado o servicio de mensajería cuando la adscripción se tenga en cualquier otro lugar de la República. Por su parte el apercibimiento y la amonestación pública se notifican por conducto del Presidente de la Comisión de Disciplina, en el seno del CJF, o bien por conducto del visitador judicial o juez de Distrito comisionado para tal fin, para lo cual se citará al juzgador respectivo y de la diligencia se levantará un acta circunstanciada que firmarán los que en ella intervienen<sup>230</sup>.

En 2005 el CJF impuso 115 apercibimientos privados, 11 públicos, 4 amonestaciones privadas, así como 10 públicas<sup>231</sup>.

## ***B. Suspensión***

La LOPJF hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de faltas administrativas y a la suspensión temporal como medida cautelar o precautoria para facilitar la conducción o continuación del procedimiento disciplinario.

---

<sup>230</sup> Artículo 230 del Acuerdo General 48/1998, que Regula la Organización y Funcionamiento del CJF.

<sup>231</sup> Informe anual de labores. Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón, op. cit, nota 228.

Respecto de la duración de la sanción en estudio, la LOPJF no estipula nada al respecto. Por ello, debemos acudir a la LFRASP, que señala en la fracción II, de su artículo 13 que se impondrá por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año. En tanto que la suspensión temporal como medida procedimental, según la fracción del diverso 134 de la LOPJF cesará cuando así lo resuelva el titular del poder disciplinario, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento, *peri si* de él resulta la inocencia del juzgador deberá ser restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Aunque ambas suspensiones son temporales (una pueda durar de tres días a tres meses y la otra el tiempo que dure un procedimiento administrativo), la sanción que se impone en una resolución se considera como suspensión lisa y llana y goza de definitividad; mientras que la suspensión procedimental es temporal y sólo se decreta para facilitar las actuaciones. Esta última medida es denominada también como “preventiva”, destinada a evitar las consecuencias molestas del mantenimiento en funciones de un servidor público sobre el cual pesa una sospecha de responsabilidad administrativa<sup>232</sup>.

Señala el artículo 230 del Acuerdo general 48/1998, que regula la Organización y Funcionamiento del CJF, que salvo el apercibimiento y la amonestación, las restantes sanciones previstas en el artículo 135 de la LOPJF, se notificarán por conducto del Presidente de la Comisión de Disciplina, el titular de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, o por algún secretario técnico adscrito a dicha

---

<sup>232</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, p. 121.



Secretaría, quien para ese efecto estará investido de fe pública, debiéndose levantar la correspondiente acta circunstanciada.

El año pasado el CJF impuso 5 suspensiones a diversos servidores del PJF<sup>233</sup>.

### **C. Sanción económica**

En términos del artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la comisión de faltas administrativas deberán imponerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por los responsables y de conformidad con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que puedan exceder dichas sanciones de tres tantos de los beneficios, daños o perjuicios.

De acuerdo con el texto fundamental la aplicación de las multas tiene como presupuesto esencial que con la conducta ilícita se haya obtenido un beneficio o producido un daño o perjuicio, todos de índole patrimonial, ya que en caso contrario se puede imponer cualquier otra sanción pero no la multa.

Cabe destacar que la LOPJF, en el artículo 134 no prevé a las sanciones económicas. Sin embargo, el artículo 13, fracción IV de la LFRASP sí lo hace, regulando en el diverso posterior que la sanción económica en ningún caso podrá ser menor o igual al beneficio obtenido o al daño o perjuicio causado, reiterando como tope el máximo que señala la CPEUM, obviamente.

Ahora bien, para evitar que la multa sea excesiva o desproporcionada, el titular del poder disciplinario no debe olvidarse, al momento de individualizarla, de los

---

<sup>233</sup> Informe anual de labores. Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón, *op. cit.*, nota 228.

parámetros a que alude el artículo 14 de la LFRASP, esto es, aquél debe atender a la gravedad de la falta, las circunstancias socioeconómicas del juzgador, su nivel jerárquico, antecedentes personales y antigüedad, etc., debiendo fundar y motivar debidamente la resolución, pues la finalidad que persigue este tipo de sanciones es, además de intimidatorio, la de evitar la reincidencia de los infractores, más no la de terminar con su patrimonio.

Dado que los daños y perjuicios que se causen con la comisión de una falta, resultan un parámetro para la imposición de las sanciones económicas, es lógico pensar que su imposición abarca su reparación e indemnización, debiéndose especificar dicha circunstancia en la resolución administrativa correspondiente.

### **5. Revisión administrativa**

Estatuye el artículo 140 de la LOPJF que sólo las resoluciones en las que se impongan como sanción administrativa la destitución en el ejercicio del cargo de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, podrán ser impugnadas mediante el recurso de revisión administrativa, del cual conocerá el Pleno de la SCJN. De lo anterior, claramente se advierte que en contra de las resoluciones que tengan por no acreditada la responsabilidad atribuida, o bien, en contra de aquellas en que se impongan apercibimiento, amonestación, multa o suspensión no procede medio de impugnación alguno.

Cabe destacar que el hecho de que la SCJN, como suprema autoridad judicial que es, conozca de este recurso y lo resuelva mediante sentencia, no hace que cambie la sanción su original carácter administrativo.

El recurso de revisión tiene como único objeto que el Pleno de la SCJN verifique si tales sanciones fueron impuestas con estricto apego a los requisitos formales previstos en las leyes aplicables. Así lo señaló el Pleno de la SCJN, en la tesis P. XXI/96, visible a fojas 468, tomo III, Novena Época del SJF y su Gaceta, que dice:

“REVISIÓN ADMINISTRATIVA, RECURSO CONTRA RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL RESOLVERLO. El examen armónico de los artículos 100 constitucional, y 11, fracciones VIII y IX, y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, permite considerar que el Pleno de la Suprema Corte tiene la facultad de interpretar, entre otros preceptos, el citado en primer término, en cuanto establece el recurso de revisión administrativa contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, relativas a la designación, adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. Para ejercer esa facultad interpretativa, el Tribunal Pleno parte de dos principios esenciales que rigen este medio de impugnación: 1) El respeto a la garantía de audiencia, que sólo puede cumplirse cabalmente cuando el afectado tiene oportunidad de invocar en su defensa todos los argumentos y razones que sean de su interés en contra de la resolución recurrida, así como de ofrecer y desahogar todas las pruebas que legalmente procedan; y, 2) La seguridad al Juez o Magistrado recurrentes de que la decisión correspondiente será examinada con apego a derecho por los dos órganos máximos del Poder Judicial Federal, finalidad fundamental del establecimiento de este recurso administrativo. Las bases rectoras anteriores dan pauta para considerar que, al decidir el recurso de revisión administrativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución del Consejo de la Judicatura Federal, y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma”.

Una vez presentado el recurso, el CJF, a través de un Consejero que será el representante del citado órgano, debe rendir un informe, el cual será remitido a la SCJN para que, junto con el citado medio de impugnación sea turnado a un ministro ponente. Este informe debe ir acompañado de todos los elementos de prueba necesarios para la resolución del recurso.

En esta segunda instancia cabe la apertura de un periodo probatorio, hasta por diez días. En este término sólo se admitirán las pruebas documentales y testimoniales.

Las resoluciones de la SCJN que declaren fundada la revisión se limitarán a declarar la nulidad de la resolución impugnada. Ello, para el efecto de que el CJF, en un plazo no mayor a 30 días naturales dicte una nueva resolución en la que acate los lineamientos determinados por la SCJN. Esos lineamientos deben ser especificados con precisión en la resolución que recaiga a la revisión. Así lo señaló el Pleno de la Corte, en la tesis P. XXXV/97, visible a fojas 131, tomo V, del SJF y su Gaceta, Novena Época, que dice:

“REVISIÓN ADMINISTRATIVA. LA SENTENCIA QUE DICTE EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DEBE SEÑALAR CON PRECISIÓN EL ALCANCE DE LA NULIDAD DECRETADA, DE ACUERDO CON SUS CARACTERÍSTICAS. El artículo 128 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone que las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia que declaren fundado el recurso de revisión administrativa, se limitarán a declarar la nulidad del acto impugnado para el efecto de que el Consejo de la Judicatura Federal dicte una nueva resolución, en un plazo no mayor a treinta días naturales. Ahora bien, no sólo lo previsto en el precepto, sino la experiencia jurisdiccional, recomiendan que ese pronunciamiento no sea genérico, sino que especifique, con toda precisión, el alcance que tiene, lo que variará de caso a caso, según los conceptos de nulidad que hayan prosperado, lo que, lógicamente, no sólo facilitará el dictado de la misma resolución, sino que evitará la interposición sucesiva de nuevas revisiones derivadas de interpretaciones diversas a las que arribarán el propio Consejo y los interesados, vulnerándose los principios establecidos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Debe destacarse que la interposición del recurso de revisión no interrumpe los efectos de la resolución del CJF impugnada.

## **6. Resumen**

La responsabilidad administrativa de los juzgadores da origen a la función disciplinaria, cuya titularidad corresponde a la SCJN y al CJF, según sea el caso. Se encuentra regulada en la LOPJF, LFRASP y acuerdos internos del CJF. En las dos primeras leyes se establecen los tipos administrativos, por cuya comisión, se sancionará a los juzgadores con apercibimiento público o privado, amonestación pública o privada, sanción económica, suspensión, destitución del puesto e

inhabilitación temporal para desempeñar otro empleo, cargo o comisión en el servicio público.

El procedimiento consta de las siguientes etapas:

A. Queja, denuncia e investigación.

B. Informe.

C. Audiencia y alegatos.

D. Resolución.

Sólo las resoluciones en las que el CJF imponga como sanción la destitución en el ejercicio del cargo o la inhabilitación son recurribles mediante la revisión de la cual conoce la SCJN.

## VII. LA RESPONSABILIDAD MORAL

Hasta aquí hemos hablado de diversas clases de responsabilidades de los juzgadores frente a terceros<sup>234</sup>; sin embargo, también existe una responsabilidad de aquéllos frente a sí mismos. En efecto, se trata de una responsabilidad interna o interior. Pero, ¿cómo surge?; ¿qué clase de normas deben infringirse para incurrir en esta responsabilidad?; ¿existen sanciones morales en caso de algún incumplimiento? Tratemos de contestar estas interrogantes.

El juzgador, además de las obligaciones legales que sabe tiene a su cargo, necesariamente debe tener reglas propias para llevar a cabo la función que le fue encomendada. Se me ocurre pensar que un juez pueda, ocasionalmente, permitir

---

<sup>234</sup> Este tipo de responsabilidades se engloban en la denominada responsabilidad profesional, pues todas constituyen formas diferentes de dar cuenta de una misma acción. Rentarías, Adrián, *op. cit.*, nota 83, p. 146.

que los empleados del órgano jurisdiccional del cual es titular puedan, por alguna causa justificada y con permiso de él, llegar fuera de sus horarios al juzgado. Sin embargo, ese titular tiene como norma interna que esos “permisos” no excedan de “x” número de ocasiones. Si accede a un número de permisos mayor a los que él consideró, entonces falta a una regla que él mismo se impuso.

Como esa regla, los juzgadores se imponen a sí mismos un cúmulo de ellas relacionadas con el servicio de impartición de justicia, como con la organización del órgano jurisdiccional. Se trata de un autocontrol o autotutela de la función jurisdiccional que se diferencia del heterocontrol que ejerce, por ejemplo, el CJF o el Ministerio Público.

Sin embargo, también puede haber un heterocontrol moral. Estamos en el caso de la contravención de una norma que además de ser interna del juez, resulta común a un grupo de personas, como por ejemplo un grupo de jueces o bien la “opinión pública”, se trata de una *communis opinio*<sup>235</sup>, que es conocida por otros autores como el reconocido Luigi Ferrajoli, como responsabilidad social, que se manifiesta en “la transparencia de la actividad judicial y en su más amplia sujeción a la crítica y al control de la opinión pública”<sup>236</sup>.

Respondemos así a la primera interrogante: la responsabilidad moral es la responsabilidad no jurídica de los juzgadores que surge mediante una indebida actuación o resolución, principalmente frente a sí mismo, aunque también puede ser frente a un grupo o comunidad de personas.

---

<sup>235</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>236</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y otros, Madrid, Editorial Trotta, 1995, p. 594.

Por lo que hace a la segunda de las cuestiones antes planteadas, es decir, en relación con la naturaleza de las normas que integran la responsabilidad moral, se trata de reglas ético- morales que acompañan al juzgador en todas sus actuaciones judiciales. Estas normas guardan relación con ciertos principios que pertenecen a una determinada cultura, clase social, tradición formación o educación del juzgador y que se reflejan en el servicio de impartición de justicia que se le encomienda.

Hasta aquí tenemos los dos elementos que integran la responsabilidad moral, a saber: a) la capacidad de discernimiento entre lo que el juzgador se impuso como bueno o malo, o mejor dicho como debido e indebido, según sus propias convicciones; y b) la violación a las reglas de ese modelo pre-fijado de comportamiento.

Vayamos ahora a la tercera interrogante, esto es, a las sanciones morales. Al respecto debe decirse que claro que sí existen sanciones morales, es decir, no jurídicas. Lo que no existe es un órgano externo que, a través de un procedimiento, las ejecute. Tales sanciones pueden ser el cargo de conciencia que genera el incumplimiento a una norma moral; la crítica de la opinión pública o de los gobernados, el sentimiento de culpa, remordimiento, etc.

Reseñar todas las reglas o normas morales que se puede imponer un juzgador resulta una labor, a mi juicio, de imposible ejecución, pues siempre existirá algo positivo que el juzgador deba o pueda hacer en beneficio de la función judicial. No obstante lo anterior, ya se mencionó en el capítulo primero que el CJF, en

conjunto con la SCJN, elaboraron un Código de Ética dirigido a todos los miembros del PJJF<sup>237</sup>.

No niego la buena intención tanto de la SCJN como del CJF en guiar a los miembros del PJJF por el recto camino del servicio de impartición de justicia; sin embargo, estimo que fuera de los deberes legales, por cuya trasgresión se puede y debe sancionar administrativamente a los juzgadores (que, como se dijo son los de no afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del servicio de impartición de justicia), no cabe absolutamente ningún otro deber, cuyo cumplimiento pueda exigírseles, llámese el deber como se llame o redáctese el mismo en la forma más elocuente posible. Con ello, no trato de decir que un juzgador no deba preservar el recto ejercicio de su función, denunciando cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia<sup>238</sup>; o bien que aquél no deba evitar conceder ventajas o privilegios ilegítimos a cualquiera de las partes<sup>239</sup>; sino que estimo que tales “reglas”, ya se encuentran inmersas en los deberes legales antes aludidos y, por ende, sobra recopilarlos en la forma que sea.

Por otro lado, del mencionado Código llaman mi atención otras normas, como la contenida en la regla 3.1, del Capítulo III denominado “Objetividad”, que dice: “al emitir una resolución, no busca reconocimiento alguno”. Me interesa esa regla por lo siguiente: ¿qué pasa si un juez, al emitir una sentencia sí busca el reconocimiento? Ese sentimiento por parte del juzgador, más que algo “negativo”, constituye, a mi

---

<sup>237</sup> Véase el Proyecto definitivo del citado Código de Ética en <http://www.scjn.gob.mx/>

<sup>238</sup> Regla o norma 1.2, del Capítulo I, denominado “Independencia”, del citado Código de Ética del PJJF

<sup>239</sup> Regla o norma 2.1, del Capítulo II, denominado “Imparcialidad”, del mismo ordenamiento.



juicio, un aspecto positivo de superación profesional. Por tanto, considero que dicha regla es completamente absurda.

En resumen, a la par de la responsabilidad jurídica de los juzgadores (que se conforma por la política, penal civil y administrativa) en el ejercicio del cargo, también tienen una responsabilidad moral. Esa responsabilidad moral se constituye por normas impuestas sólo por el propio juzgador, imposibles de recopilar en su integridad bajo una codificación. El incumplimiento a esas normas genera una sanción que es interna y se reduce al cargo de conciencia en el propio servidor público. Puede suceder que la sanción rebase el ámbito interno, como puede ser la censura o crítica de la sociedad, pero en ninguno de esos casos, la sanción trasciende el ámbito jurídico.

### **VIII. LA RESPONSABILIDAD POPULAR**

La legislación de la que en su momento constituyó la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) así como la correspondiente en otros países de parecido sistema jurídico, preveían una responsabilidad sociopolítica denominada popular<sup>240</sup>. Mediante ella los jueces respondían ante el pueblo, quien tenía la facultad de revocarles su encargo en el caso de que ya no merecieran su confianza o se hicieran indignos del honor de ejercerlo. En ese entonces los jueces populares tenían la obligación de informar periódicamente a sus electores o a los órganos que los hubieren designado. Cada informe era objeto de debate, durante el cual se criticaban

---

<sup>240</sup> Cappelletti, Mauro, *La responsabilidad de los jueces*, Argentina, Editorial Jus, 1988, pp. 51 a 55.

las actuaciones judiciales. El atraso del despacho, los errores y deficiencias inexcusables podían dar lugar a responsabilidad.

El derecho de iniciativa de revocación correspondía a una gran cantidad de grupos: granjas colectivas, sindicatos, cooperativas y otras organizaciones públicas, colectividades de trabajo, asambleas del personal de las unidades militares y de los electores del distrito respectivo. Si algunas de esas organizaciones o asambleas llegaba a la conclusión de que el juez popular debía ser separado de su cargo, hacía saber fundadamente su decisión a la mesa directiva del correspondiente soviet de diputados, la cual analizaba la legalidad del procedimiento y en caso de aprobarla fijaba la fecha de los comicios, pudiéndose antes hacer propaganda a favor o en contra de la revocación.

## **IX. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS JUZGADORES EN DIVEROS PAÍSES**

Enseguida se realizará un breve análisis comparativo, a nivel constitucional, de la institución de la responsabilidad judicial en diversos países, que representan los distintos sistemas jurídicos correspondientes a necesidades de sociedades con características diversas. Así, con la utilización de un método comparativo constitucional podremos obtener una visión general de la institución judicial que nos ocupa, para de esta forma poder arribar a conclusiones que redunden en su beneficio, echando mano de la experiencia internacional.

## **1. Italia**

El artículo 82 constitucional refiere que cada Cámara podrá acordar investigaciones sobre materias de interés público como lo es la materia judicial. Con este fin nombrará entre sus miembros una comisión formada de tal modo que refleje la proporción de los diversos grupos. Dicha comisión procederá a las indagaciones y a los exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial.

Por otra parte, el artículo 104 constitucional prevé la existencia del Consejo Superior de la Magistratura como órgano autónomo e independiente de cualquier otro poder. Para su funcionamiento cuenta con un Comité de Presidencia, diversas comisiones, así como una sección disciplinaria que ejerce tal potestad sobre los magistrados así como funciones de inspección.

La inamovilidad de los funcionarios judiciales se encuentra contemplada en el artículo 107 constitucional, los cuales no podrán ser dispensados o suspendidos del servicio ni destinados a otras sedes sino mediante decisión del citado Consejo adoptada con las garantías de defensa legales.

Junto con el Consejo de la Magistratura creado en 1947, el Ministerio de Justicia coadyuva en la organización y funcionamiento de los servicios relacionados con la administración de justicia. En lo que a nosotros nos interesa, dicho Ministerio tiene como facultad la de promover el ejercicio de la acción disciplinaria frente a jueces y a magistrados, mediante solicitud dirigida al Fiscal General de la Corte de Casación.

En materia civil se promulgó en 1988 una ley sobre resarcimiento por los daños ocasionados por el ejercicio de la función jurisdiccional. Sólo se puede incurrir en responsabilidad civil a título de dolo o culpa grave y por errores de hecho o de derecho, mas no por la actividad de interpretación de las normas jurídicas ni por la valoración de hechos o pruebas. La demanda civil se dirige directamente al Estado y éste puede repetir contra el juzgador responsable.

## **2. Argentina**

El artículo 45 de la Constitución de este país señala que corresponde a la Cámara de Diputados, como facultad exclusiva, el derecho de acusar ante el Senado, entre otros funcionarios no menos importantes, a los miembros de la Suprema Corte y de demás tribunales inferiores de la nación en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño, por delito en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes.

Por otro lado, el Consejo de la Magistratura de Argentina surgido por la ley 24.309 de Reforma Constitucional Nacional se compone de un modo plural tanto por representantes de los órganos políticos electos popularmente, como por jueces de todas las instancias, abogados y personas del ámbito académico y científico del país.

Entre las principales funciones del citado Consejo y, en lo que a nosotros nos interesa, destaca el control disciplinario de los miembros del Poder Judicial. En efecto, a él le corresponde decidir la apertura del procedimiento de remoción de juzgadores y, en su caso, ordenar la suspensión así como la formulación de la acusación correspondiente.

Otra de las garantías indispensables para el ejercicio de la actividad jurisdiccional en ese país, lo constituye la inamovilidad. La ley fundamental argentina dispone que los jueces de la Corte únicamente serán removidos de su cargo mediante juicio político, en tanto que los inferiores son removibles a través de un Jurado de Enjuiciamiento.

El citado Jurado de Enjuiciamiento está contemplado en el artículo 115 constitucional y se encuentra integrado por legisladores, magistrados y abogados; se estima que viene constituir un segundo Consejo de la Magistratura y que el motivo de su creación obedece al deseo de agilizar y despartidizar los mecanismos de exclusión de magistrados incompetentes o indignos<sup>241</sup>.

En relación con la responsabilidad civil de los juzgadores argentinos es reconocida por el sistema jurídico del país con carácter excepcional, dado que la comunidad tiene el deber o carga genérica de soportar los daños ocasionados por una sentencia desfavorable, como consecuencia del sometimiento de los particulares a un proceso. Para la procedencia de esta responsabilidad se requiere que la sentencia de la que dimana la responsabilidad sea declarada ilegítima y, por tanto, dejada sin efectos.

### **3. Colombia**

Corresponde a la Cámara de Diputados conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los funcionarios y, en su caso, acusarlos ante el Senado.

---

<sup>241</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 755.

El Consejo de la Judicatura se divide para su funcionamiento en dos salas: una administrativa y una jurisdiccional disciplinaria.

El sistema colombiano no cuenta con un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado-juez, al menos no previsto a expresamente a nivel constitucional.

#### **4. Perú**

Según el artículo 183 de la Constitución de este país corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado, entre otros servidores, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Garantías Constitucionales, por infracción de la Constitución y por delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque haya cesado en éstas.

El artículo 155 constitucional prevé la existencia del Consejo Nacional de la Magistratura, cuyos miembros pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso tomado por el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, según el diverso 157 del citado texto fundamental. Entre las funciones principales del Consejo destaca el control disciplinario del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Cabe señalar que el ordenamiento constitucional peruano tampoco cuenta con un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado-juez.

#### **5. Venezuela**

El Consejo de la Judicatura de Venezuela, según la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese país, se erigió como un órgano independiente, con autonomía en el

desarrollo de sus funciones. Este cuerpo colegiado tiene como atribuciones asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales, así como garantizar a los jueces el principio de carrera judicial. Cada periodo constitucional el Consejo designa a los jueces que inspeccionarán y vigilarán el funcionamiento de los tribunales, ejerciendo la facultad disciplinaria a los miembros del Poder Judicial.

Al igual que México, Colombia y Perú, el ordenamiento constitucional venezolano no cuenta con un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado-juez.

## **6. España**

El Consejo General del Poder Judicial de España es posiblemente el mejor antecedente del similar en nuestro país. Se trata de un cuerpo colegiado de composición plural creado con el objetivo de garantizar la independencia judicial. Dentro de sus funciones principales destaca la aplicación del Estatuto Jurídico de Jueces y Magistrados, incluida la potestad disciplinaria, así como la inspección de juzgados y tribunales.

La estructura orgánica del Consejo de este país se conforma por un presidente, un vicepresidente, una comisión permanente, una comisión disciplinaria y una de calificación. Estas dos últimas tienen a su cargo la elaboración y control de los expedientes de los juzgadores, así como la imposición de sanciones a estos funcionarios, entre otras atribuciones.

Del texto constitucional llama la atención el artículo 121 que, textualmente, dice:

“Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley”.

Como se ve, la Constitución española prevé expresamente la responsabilidad civil del Estado por una indebida actuación judicial, a diferencia de nuestro país en el que, como se vio, si bien el Presidente Fox reconoció esa posibilidad a nivel constitucional, sin embargo el anormal funcionamiento, para que pueda reclamarse una indemnización, sólo puede correr a cargo de la administración pública, mas no del PJF.

De acuerdo con el artículo 411 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España, el Estado, los jueces y magistrados responden civilmente por los daños y perjuicios que causen, cuando en el desempeño de sus funciones incurren en dolo o culpa. Por otro lado, de conformidad con el artículo 296 del citado ordenamiento legal el Estado puede repetir contra ellos sólo cuando se acredite dolo o culpa grave. Esto es, cuando el juzgador incurre en culpa leve, el Estado no puede repetir contra el funcionario y, por ende asume el daño que aquél causó.

Junto con el error judicial y el anormal funcionamiento de la administración de justicia, se prevé expresamente como supuestos generadores de responsabilidad civil la prisión preventiva, si en sentencia se absuelve a la víctima por inexistencia del hecho imputado, siempre y cuando con esa prisión se hayan irrogado perjuicios.

## **7. Alemania**

Sólo se prevé la posibilidad de que un juez federal sea destituido o trasladado a otro puesto mediante un procedimiento especial (*Richteranklage*), en el que se demuestre la vulneración a los principios de la Constitución (*Grundgesetz*) o



el orden constitucional de los estados (*Länder*). En tales supuestos el Tribunal Constitucional Federal, a petición de la Dieta Federal podrá ordenar por mayoría de dos tercios, según sea el caso, el traslado, la jubilación o la destitución (artículo 98 constitucional).

Este procedimiento ha tenido un carácter simbólico, pues casi no ha tenido aplicación, siendo considerada su previsión legal como un arma para defender la independencia judicial<sup>242</sup>, así como una garantía del pueblo de que los juzgadores en su actuar sólo se ajustarán a la Constitución y a las leyes que de ella emanan<sup>243</sup>.

Por su parte el Código Civil Alemán contempla dos situaciones de responsabilidad de los jueces: a) que la violación de un deber judicial se de en una sentencia y b) que la violación se de en cualquier otra actuación judicial. En el primer caso la responsabilidad se limita a aquellos casos en que la violación del deber esté sancionada con una pena que deba imponerse a través de un proceso penal, de lo que se colige que la culpa grave sólo da lugar a responsabilidad penal más no civil y, por ende que la víctima de un daño, bajo este supuesto, no tiene derecho a indemnización. En el segundo caso, esto es, cuando la violación no se deriva de sentencia, los jueces son responsables por los actos dolosos y culposos y el Estado es responsable subsidiariamente, sin perjuicio del ejercicio de la acción de regreso.

---

<sup>242</sup> Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 240, pp. 50 y 51.

<sup>243</sup> Wrobel, Hans, "Verurteilt zur Demokratie -Justiz und Justizpolitik in Deutschland- 1945-1949". [http://www.gewaltenteilung.de/richter\\_10.htm](http://www.gewaltenteilung.de/richter_10.htm)

## **8. China**

El Tribunal Popular Supremo es la autoridad judicial máxima y sólo responde de su actuar ante la Asamblea Popular Nacional. Una de sus principales funciones es la de supervisar la actuación de los tribunales populares locales y especiales.

Por otra parte, el ordenamiento legal chino contempla una Procuraduría Pública o Fiscalía Popular Suprema, que tiene como función principal la de supervisar la correcta administración de justicia.

## **9. Costa Rica**

El artículo 154 de la Constitución Política de la República de Costa Rica señala que el Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley. Asimismo, refiere que las resoluciones que se dicten en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.

La Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano del Poder Judicial. Se integra por magistrados electos por ocho años y no pueden ser suspendidos sino por declaratoria de haber lugar a formación de causa o por los motivos que expresa la ley en el capítulo correspondiente al régimen disciplinario (artículo 165). En ese caso, el acuerdo debe tomarse por los magistrados de la propia Corte, por el voto secreto de no menos de dos tercios del total de sus miembros.

En materia civil la Constitución tica no prevé expresamente la responsabilidad del Estado o de los juzgadores, proveniente del ejercicio de la función jurisdiccional.

## 10. Estados Unidos de América

La constitución de ese país no garantiza el cargo de juzgador como una función vitalicia, sino solamente en los casos en que los jueces, tanto del tribunal supremo como de los inferiores, observen buena conducta (*good behavior*)”.

En este sentido tales servidores sólo podrán ser separados de su encargo mediante un procedimiento especial denominado *impeachment* o juicio político, esto es, cuando son acusados y sentenciados por traición, cohecho y otros crímenes o delitos, sin que este término sea definido al menos constitucionalmente<sup>244</sup>.

La literatura señala que anteriormente se podría iniciar un *impeachment* en contra de un juez si con su actuar contravenía los intereses públicos, transgredía la voluntad de las personas o utilizaban su poder de manera arbitraria. Dada la vaguedad de esos términos, se entiende que el *impeachment* fuera utilizado por el Poder Legislativo como un arma política en contra del Poder Judicial<sup>245</sup>, dotándole al primero de mayor poder, circunstancia esta que, de acuerdo con El Federalista de Alexander Hamilton (Federalist # 73), se encuentra prevista deliberadamente de esa forma en la constitución norteamericana dado que, a manera de ejemplo, es el Congreso quien dota de autoridad a los jueces, determina su jurisdicción e incluso, según se dijo, los puede remover de su cargo<sup>246</sup>.

Se dice que el procedimiento de *impeachment* por sí solo resulta preventivo, pues los juzgadores, al ser emplazados al mismo, de manera inmediata corrigen las resoluciones que han dado inicio al mismo.

---

<sup>244</sup> *Backgrounder on impeachment*. <http://www.law.cornell.edu/background/impeach/impeach.htm>

<sup>245</sup> Hasta la fecha se han investigado mediante el *impeachment* 61 jueces federales incluyendo los de la Suprema Corte de Justicia, de los cuales 13 han sido removidos de su cargo y seis sentenciados penalmente. Barton, David. *Impeachment of Federal Judges*. <http://www.wallbuilders.com/resources/search/detail.php?ResourceID=69>.

<sup>246</sup> *Idem*.

El *impeachment* se da en dos etapas: la acusación, por la Cámara de Representantes y el enjuiciamiento, por el Senado<sup>247</sup>.

En materia civil rige el principio de *immunity from civil liability*, que señala que un juez con competencia general está dotado de irresponsabilidad absoluta. La responsabilidad nace únicamente cuando él actúa in *clear absence of jurisdiction*, mas no en relación a su competencia por materia.

## **11. Francia**

El Título VIII constitucional regula al Poder Judicial, en cuyo artículo 64 garantiza la independencia de la función judicial, estableciendo para ello, la inamovilidad de los magistrados. Como es lógico en dicho título se contempla la existencia y organización de un Consejo Superior de la Magistratura.

Asimismo, a nivel constitucional se prevé que toda persona que se considere lesionada por un delito o infracción penal cometido por un miembro del gobierno en el ejercicio de sus funciones, podrá presentar querrela ante una comisión de admisión de recursos, la cual hace las veces de Ministerio Público y decide si archiva el expediente o lo turna al Fiscal General ante el Tribunal de casación con el objeto de someterlo al Tribunal de Justicia de la República.

En materia civil el Estatuto de la Magistratura señala que el Estado es garante de los daños causados por las faltas personales de los jueces y magistrados, sin perjuicio de su acción contra ellos. Esta responsabilidad sólo es por faltas graves o por denegación de justicia.

---

<sup>247</sup> Técnicamente el impeachment no es la remoción de un servidor público en su cargo, sino el procedimiento *cuasi-* criminal que el Senado sigue en contra para tal efecto que, además se traduce en un poder indiciador en materia penal. Legal Information Institute, *op. cit*, nota 244.

Dentro de las faltas graves se prevé especialmente la detención preventiva de una persona declarada en el curso de un procedimiento que termine con sentencia absolutoria, siempre y cuando la detención haya causado un perjuicio manifiestamente anormal y de particular gravedad. Para lograr la indemnización el interesado debe acudir ante una comisión integrada por tres magistrados de la Corte de casación, quien valora el grado del daño y tomando en cuenta todas las circunstancias que rodean al caso concreto decide condenar al pago de la indemnización. En contra de esta resolución no se prevé recurso alguno.

## **12. Gran Bretaña**

Los jueces y magistrados permanecen en su cargo de manera vitalicia, o bien hasta que dure su buen comportamiento<sup>248</sup>. Sólo pueden ser removidos de él mediante juicio de responsabilidad (*impeachment*) del que conocen ambas Cámaras del Parlamento. De estas dos formas (inamovilidad e irresponsabilidad o inmunidad judicial), así como de altos salarios se intenta garantizar la independencia judicial en ese país. Se estima que este procedimiento ocupa un lugar secundario en el sistema pues raramente se instaura<sup>249</sup>.

En materia civil se habla del principio de responsabilidad personal de los jueces, de lo cual se colige que el Estado no es responsable nunca. La *Crown Proceedings Act* de 1947 excluye de responsabilidad los actos realizados en el ejercicio de la función judicial.

---

<sup>248</sup> Esa condición no se cumple, por ejemplo, cuando se dicta en contra de un juez una condena por delito grave, lo cual lo hace indigno para desempeñar el cargo.

<sup>249</sup> Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 240, p. 43.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LA TEORÍA DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA**

#### **I. INTRODUCCIÓN**

En el capítulo primero del presente trabajo de investigación, se dijo que el CJF, quien es comúnmente el titular del poder disciplinario en los procedimientos administrativos de responsabilidad no cuenta con un método idóneo para poder tenerla o no por acreditada. También se apuntó que esa circunstancia no es atribuible al citado órgano, sino que ello se debe, en primer término, a la poca evolución teórica del derecho disciplinario; y, en segundo lugar, a la falta de una legislación que así lo exija.

También se dijo que la ausencia de un método en el estudio de las faltas administrativas que se atribuyen a los juzgadores, ha propiciado cierta inseguridad jurídica para los destinatarios del ahora llamado derecho disciplinario, pues el tener o no por acreditada una infracción, así como la responsabilidad del juzgador denunciado en su comisión, ha dependido en muchos casos de factores como la política disciplinaria que, según la integración del Consejo, se quiera seguir; de la opinión del Consejero ponente; o incluso de qué juez o magistrado se pretenda o no sancionar. Es decir, la misma falta algunas veces se sanciona y otras no y ello se debe solamente a la falta de una verdadera teoría de la infracción administrativa que quede plasmada en una ley. De ahí la justificación de esta investigación.

En efecto, a través de la tesis que el lector tiene ahora en sus manos, propongo la creación de un método para el análisis de las faltas administrativas. Por método debe entenderse aquel procedimiento expositivo, conforme al cual se estudia y analiza un fenómeno, estableciéndose principios de sistematización, categorías o niveles de comprensión, relaciones recíprocas entre estas últimas, lo que implica la adopción de una terminología propia.

Debo insistir que la falta administrativa no es la que se estratifica, sino que sólo su análisis o proceso analítico. Esto, pues la conducta humana no es estratificada, sino su estudio. En efecto, una conducta se convierte en una falta administrativa, sólo cuando de su estudio estratificado se desprende que aquélla posee ciertas características, que se ofrecen en un determinado orden.

El método que proponemos ayuda a que el estudio de las faltas administrativas sea conforme a un orden determinado, no como un “todo” como lo suele ver el CJF. Recuérdese que el todo es la conducta o comportamiento del juzgador no la falta. El análisis de la falta no niega la unidad, sino que es el medio para verificar su existencia.

Entonces, las faltas administrativas son conductas con ciertas características, las que son definidas por la ley disciplinaria como tales.

Por lo anterior, para el análisis de la existencia de una falta administrativa, se deberán tomar en consideración las características de la conducta, que se estratifica en los siguientes niveles que se conocen como elementos positivos y son: tipicidad administrativa, antijuridicidad administrativa y responsabilidad administrativa. Estos niveles poseen subniveles o subcaracterísticas. La suma de tales factores da lugar a

la certeza de la existencia de la falta y de la responsabilidad del juzgador, lo que conlleva a la imposición de una sanción administrativa.

Ahora bien, en el análisis de la conducta administrativa puede suceder que el titular del poder disciplinario se tope con alguna característica de la conducta que hace que la falta desaparezca. Estas características también se estratifican para su estudio en los mismos tres niveles pero en sentido inverso y son: atipicidad, juridicidad y no responsabilidad administrativa, los que también poseen subniveles. A ellos les denominamos elementos negativos de la falta. A cada elemento de la infracción corresponde un aspecto negativo, el cual impide su integración. Tan pronto se acredite la existencia de un elemento negativo, basta para tener por no probada la falta y, en consecuencia, no habrá sanción que imponer.

Para tener una visión general de los elementos de la falta administrativa, permítaseme incluir el siguiente diagrama:

<b>Tipicidad administrativa</b>	<b>Antijuridicidad administrativa</b>	<b>Responsabilidad administrativa</b>	<b>=</b>	<b>Sanción administrativa</b>
a) Parte objetiva:	- Carga de trabajo	Reprochabilidad administrativa		- Apercibimiento público o privado
- Conducta	- Características del asunto			- Amonestación pública o privada - Multa
- Resultado - Nexo causal	- Elementos materiales y humanos con los que se cuenta			- Suspensión en el ejercicio del cargo
b) Parte subjetiva: - Intención (dolo) - Negligencia (culpa)	- Antecedentes personales, laborales y profesionales - Cumplimiento a una orden legítima de un superior jerárquico			- Destitución del cargo - Inhabilitación para ejercer otro empleo, cargo o comisión públicos



Conforme al cuadro anterior se concluye que para poder sancionar a un juzgador no sólo se debe acreditar la existencia de una infracción, sino también que esa infracción haya sido cometida a título de dolo o culpa, que en dicha comisión no haya mediado ninguna causa que la justifique y que tampoco haya concurrido una eximente que pueda excluir al juzgador de responsabilidad.

He ahí el plan de nuestro trabajo en que nos proponemos ilustrar cada uno de los elementos positivos de la falta administrativa y junto a ellos, su aspecto negativo.

## II. LA TIPICIDAD

Las leyes administrativas castigan las infracciones de normas que han sido establecidas para la tutela mediata de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del servicio de impartición de justicia, como cautela para prevenir posibles ofensas al orden jurídico<sup>250</sup>.

El primer nivel en el estudio de la infracción administrativa lo constituye la tipicidad. Este nivel realiza una función motivadora, por cuanto el legislador amenaza con imponer una sanción disciplinaria al juzgador que cometa una de las conductas descritas por la LOPJF o la LFRASP, como tipo administrativo. De esta forma el Estado, a través de la legislación, motiva a los juzgadores a comportarse de determinada forma<sup>251</sup>. La descripción de la que hablamos la realiza el legislador de manera abstracta y genérica, mediante preceptos jurídicos que permiten predecir, con suficiente grado de certeza, qué conducta constituye una infracción

---

<sup>250</sup> Sánchez García, Teófilo, *op. cit.*, nota 17, p. 370.

<sup>251</sup> Trayter, citado por Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, pp. 221 y 222.

administrativa y cuál es la sanción a la que se hace acreedor el juzgador que la lleve a cabo.

Ahora bien, en no poca bibliografía se define a la tipicidad como la perfecta adecuación de una conducta, en nuestra materia, a una causa de responsabilidad o tipo administrativo, de los previstos en los artículos 131 de la LOPJF u 8 de la LFRASP. Esto es, el hecho concreto que se imputa al juzgador debe corresponder exactamente con el descrito previamente en el tipo administrativo. Esta perfecta adecuación, conocida como requisito de tipicidad es un presupuesto de la garantía de seguridad jurídica a favor del juzgador que guarda estricta vinculación con el principio *nullum crimen sine lege* del que hablamos en el capítulo primero<sup>252</sup>. Por ende, no es posible derivar acciones administrativamente punibles de principios generales y sin una causa de responsabilidad fijada<sup>253</sup>, como puede ocurrir con algunas consecuencias jurídicas civiles.

El proceso de tipificación no termina con la previsión legal de la infracción administrativa, sino que el hecho concreto que se atribuye imputado al juzgador debe corresponder exactamente con el descrito previamente en la norma. Pero, en concreto ¿qué es lo que debe corresponder con la descripción legal? Bueno, en este aspecto hablamos de 2 partes que deben corresponder: una objetiva y otra subjetiva. Dentro de la primera, debe corresponder con la descripción legal: a) la conducta; b) las consecuencias de esa conducta y; c) el nexo causal entre conducta y consecuencias o resultado. Dentro de la segunda, deben corresponder con la causa

---

<sup>252</sup> Recuérdese que los principios del derecho penal se aplican *mutatis mutandi* al derecho disciplinario.

<sup>253</sup> Así lo señala el Código Disciplinario Único de la República de Colombia, en su artículo 4º, que dice: “Artículo 4º. Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.

de responsabilidad, la intencionalidad o bien la negligencia del comportamiento atribuido al juzgador.

El juicio de tipicidad cumple con una función fundamental en el derecho disciplinario. Sin él, la teoría de la infracción quedaría sin base, porque tanto la antijuridicidad como la responsabilidad administrativas perderían sustentación, por inexistencia de su objeto.

Como es obvio a veces resulta materialmente imposible la subsunción exacta de los hechos reales en la causa de responsabilidad, esto es, la realización del juicio de tipicidad<sup>254</sup>. Es aquí donde debe comenzar la prudencia del titular del derecho disciplinario, es decir del CJF y de la SCJN, así como el control jurisdiccional casuístico de sus decisiones.

Ni qué decir de los conceptos jurídicos indeterminados mediante los cuales se describen los tipos administrativos. Tal es el caso de la causa de responsabilidad prevista por la fracción VIII, del artículo 131 de la LOPJF, relativa a la “falta de profesionalismo” en el desempeño de las labores del juzgador. En este caso el operador jurídico debe decidir razonablemente su concreción por medio de criterios lógicos, técnicos o empíricos que permitan prever con suficiente seguridad, la naturaleza y características esenciales de los comportamientos que puedan tipificar dicha infracción.

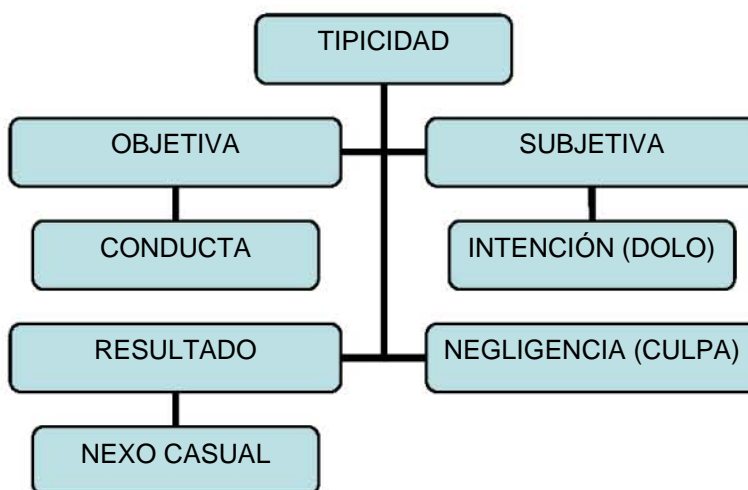
Debe destacarse que la formulación de tipos administrativos mediante el empleo de conceptos jurídicos indeterminados no entran en conflicto hasta en tanto

---

<sup>254</sup> Ello se debe a que en el derecho disciplinario resulta materialmente imposible abarcar exhaustivamente las conductas prohibidas, puesto que la lógica de la infracción a la norma opera en forma inversa a como sucede en el derecho penal. En efecto, mientras que en el derecho penal la conducta punible recorre la descripción típica, se ajusta o adecua a ella, en el derecho disciplinario la contraría. Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, pp. 272 a 275.

no desemboquen en una inseguridad jurídica insuperable. Por tanto, es legal la utilización de conceptos que permitan un margen de apreciación, hasta el punto de permitir al CJF “un margen de actuación a la hora de determinar la infracción y la sanción concretas, pero no tanto como para permitirle que ‘cree’ figuras de infracción supliendo las imprecisiones de la norma”<sup>255</sup>.

Según se dijo, la tipicidad se divide en las siguientes dos partes:



### **1. Tipicidad objetiva**

La tipicidad objetiva está constituida por una conducta, un resultado y un nexo causal entre conducta y resultado. Esto es, no sólo se imputa objetivamente a un juzgador haber desplegado una conducta típicamente administrativa, sino el hecho de que por esa conducta, se hayan producido determinadas consecuencias o resultados.

<sup>255</sup> Nieto, Alejandro, *op. cit.*, nota 8, p. 297.

## **A. Conducta**

Para nosotros sólo importa la conducta del juzgador como juzgador, es decir sus actuaciones judiciales, o bien sus actuaciones en ejercicio de la titularidad de un órgano jurisdiccional. Por tanto, sus actos como persona privada, no constituyen una conducta, en sentido relevante para el derecho disciplinario, a menos que interfieran de alguna forma con el servicio de impartición de justicia o se encuentren dentro del ámbito de débito de comportamiento que surge de los deberes oficiales<sup>256</sup>. Un ejemplo de una conducta relevante en sentido disciplinario, aunque llevado a cabo como persona privada, lo constituye el hábito de la embriaguez, pues impide que los juzgadores cumplan cabalmente con todas sus obligaciones.

Así lo consideró el CJF, al resolver la denuncia administrativa 13/98, resuelta por el pleno del citado órgano colegiado el 8 de febrero de 2000, que dice:

“EMBRIAGUEZ. CONSTITUYE UNA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.- La función de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito es la impartición de justicia dentro del marco legalmente establecido. Ahora bien, la dignidad de dichos funcionarios judiciales, derivada de la autoridad que en nombre de la comunidad ejercen, exige un comportamiento adecuado a esa función, de modo que los justiciables que recurren a los órganos jurisdiccionales federales, puedan tener confianza absoluta de que éstos están integrados por personas, no sólo conocedoras del derecho, sino merecedoras de respeto por observar un comportamiento acorde a su dignidad. Por esta razón, el hábito de la embriaguez, resulta absolutamente incompatible con la función jurisdiccional. Esto es así, pues es sabido que dicho hábito impide la toma ecuánime de decisiones; la asiduidad; el sigilo profesional; la convivencia respetuosa; el ejercicio recto de la autoridad con los subordinados y, en general, un comportamiento acorde con la dignidad de un funcionario judicial”.

Ahora bien, la conducta disciplinariamente relevante de un juzgador constituye una infracción a uno de los deberes constitucionales, cuando contraviene la

---

<sup>256</sup> Así lo determinó el CJF, al resolver la Q.A. 272/97, el 26 de mayo de 1998, de cuya resolución derivó la siguiente tesis: “MATERIA DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA. NO LO SON LOS ACTOS QUE INCIDEN EN LA VIDA PRIVADA DEL SERVIDOR PÚBLICO, SI CON ELLO NO SE AFECTA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.- El Consejo de la Judicatura Federal sólo está facultado para conocer de las cuestiones relativas a la disciplina de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, es decir, de los actos que realizan en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Por ende, el Consejo no es competente para conocer y evaluar conductas que dichos funcionarios tienen en su vida privada, por lo que la queja enderezada en contra de tales actos, debe declararse infundada”.

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el ejercicio de la función jurisdiccional. Esa contravención se produce por actividad o inactividad del juzgador, como más adelante se verá.

Cualquier conducta del juzgador (sea por actividad o inactividad) constituye una expresión de su voluntad<sup>257</sup>. En efecto, el comportamiento de aquél siempre está impreso de su propia voluntad. De no ser así, no habría actuado como lo hizo. Esta voluntad, no debe entenderse como “intención”, pues también en las conductas culposas, como se verá, existe una voluntad, que se traduce en la voluntad de no haber puesto suficiente cuidado<sup>258</sup>. Por voluntad debe entenderse, entonces, la libertad del juzgador que se exterioriza en una acción u omisión, en los asuntos que son sometidos a su consideración o como titular de un órgano jurisdiccional.

Cuando la voluntad es desprovista de libertad simplemente no puede ser imputable al juzgador.

En este sentido podemos afirmar que la conducta de un juzgador debe ser un acto consciente de su parte. Acto consciente es aquel que es producto de un análisis conceptual y objetivo del caso que es sometido a la decisión del juez y que se expresa a través de una actuación judicial.

En teorías recientes de la acción, la conducta se entiende como la causación del resultado individualmente evitable<sup>259</sup>. En ellas se define a lo inevitable como

---

<sup>257</sup> Algunos autores manejan a la conducta como expresión de la personalidad del autor, en la que incluyen tanto su voluntad como su conciencia. Roxin, Claus, *Derecho penal parte general, Fundamentos de la estructura de la teoría del delito*, trad. Diego Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo y Javier de Vicente Remesal, Madrid, Editorial Civitas, 2000, pp. 252 a 266.

<sup>258</sup> Se trata de una “negligencia voluntaria” de no pesar las probables consecuencias de un acto. Salsmans José, *op. cit.*, nota 163, p. 26.

<sup>259</sup> Jakobs, Günther, *Derecho penal parte general, Fundamentos y teoría de la imputación*, trad. Joaquín Cuello Conteras y José Luis Serrano González de Murillo, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas, S.A., 1997, pp. 168 a 184.

aquello por lo que no se puede responder. En este aspecto estimo que, a diferencia del derecho penal, el disciplinario, no versa sobre una evitabilidad individual, sino de una previsibilidad acorde con la capacidad de un juzgador de inteligencia y preparación media.

Ahora bien, la acción puede estar constituida por un solo acto o bien por una pluralidad de ellos, sin que por esto último se desvirtúe su carácter unitario. A una acción así entendida corresponde, por regla general, un solo tipo administrativo, si la pluralidad de actos, están objetivamente vinculados espacial y temporalmente<sup>260</sup>.

También suele suceder que una causa de responsabilidad prevea varios hechos<sup>261</sup> en una sola acción típica. Un ejemplo de un tipo así lo constituye la fracción II, del artículo 131 de la LOPJF, que dice:

“Inmiscuirse indebidamente en cuestiones de orden jurisdiccional que competan a otros órganos del PJF”.

Desde el punto de vista natural, es claro que tenemos un solo hecho, pero la norma lo descompone en dos: a) inmiscuirse en determinadas cuestiones y; b) que tales cuestiones competan a otros órganos del PJF. Esos hechos son de naturaleza separada, pero se funden en una sola conducta. Para el tipo administrativo esa fusión de hechos es intrascendente.

### **a. Actos ajenos**

La conducta que se imputa debe ser desplegada por el juzgador y no por sus subalternos. En efecto, una indebida notificación sólo puede ser imputada al

---

<sup>260</sup> Esa unidad se conoce como “unidad típica de acción”. Nieto, Alejandro, *op. cit.*, nota 8, p. 450.

<sup>261</sup> Hecho es el acontecimiento físico natural, siendo relevante para el derecho disciplinario, solamente aquel que la norma recoge en su redacción.

actuaria<sup>262</sup>; una incorrecta certificación (por ejemplo de un término dentro de un expediente) incumbe exclusivamente a un secretario. Caso contrario sucede si lo que se imputa al titular de un órgano jurisdiccional es no percatarse de las constantes irregularidades en que incurren su actuaria o su secretario, pero entonces la conducta típica será no velar por la debida actuación de sus inferiores jerárquicos. Así lo señala la tesis derivada de la Q.A. 35/97, resuelta por el Pleno del CJF, que dice:

“TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL. ES RESPONSABLE DE SU FUNCIONAMIENTO Y BUENA MARCHA.- Por su calidad de titular del órgano jurisdiccional, el juez de Distrito está obligado a cuidar el normal funcionamiento y la marcha de los asuntos que le son sometidos a su consideración; el hecho de que ciertas funciones sean delegadas a sus subordinados, no le autoriza desatender dichas funciones, al contrario, siendo el juzgado una unidad dinámica de derechos y obligaciones, y el juzgador jerárquicamente la máxima autoridad de éste, debe cuidar que en su interior todo funcione armónicamente y que sus subordinados actúen conforme a sus instrucciones en los plazos, términos y alcances de la ley de cada materia”.

También resulta oportuno hacer referencia a la tesis derivada de la Q.A. 443/2001, resuelta el 12 de marzo de 2002, que señala:

“NOTIFICACIONES. ES OBLIGACIÓN DEL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL VIGILAR QUE SE REALICEN CON LAS FORMALIDADES Y OPORTUNIDAD DEBIDAS. Si bien el juez de Distrito como titular que es del órgano jurisdiccional, no realiza materialmente la notificación de las resoluciones, pues dicha función corresponde al actuaria, lo cierto es que el último servidor público en mención se encuentra subordinado jerárquicamente al titular y es éste quien en uso de sus atribuciones administrativas debe vigilar que esa labor se realice con las formalidades y oportunidad debidas, toda vez que tales diligencias se encuentran sujetas a términos legales que deben ser acatados”.

En los casos en que el titular de un órgano jurisdiccional, por la diversidad de obligaciones que como tal debe realizar, delegue alguna función en algún subalterno y éste incurra en alguna infracción en la ejecución de la tarea delegada, no se trata

---

<sup>262</sup> Afirmación que se robustece mediante la tesis derivada de la resolución que recayó a la Q.A. 188/97, de 22 de enero de 1998, que dice: NOTIFICACIONES. DELIMITACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS ACTUARIOS JUDICIALES.- La deficiente o incorrecta notificación es un acto procesal que no corresponde realizar al titular de un órgano jurisdiccional, sino a aquellas personas que desempeñan funciones de actuaria notificador; de modo que tales actos deberán ser analizados cuando se revise y resuelva sobre la conducta que se atribuye a éstos”.



de un acto consciente del juzgador, sino cuasi consciente. ¿Por qué? Porque el juez al delegar esa tarea era consciente de sus actos; sin embargo la falta no la comete él, sino el delegado, en quien confió, muchas veces, incluso por ministerio de ley. En estos casos, considero que existe tipicidad sólo si la ley no permite expresamente esa delegación. Por otro lado, si la ley permite esa delegación, entonces estamos ante la ausencia de una conducta por parte del juzgador, quien actuó dentro de su ámbito de dominio, debiéndose encaminar el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del delegado.

No se descarta que en la comisión de una misma falta coexistan una pluralidad de imputaciones y, por ende, una pluralidad de conductas que se pueden atribuir a los distintos integrantes de un órgano jurisdiccional, desde su titular hasta el inferior jerárquico del mismo. En los casos de concurrencia, es decir de aportaciones parciales de conductas, surgen las siguientes hipótesis:

- Cada autor responde por su aportación a la infracción, es decir, se responde de un *quantum* parcial<sup>263</sup>.
- Todos los autores responden por el total de la infracción, independientemente de su aportación.
- Existe un responsable principal (juzgador), sin perjuicio de que éste pueda iniciar en contra del coautor (secretario, actuario, oficial, etc.), el correspondiente procedimiento de responsabilidad.

No se puede hablar de una responsabilidad solidaria, en virtud de que no se trata de una unidad de prestación del servicio de impartición de justicia, esto es, del

---

<sup>263</sup> En el derecho disciplinario no existe la figura de coparticipación, porque en realidad constituye una forma de participación, es decir se encuentra incluida en el concepto de autor y, por tanto, se trata de una forma de imputación.

cumplimiento de una sola obligación conjunta, sino que cada integrante de un órgano jurisdiccional tiene que cumplir con la suya propia. Esto, lo corrobora el hecho de que, por ejemplo, aun en un tribunal colegiado cada magistrado integrante vota a favor o en contra del proyecto de resolución puesto a discusión en una sesión plenaria; votación por la que responde individualmente.

### ***b. La acción y la omisión***

La conducta de un juzgador manifestada a través de una acción es una conducta positiva, una actividad voluntaria, que contraviene una norma prohibitiva a su cargo. Por otro lado, la omisión es una conducta negativa, que se traduce en una inactividad voluntaria, con violación a una norma preceptiva.

Esto es, la conducta del juzgador impresa de su voluntad, para que tenga relevancia disciplinaria debe tener relación con el tipo administrativo en el que subyace o bien una norma prohibitiva o una norma preceptiva.

Entonces el juzgador, con su actuar voluntario viola siempre un deber, el cual en las causas de responsabilidad de acción es de abstenerse por contener un mandato de no hacer; por ello en tales causas se contraviene una norma prohibitiva. Sin embargo, en los tipos omisivos el juzgador contraviene un deber o un mandato de hacer; por tanto, en esas causas el juez infringe una norma preceptiva.

En síntesis, los elementos de la acción son: a) actividad; b) voluntad o querer por parte del juzgador de realizar dicha actividad; y, c) violación a una norma prohibitiva.

Por su parte, la omisión se integra por: a) inactividad; b) voluntad del juzgador de no actuar; y, c) contravención a un deber jurídico de obrar.

Por lo que hace a los elementos b) antes citados y, conforme a las teorías recientes de la acción, como se dijo con antelación, más que de voluntad debería hablarse de evitabilidad. En el caso de la acción, debe entenderse como causación evitable del resultado. En el caso de la omisión como la no evitación evitable del resultado<sup>264</sup>.

Algunos autores estiman que para el ordenamiento jurídico- disciplinario carece de importancia diferenciar entre acción y omisión, pues en ambos casos se trata del incumplimiento a un deber<sup>265</sup>. Lo anterior, aunque es cierto, creo que sí tiene relevancia para el derecho disciplinario, sobre todo para distinguir qué conducta se puede imputar a un juzgador y cuál no. Regresemos a los ejemplos de las indebidas notificaciones o certificaciones. Las acciones de notificar o certificar incorrectamente sólo pueden ser atribuidas al actuario o al secretario; pero la omisión de no velar por el debido funcionamiento del órgano jurisdiccional sólo se puede atribuir a su titular. De ahí la relevancia de diferenciar entre acción y omisión.

Cabe añadir que la CPEUM, en el artículo 109, fracción III refiere que las sanciones administrativas se aplicarán tanto por los actos como por las omisiones que afecten los deberes de los juzgadores de los que ya hemos hablado con anterioridad. Esto es, la diferencia entre acción y omisión es reconocida incluso a nivel constitucional.

Si revisamos los catálogos de faltas administrativas en que pueden incurrir los juzgadores, nos encontramos con que la mayoría de ellas pueden ser cometidas,

---

<sup>264</sup> Jakobs, Günther, *op. cit.*, nota 259, p. 177.

<sup>265</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 270.

indistintamente, por acción o por omisión. Son pocos los tipos administrativos que en su redacción exclusivamente admiten la omisión como forma de comisión.

El Código Disciplinario Único de la República de Colombia dice acerca de la acción y la omisión en su artículo 27 lo siguiente:

“Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

### **B. El resultado**

Según se vio, en el derecho disciplinario la falta administrativa constituye una infracción por parte de un juzgador a alguna de las obligaciones a su cargo. Esa desobediencia se materializa en una consecuencia<sup>266</sup>. Por tanto, se imputa al juzgador no solamente su conducta (acción u omisión), sino también la consecuencia de aquélla, es decir el resultado que con ella provoca.

El resultado suele definirse como el efecto del acto voluntario en el mundo exterior, o como la modificación del mundo exterior con motivo de una conducta<sup>267</sup>, en nuestro caso, típicamente administrativa.

Así, el juzgador que acepte dinero por sí, o por interpósita persona, de cualquiera de las partes contendientes en un asunto sometido a su consideración, produce el resultado de allegarse ilícitamente de un beneficio económico. Ese beneficio es el cambio en el mundo exterior, pues el dinero pasa del patrimonio de la parte que lo ofreció al patrimonio del juzgador.

---

<sup>266</sup> En las causas de responsabilidad en las que no se prevé expresamente un resultado, éste lo constituye la lesión al bien que jurídicamente tutela la misma.

<sup>267</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco, *Derecho Penal Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1991, p. 205.

No pasa inadvertido que puede haber una o varias consecuencias de la conducta de un juzgador. Sin embargo, sólo debe tomarse como resultado para el derecho disciplinario, el jurídicamente relevante, por cuanto éste lo recoge el tipo administrativo. En este sentido, el cambio en el mundo exterior que produce el resultado, debe darse también en el mundo jurídico- disciplinario.

Siguiendo las ideas de Luis Jiménez de Azúa todos los delitos son de resultado, debiéndose entender por él, no sólo el cambio en el mundo exterior, sino también las mutaciones de orden moral e incluso el peligro corrido<sup>268</sup>. De ahí que en nuestra materia, en la mayoría de los procedimientos disciplinarios de los que conoce el CJF, ese resultado no se materialice en el mundo exterior, sino sólo en el ámbito jurídico y se traduce, por ejemplo, en una resolución errónea, que afecta los intereses de alguna de las partes. También puede hablarse en muchos casos de un daño moral, como resultado de la conducta del juzgador, del que ya hablamos en el capítulo anterior.

De acuerdo con el artículo 14, fracción VI de la LFRASP, el resultado de la conducta constituye uno de los elementos a tomar en consideración al momento de individualizar la sanción administrativa y lo define como monto del beneficio, lucro y daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

### ***C. El nexo de causalidad***

Uno de los pilares de la teoría de la infracción administrativa y, en concreto, de la tipicidad objetiva, lo constituye la responsabilidad causal. Se dice que el hombre es

---

<sup>268</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 139.

responsable de las consecuencias de sus actos y, por tanto, en el derecho disciplinario los juzgadores no escapan de ese principio.

Ahora bien, las consecuencias de una conducta desplegada por un juzgador le son imputables cuando se hace posible la atribución de ellas a ese comportamiento como su causa. Dicha relación es dinámica y productiva, puesto que la conducta produce el resultado al obrar como su causa<sup>269</sup>.

Pero, ¿cuándo se sabe qué conducta causó el resultado? Según el tratadista Luis Jiménez de Azúa existe causalidad cuando no se puede suponer suprimido el acto de voluntad humana, sin que deje de producirse el resultado concreto (*condictio sine qua non*). Ésta es una prueba hipotética negativamente formulada, más que una definición de la causalidad: *sublata causa tollitur effectus*<sup>270</sup>. Sin embargo, la doctrina penal habla de varias teorías<sup>271</sup>, sin que sea el caso analizar una por una. Solamente cabe destacar a la teoría de la equivalencia de las condiciones, la cual señala que todas las circunstancias que influyen en la producción del resultado cuentan lo mismo. Para delimitar qué condiciones producen un resultado, ha de echarse mano tanto de la ley causal como de la experiencia jurídica.

Pormenores<sup>272</sup>:

- La condición debe surtir efectos realmente, pues debe tomarse en cuenta que durante el curso causal, puede suceder que las condiciones se vean interrumpidas por otras.

---

<sup>269</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco, *op. cit.*, nota 267, p. 212.

<sup>270</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 144.

<sup>271</sup> Teoría de la equivalencia de las condiciones, de la *condictio sine qua non*, de la última condición, de la condición más eficaz, de la adecuación, de la causa eficiente, etc.

<sup>272</sup> Jakobs, Günther, *op. cit.*, nota 259, pp. 229 a 237.

- La condición interesa exclusivamente en relación con el curso causal que conduce al resultado típico.
- Las circunstancias concomitantes del resultado típico son irrelevantes. Por circunstancia concomitante debe entenderse aquella que no afecta a la forma concreta del resultado típico.
- Si una circunstancia substituye a otra, la primera ya no interesa para el curso causal.
- Importa la causalidad del curso causal concreto y no hipotético. Esto, porque la falta de realidad no puede ser imputable.
- Si la condición de un resultado opera sólo en relación con otras condiciones se habla de causalidad cumulativa, que se define como la concurrencia conjunta de cursos causales que, por separado no serían suficientes para la producción del resultado típico.

Junto a la teoría de la equivalencia, también resulta oportuno hacer breve mención a la teoría de la adecuación. Para esta teoría sólo es causal de un resultado aquella conducta que posee una tendencia general a provocar el resultado típico, mientras que las condiciones que sólo por casualidad han desencadenado el resultado, son jurídicamente irrelevantes<sup>273</sup>. Esta teoría sirve para excluir aquellos cursos causales totalmente inusuales o anómalos.

En realidad la teoría de la adecuación, más que tratar de explicar la causalidad intenta dar una respuesta a la pregunta de qué circunstancias causales son jurídicamente relevantes y le pueden ser imputadas a un juzgador.

---

<sup>273</sup> Roxin, Claus, *op. cit.*, nota 129, p. 359.

## 2. Tipicidad subjetiva

Desde la antigua Grecia, en tiempos de Esquines, Demóstenes y Aristóteles, los jueces eran sujetos responsabilidad, no sólo por sus actos intencionales, sino también por injusticias derivadas por culpa o negligencia. Ello, en coherencia con el ideal de igualdad entre jueces y juzgados, propio de la democracia griega<sup>274</sup>.

Lo mismo sucedía en el derecho romano, en el que el juez respondía penalmente, si *litem suam fecerit* o, civilmente si, *licet per imprudentiam*. Este tipo de responsabilidad era una responsabilidad personal, esto es, no se trataba de una responsabilidad del juez funcionario, sino de la responsabilidad de cualquier persona que realizara una función a nombre del Estado<sup>275</sup>.

La legislación disciplinaria mexicana, a diferencia de la colombiana<sup>276</sup>, no prevé la forma de comisión de las faltas administrativas en que pueden incurrir los juzgadores. De ahí que deba nuevamente aplicarse, de manera supletoria el CPF, en cuyo artículo 8º, señala que las acciones u omisiones sólo pueden ser realizadas dolosa o culposamente, pues no se puede estructurar la tipicidad por el mero resultado.

En la anterior LFRSP encontramos un tipo disciplinario, que expresamente mencionaba la forma de comisión de la falta. En efecto, la fracción I, del artículo 47 de dicho ordenamiento legal, decía que era obligación de todo servidor público “cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado...”.

---

<sup>274</sup> Rentarías Adrián, *op. cit.*, nota 83, p. 156.

<sup>275</sup> *Idem.*

<sup>276</sup> El artículo 13 del Código Disciplinario Único de la República de Colombia dice: “Culpabilidad. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa”.



Lo anterior resultaba un error, dado que la mayoría de los tipos administrativos pueden ser cometidos por no poner la máxima diligencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. En este sentido, dicho tipo no contenía en si mismo ningún elemento, sino que sólo se trataba de una forma de comisión de las faltas, es decir, de la culpa. Seguramente por esa razón fue derogada dicha fracción en la nueva LFRASP.

Para poder tener por acreditada la tipicidad subjetiva se requiere probar, en primer término, un nexo psicológico entre el juzgador y su conducta. Este nexo se obtiene al analizar la actitud de dicho agente frente a los deberes que le corresponden como juzgador. Por otra parte, se debe también acreditar el conocimiento de la ilicitud de su comportamiento (modalidad dolosa); o bien, la observancia del cuidado necesario en el ejercicio de la función jurisdiccional que se le encomendó (modalidad culposa)<sup>277</sup>.

De lo antes expuesto podemos concluir que sólo existen dos formas de comisión de la conducta típica. En efecto, en este apartado se estudiará si el juzgador actuó a título de dolo, esto es, con la intención de causar una consecuencia típica; o bien, si aquél actuó culposamente, es de decir, si su comportamiento se debió a la falta de diligencia en su actuación.

Cabe destacar que el derecho disciplinario es un derecho de imprudencia o de culpa, pues la mayoría de las infracciones en las que los juzgadores incurrir se cometen por falta de diligencia y sólo por excepción se sanciona a algún juzgador por su actuación dolosa. Es por ello que algunos autores consideran a la tipicidad subjetiva como el criterio distintivo entre las infracciones administrativas y los delitos penales. Aquéllos estiman que la concurrencia del dolo y la culpa sólo es necesaria

---

<sup>277</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 334.

para la apreciación del ilícito criminal, pero no –al menos plenamente- para que exista la infracción administrativa<sup>278</sup>.

La distinción entre una falta dolosa y culposa repercute en la determinación de la gravedad o levedad de la falta, así como para la individualización de las sanciones administrativas a imponer. Esto es así, pues no se puede sancionar con la misma intensidad a quien comete una falta dolosa que a quien, por un descuido incurre en responsabilidad administrativa.

### **A. Dolo**

Como se vio, en la imputación subjetiva, se debe acudir, supletoriamente al CPF, el que en su artículo 9º, en lo conducente, textualmente, señala:

“Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previniendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley”.

De ahí que para que una falta administrativa pueda considerarse como dolosa se requiere, según la ley, que el juzgador, a pesar de tener conocimiento de que su conducta, encuadra en una situación típicamente administrativa, haya querido llevar a cabo ese comportamiento. Se refiere entonces a la comisión intencional de una infracción, *litem suam fecerit*.

La doctrina clásica del derecho penal define al dolo como el conocer y querer el resultado típico. Sin embargo, actualmente sólo se habla del conocimiento, como elemento esencial del dolo<sup>279</sup>. En efecto, quien tiene conocimiento de la ilicitud de una conducta y, a pesar de ello la lleva a cabo, entonces, implícitamente quiere el resultado; de no ser así no hubiera desplegado esa conducta. Por tanto, en el

---

<sup>278</sup> Sánchez García, Teófilo, *op. cit.*, nota 17, p. 370.

<sup>279</sup> Jakobs, Günther, *op. cit.*, nota 259, p. 382.

conocer subyace el querer. Esta postura se pone de relevancia en el derecho disciplinario de los juzgadores, pues para ellos el conocimiento de una situación típica no es problema alguno, pues saben distinguir perfectamente lo lícito de lo ilícito, dada su formación jurídica. En este sentido, en el ámbito que nos ocupa no se requiere de un aspecto psicológico ante el conocimiento de la norma por parte del juzgador.

Entonces, para que exista dolo basta que el juzgador haya tenido conocimiento de la tipicidad administrativa de su comportamiento, en la que se encierra el deber que ha infringido.

Ahora bien, si en el procedimiento administrativo disciplinario no se logra acreditar el conocimiento del que hablamos, pues resultan evidentes las dificultades que entraña su prueba por tratarse de algo intangible<sup>280</sup>, pero sí la cognoscibilidad de la situación típica, habrá que sancionar por imprudencia, pues en ésta la falta de conocimiento no es un elemento sustancial sino sólo delimitador<sup>281</sup>.

## **B. Culpa**

La segunda parte del artículo 9 del CPF, de aplicación supletoria al derecho disciplinario mexicano de los juzgadores, dice:

“Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales”.

---

<sup>280</sup> Motivo por el cual, para el acreditamiento de la tipicidad subjetiva adquiere relevancia la prueba indiciaria o circunstancial, en la que, además de no poder partirse de sospechas, sino de indicios plenamente demostrados, el titular del poder disciplinario debe explicitar los razonamientos por virtud de los cuales tiene por acreditada la tipicidad subjetiva.

<sup>281</sup> Jakobs, Günther, *op. cit.*, nota 259, p. 382.

Contrario al dolo, en la culpa sí concurren dos elementos. Por un lado, un elemento normativo, determinado por el incumplimiento de un deber objetivo de cuidado; y, por otro, un elemento intelectual determinado, generalmente, por la ausencia de una previsión consciente y voluntaria de la atención del juzgador (*licet per imprudentiam*). Esta previsión no requiere de un conocimiento cierto, sino, como se vio anteriormente, sólo de una cognoscibilidad del deber que el juzgador infringe. Esta cognoscibilidad se basa en los deberes de observar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en que se funda el servicio de impartición de justicia.

Sobre el particular resulta conveniente transcribir la tesis derivada de la Q.A. 45/2000, resuelta el 8 de agosto de 2001, que dice:

“DESCUIDO. ACTITUD OMISIVA QUE SURGE A LA VIDA JURÍDICA COMO MEREDEDOR DE SANCIÓN. El descuido es la actitud omisiva y negligente en la realización de las funciones que deben realizar los jueces y magistrados, y surge a la vida jurídica como merecedor de sanción, cuando el error en que incurre el juzgador no se debe al desconocimiento del orden normativo jurídico, de los criterios que contienen las jurisprudencias o del estudio constante de la ciencia jurídica, sino a no resolver determinados asuntos sometidos a su consideración por restarles importancia; a no observar con detenimiento los mismos; a no revisar sus constancias; a no dar importancia a los plazos legales, aun conociéndolos, de manera que la solución legal de un asunto por quien incurre en esta falta, pudo ser distinta a la tomada en caso de que el funcionario hubiera atendido el asunto, lo hubiera revisado con atención o atendiera los plazos legales con el cuidado debido, con la atención que corresponde, con el esfuerzo y empeño que de él espera la sociedad, respondiendo entonces a la confianza y al mandato social que para el ejercicio del poder le otorgó la comunidad”.

En este apartado, la doctrina habla de una “culpa por asunción”. Ésta consiste en que, “el aceptar un encargo profesional implica el haber evaluado las condiciones técnicas para asumir el asunto, sin que se presente exculpación por no ser conocedor de la especialidad...”<sup>282</sup>. Trasladando el anterior concepto al derecho disciplinario que nos ocupa, la culpa por asunción consiste en que, quien acepta el

---

<sup>282</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, pp. 343 a 344.

cargo público de juzgador, lo hace evaluando sus propios conocimientos, capacidades técnicas e intelectuales y aptitudes para afrontar lo que la propia función jurisdiccional le exige, en la que no puede presentarse causa de justificación ni eximente de responsabilidad alguna. Para mí, aún ante la aceptación del cargo que implica la propia evaluación de las anteriores circunstancias, estimo que, en ocasiones, sí cabe tolerar ciertos descuidos, sobre todo cuando son mínimos. Sin embargo, aun en esos casos se acredita la culpa, esto es, la tipicidad subjetiva; lo que, como se verá, no se puede acreditar es la responsabilidad, por falta de reproche ético.

La culpa se puede clasificar doctrinariamente en grave, leve y levísima<sup>283</sup>. La normatividad aplicable nada dice sobre dicha clasificación. Sólo habla de la negligencia del juzgador de carácter gravísimo, al utilizar la expresión “notoria ineptitud o descuido” en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar, en el artículo 131, fracción III de la LOPJF. Cuando se trata de notoria ineptitud o descuido la falta será catalogada siempre como grave, tal y como lo prevé el artículo 136, segundo párrafo de la citada ley orgánica.

La anterior LFRSP, en su artículo 47, fracción I, utilizaba la expresión cumplir con la “máxima diligencia” el servicio que le sea encomendado. Esa expresión daba lugar a dudas, pues a *contrario sensu*, debía interpretarse que hasta la culpa leve o levísima debía sancionarse, lo cual resultaba, a todas luces, una injusticia, pues como se dijo, aquélla no debe originar responsabilidad disciplinaria, puesto que no

---

<sup>283</sup> La culpa grave se caracteriza por la vulneración de las normas de cuidado que respetaría aun el juez menos diligente, cuidadoso o atento. La culpa leve o imprudencia simple supone la vulneración de normas de cuidado que respetaría cualquier juez ordinario. Por último, la culpa levísima recae sobre la infracción al deber de cuidado y atención en que puede incurrir aun el más cuidadoso de los juzgadores. De Palma del Teso, Ángeles, *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, p. 136.

puede fundamentarse reproche administrativo alguno. Esta afirmación tiene su razón de ser en la naturaleza misma del ser humano que es falible. En este sentido, si cualquier descuido fuera sancionado, la interacción jurisdiccional sería imposible. Por tanto, el titular del poder disciplinario, por virtud del principio de proporcionalidad, debe tolerar mínimos descuidos. Además, de castigarse tales descuidos, la función preventiva de la sanción administrativa no tendría sentido. Ello, pues dichas desidias podrían evitarse sólo durante un tiempo determinado, si el juzgador realizara una intensa labor de concentración, pero a la larga esa concentración no podría mantenerse cada segundo con la misma intensidad.

Así lo confirman las siguientes tesis derivadas de las Q.A. 382/99 y 115/2001, resueltas el 6 de diciembre de 2000 y 9 de octubre de 2001 que, respectivamente, dicen:

“ERROR DE DICTADO. NO ES CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. La equivocación consistente en un mero error de dictado, no es motivo suficiente para fincar responsabilidad al funcionario judicial denunciado. Esto es así, ya que el referido desacierto no causa ningún agravio y, por lo tanto, resulta intrascendente”.

“ERROR DE IMPRESIÓN. LA EQUIVOCACIÓN ES INTRASCENDENTE SI NO CAUSA PERJUICIO A LOS INCONFORMES. Si el error se traduce en una equivocación por parte de la persona encargada de la impresión de un determinado documento y, con ello, no se causa perjuicio a los inconformes, es intrascendente y, por tanto, no es motivo para sancionar”.

En este orden de ideas debe decirse que, aun cuando se está ante el primer plano normativo de imputación (tipicidad), la graduación de la culpa habrá de verificarse nuevamente al realizar la individualización de la sanción, es decir al tratarse de la imputación personal. Así lo preceptúa el artículo 14, fracción I, de la LFRASP, al mencionar como uno de los criterios para individualizar las sanciones, la

gravedad de la responsabilidad en que se incurra. Por tanto, el determinar si la falta en que incurrió un juzgador se cometió por culpa grave o leve no impide que se inicie en su contra el correspondiente procedimiento administrativo de responsabilidad, pues lo único que queda limitado, en el último caso (es decir, tratándose de la culpa leve o levísima) es el empleo de la sanción administrativa. También debe tomarse en cuenta la consecuencia que haya traído el descuido de que se trate.

### **3. Aspecto negativo de la tipicidad**

Como se dijo, la tipicidad no sólo se agota con la previsión legal de la causa de responsabilidad, sino que el hecho concreto imputado al autor debe corresponder exactamente con el descrito previamente en la norma. Ahora bien, existe ausencia de tipicidad o atipicidad cuando el comportamiento del juzgador no encuentra perfecta adecuación con la hipótesis normativa, por estar ausentes alguno o algunos de sus requisitos. Ello impide la integración de la infracción administrativa, con lo cual no se puede imponer sanción alguna al juzgador denunciado.

No debe confundirse la atipicidad con la ausencia de tipo o causa de responsabilidad administrativa, pues ésta supone la falta de previsión en la ley de una conducta o hecho.

La importancia de estudiar las causas que originan la atipicidad tiene razón de ser, en la medida en que se pretenda encontrar exactamente el nivel donde se escinde el estudio metodológico de la infracción administrativa pues, al igual que las causas de justificación o las eximentes de responsabilidad de las que hablaremos con posterioridad, su presencia trae como consecuencia el que no se sancione al juzgador denunciado.

La legislación disciplinaria mexicana no dice nada respecto de la atipicidad. Por tanto, de nueva cuenta hay que acudir a la aplicación supletoria del derecho penal. En este sentido, puede decirse que las causas que generan la atipicidad son las que se describen en los apartados siguientes.

#### **A. Ausencia de objeto**

No existe objeto cuando el juzgador no lleva a cabo conducta alguna, ni por actividad, ni por inactividad. Cabe recordar que estamos hablando de conducta, en sentido típicamente administrativo. Por tanto, para que exista atipicidad por ausencia de objeto, se requiere que el juzgador no haya llevado a cabo ninguna de las conductas descritas por alguna de las causas de responsabilidad previstas legalmente.

Podemos dar un ejemplo de dicha atipicidad a través de la tesis P.XLVII/93, emitida por el Pleno de la SCJN, publicada a fojas 27, número 70, octubre de 1993, Octava Época de la Gaceta del SJF, que dice:

“QUEJA ADMINISTRATIVA. LAS IRREGULARIDADES EN QUE SE AFIRMA INCURRE UN TRIBUNAL COLEGIADO EN UNA RESOLUCIÓN, SÓLO DEBEN ENTENDERSE IMPUTADAS A LOS MAGISTRADOS QUE VOTARON A FAVOR DE LA MISMA. Las irregularidades en que se afirma incurre un tribunal colegiado de Circuito al dictar resolución en un asunto de su competencia, sólo deben entenderse imputadas a los magistrados que votaron a favor de tal resolución, pero no pueden hacerse extensivas al magistrado que votó en contra de la misma, pues con ello manifestó precisamente no compartir el criterio que en la sentencia respectiva se hubiere sustentado.”

En efecto, del anterior criterio podemos concluir que la conducta del juzgador consistente en haber votado en contra del proyecto de resolución, no está prevista en tipo administrativo alguno. Por ello, tal acción es atípica.



Al caso también conviene transcribir la tesis derivada la Q.A. 395/2001, resuelta el 16 de abril de 2002. Dicha tesis dice:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, NO PUEDE HACERSE EXTENSIVA A LOS DEMÁS INTEGRANTES DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL, CUANDO EL MAGISTRADO RELATOR NO HA FORMULADO EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN. Del contenido del artículo 184, de la Ley de Amparo, se advierte que para que un amparo directo o en revisión pueda fallarse por el tribunal colegido de Circuito, es menester el presupuesto esencial de la formulación del proyecto de resolución por parte del magistrado a quien se hubiese designado relator, de suerte que ese acto es responsabilidad exclusiva de él, dado que si el ponente no cumple con ello oportunamente, la responsabilidad de que se trata no puede hacerse extensiva a los demás integrantes del órgano jurisdiccional, puesto que ninguna intervención tuvieron en esa etapa”.

En ese asunto la conducta de los magistrados no ponentes, consistente en omitir resolver un juicio, tampoco está prevista legalmente, en tanto el relator no presente a su consideración en la sesión colegiada, el respectivo proyecto de resolución. En este sentido estamos también ante la presencia de una causa de atipicidad por ausencia de objeto.

Cabe aclarar que el texto de las tesis antes transcritas, sin técnica metodológica alguna hacen referencia a una ausencia responsabilidad, siendo lo correcto, como vimos, hablar de ausencia de tipicidad por falta de objeto.

### ***B. Ausencia de referencias temporales o espaciales.***

En esta causa de atipicidad se ha dado una conducta, en principio, típicamente administrativa, aunque en la realización de ese comportamiento no están presentes las circunstancias temporales o espaciales exigidas por la ley. Por ello, no existe tipicidad.

Al respecto, cabe transcribir el siguiente criterio adoptado por el CJF al resolver la Q.A. 11/2002, el 30 de abril de 2002, que refiere:

“EXTEMPORANEIDAD AL RENDIR LA DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL. NO CONSTITUYE CAUSA DE RESPONSABILIDAD, SI DURANTE EL

PERIODO RESPECTIVO SE OBSERVAN LAS MODIFICACIONES AL PATRIMONIO EN LAS DECLARACIONES DE CONCLUSIÓN E INICIO DEL CARGO. Si del dictamen del Contralor del Poder Judicial de la Federación se aprecia que un funcionario judicial incurrió en infracción administrativa al no presentar su declaración de situación patrimonial en tiempo, tal situación resulta intrascendente, si durante el periodo respectivo se observan las modificaciones en su patrimonio en las declaraciones de conclusión e inicio de cargo, comprendidas en el lapso de un año”.

Sobre el anterior caso cabe aclarar que, aunque de ordinario se tiene el deber legal de presentar la declaración anual de situación patrimonial, de este deber se queda exento, si en ese año se rindió alguna otra declaración de inicio o conclusión. Esto es, la atipicidad se presenta por la exención del deber en el año que corresponda, no tanto, porque las modificaciones al patrimonio puedan ser observadas en las declaraciones de inicio o conclusión del cargo.

### ***C. Ausencia de los medios de comisión***

Esta atipicidad se da cuando en la conducta del juzgador, éste no ocupa los medios de comisión previstos legalmente por alguno de los tipos administrativos.

Al respecto conviene invocar la tesis derivada de la denuncia 7/99 y su acumulada 20/99, que dice:

“DECLARACIÓN SOBRE SITUACIÓN PATRIMONIAL. ALCANCE DE LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE CONTEMPLA EL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El contenido del artículo 47, fracción XVIII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, permite afirmar que en lo relativo a la presentación de declaraciones sobre situación patrimonial, la norma positiva sanciona el incumplimiento de presentar con oportunidad y veracidad ese tipo de declaraciones; de lo que se sigue, que las simples imprecisiones o errores en el llenado de los formatos correspondientes (no citar cifras en los apartados correspondientes, no efectuar operaciones aritméticas en forma correcta, no externar las explicaciones conducentes en el apartado de observaciones, etc.), no constituye causa de responsabilidad”.

### ***D. Falta de elementos subjetivos del tipo administrativo***

En esta causa de atipicidad el juzgador despliega un comportamiento, en principio típico, aunque aquél no se realiza ni con intención ni por negligencia. Se

trata de los casos de fuerza mayor, caso fortuito y miedo insuperable. En ellos, la conducta del juzgador no es la expresión de su voluntad, pues ésta no es libre y, por tanto, no se le puede imputar. En general, puede decirse que toda conducta que no sea voluntaria en el sentido de espontánea y motivada, supone ausencia de acto humano<sup>284</sup>.

### ***E. Conducta del propio justiciable***

Estamos hablando de los casos en que la actuación de los propios justiciables, o de quienes dicen resentir un perjuicio por una indebida actuación judicial, han propiciado la conducta típica que atribuyen al juzgador.

Por ejemplo, si en un asunto penal no se dicta sentencia en el plazo legal, pero se acredita que la omisión de que se trata, se debe a la constante interposición de recursos por parte del justiciable o de su abogado, no existe conducta típica que imputar al juez denunciado. En efecto, si bien el procesado ejercita un derecho o una libertad (de interponer los medios de impugnación que estima pertinentes), en el ejercicio de tal derecho no le está permitido abusar del mismo o extralimitarlo. Esto último, a menos que no quiera sufrir una consecuencia, como lo es el hecho de que el juez no pueda sentenciar. Es por ello que, aun en los casos en que el juzgador lleve a cabo una conducta descrita por la ley como indebida, si el incumplimiento a su deber obedece a la actitud de justiciable, no existe tipicidad. Ello, pues, al igual que en el anterior apartado, la voluntad del juzgador ante la situación creada por el justiciable ya no es relevante.

---

<sup>284</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 142.

Otro caso de ausencia de tipicidad atenta la conducta del propio justiciable, lo constituye aquel sobre el que versa la siguiente tesis derivada de la Q.A. 292/2000, resuelta el 28 de noviembre de 2000, que refiere:

“OMISIÓN EN EL ESTUDIO DE PRUEBA. NO ES CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CUANDO AQUÉLLA NO FUE OFRECIDA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN. De lo dispuesto por los artículos 78, 166 a 169 de la Ley de Amparo se desprende que dentro del juicio de amparo uniinstancial, sólo pueden admitirse aquéllas que obren dentro del expediente del cual deriva el acto reclamado. Por tanto, si alguna prueba no se ofreció dentro del procedimiento de origen, es incuestionable que el funcionario judicial denunciado no incurre en responsabilidad, si al dictar el fallo, no la toma en consideración. Esto, porque aquél, al fallar el referido juicio, no está obligado a tomar en consideración dicha prueba”.

### III. LA ANTIJURIDICIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA

En términos generales es antijurídico aquello que contradice el orden normativo, siendo irrelevante para el derecho disciplinario la distinción que, en su caso, pueda llegar a presentarse entre ese vocablo, ilicitud e injusto.

Desde siempre se ha definido a la antijuridicidad a través de un concepto negativo, desaprobador del hecho humano frente al derecho<sup>285</sup>. Así, la doctrina penal mexicana, basándose en un sistema de exclusión, tiene como antijurídica aquella conducta típica que no se encuentra amparada por alguna causa de justificación. En este sentido, para que se colme el segundo plano normativo que ahora nos ocupa, se requiere la concurrencia de dos condiciones: en primer término, la violación de un deber legal (de no afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia propios de la función jurisdiccional); y, en segundo lugar, la ausencia de una causa que justifique tal contravención<sup>286</sup>.

<sup>285</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco, *op. cit.*, nota 267, p. 294.

<sup>286</sup> Así define el Código Disciplinario Único de la República de Colombia a la ilicitud sustancial, en su artículo 5°.: “La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna”.

La antijuridicidad es una característica objetiva de desvalor, pues recae sobre la conducta típica de un juzgador. Recuérdese que la conducta es la expresión de la voluntad del agente. Entonces esa característica califica la voluntad del juzgador externada a través de su actuación judicial.

La valoración de la conducta debe hacerse necesariamente *ex post*, pues de hacerse *ex ante* nos bastaría el estudio de la tipicidad. Al respecto, Carlos Arturo Gómez Pavajeau, en su libro “Dogmática del derecho disciplinario” es contundente al afirmar que “en materia disciplinaria tipicidad y antijuridicidad se encuentran inescindiblemente unidas, por cuanto ambas se refieren a infracción de deberes”<sup>287</sup>. Puede ser, pero sólo en cuanto a la materialización de la antijuridicidad que es la infracción de deberes. Sin embargo, como vimos, aquélla abarca no sólo esa materialización, sino también el hecho de que tal infracción no esté amparada por una causa de justificación.

Por otro lado, se habla de una antijuridicidad formal, en cuanto constituye una trasgresión a la norma, contrariando el mandato o la prohibición del orden jurídico; desde un punto de vista material la conducta es antijurídica cuando resulta contraria a lo que la sociedad espera de un juzgador (antisocial)<sup>288</sup>. Pero, ¿qué esperan los justiciables de quienes resuelven sus conflictos? Para responder dicha interrogante debe hablarse del papel de garante que los juzgadores desempeñan.

Así es, el juez, al serle sometido un conflicto a su consideración, adquiere un rol especial con respecto al justiciable y, dicho sea de paso, con respecto al propio Estado (CJF, con quien mantiene una relación jurídico- administrativa especial). Ese

---

<sup>287</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 313.

<sup>288</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco, *op. cit.*, nota 267, p. 301.

rol especial frente al justiciable se basa, por un lado, en el hecho de que cada juzgador, al aceptar el cargo, sabe que debe cumplir con ciertos deberes funcionales<sup>289</sup>; correlativamente a esos deberes surge a favor del justiciable el derecho de exigir jurídicamente su cumplimiento, pues la responsabilidad del garante, como hemos visto, surge por mandato legal.

Relacionado con el aspecto jurídico de la responsabilidad del juzgador como garante, se debe mencionar que la honestidad, buena fe, independencia, imparcialidad, suficiente preparación de ellos, etc., siempre serán presumidas por los justiciables. En efecto, los justiciables tienen el derecho de confiar en jueces capaces y eficientes que, en su fallos, den siempre a cada quien lo que en derecho les corresponde<sup>290</sup>.

En la actualidad se ha reconocido la necesidad de que tanto los aspirantes a las funciones judiciales, como quienes ya les ejercen, para cumplir con el rol de garante de que se habla, realicen estudios posteriores a la licenciatura, que les permitan contar con los conocimientos necesarios para desempeñar correctamente el servicio de impartición de justicia.

Señalan Héctor Fix- Zamudio y José Ramón Cossío Díaz , en el libro “El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano”, que la preparación especializada, ha puesto

---

<sup>289</sup> Tan es así que, a nivel constitucional, en el artículo 97, párrafo sexto, se prevé: “Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma: Presidente: “Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”. Ministro: “Sí protesto”. Presidente: “Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande”.

<sup>290</sup> Marroquín Zaleta, Jaime Manuel, “Sin buenos jueces la justicia, una ficción”, Comunicado de prensa 2000/044, 11 de mayo de 2000, <http://www.cjf.gob.mx/comunica/2000044.html>. Este criterio lo comparte la SCJN, en la tesis P. XLIX/91, visible a fojas 12, tomo VIII, Octava Época del Semanario Judicial de la Federación, bajo el rubro: “QUEJA ADMINISTRATIVA. LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A SU FORMULANTE CUANDO ATRIBUYE A LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES FEDERALES LA COMISIÓN DE CONDUCTAS GRAVES EN SU ACTUACIÓN”.

de relieve que el juzgador no es sólo el funcionario técnico, sino que “desde el punto de vista sociológico es un mediador institucional de conflictos jurídicos y, por ello, no sólo requiere ser un excelente jurista, sino también de manera esencial un profundo conocedor de la sociedad en que vive, de manera que esté capacitado para percibir lo que existe bajo la superficie del conflicto inmediato que se somete a su decisión, así como las consecuencias e implicaciones que va a tener su resolución”<sup>291</sup>.

Aboquémonos enseguida al estudio de las causas de justificación disciplinarias de los juzgadores.

### **1. Causas de justificación**

Luis Jiménez de Azúa define así las causas de justificación:

“Son causas de justificación las que excluyen la antijuridicidad de una conducta que puede subsumirse en un tipo legal; esto es, aquellos actos u omisiones que revisten aspecto de delito, figura delictiva, pero en los que falta, sin embargo el carácter de ser antijurídicos, de contrarios al derecho, que es el elemento más importante del crimen”<sup>292</sup>.

Como se vio en el capítulo primero de este trabajo de investigación, en el derecho disciplinario rige el principio de que un juzgador no es responsable, hasta que se demuestre lo contrario. De tal principio se desprende que, antes de declarar fundado un procedimiento administrativo de responsabilidad, se debe buscar una causa de justificación o una eximente (de las que hablaremos más adelante), que releven de responsabilidad al denunciado.

---

<sup>291</sup> Fix- Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 3, p. 47.

<sup>292</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 186.

Se habla de una causa de justificación cuando existe una circunstancia que hace que el juzgador deba ser protegido por el orden jurídico, esto es, la conducta de aquél ya no resulta desaprobada por el ordenamiento jurídico- administrativo y con ello ya no se le sanciona. Así lo refiere la tesis J/P. 31/92, emitida por el Pleno de la SCJN, publicada a fojas 17, Octava Época, de la Gaceta del SJF, del rubro: “QUEJA ADMINISTRATIVA. POR REGLA GENERAL DEBE DECLARARSE FUNDADA, SI EXISTE UNA DILACIÓN EXCESIVA EN LA FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE SENTENCIA DE UN ASUNTO A MENOS QUE SE DEN SITUACIONES EXCEPCIONALES QUE LO JUSTIFIQUEN”.

Las causas de justificación son entonces permisos para contravenir el ordenamiento jurídico administrativo, los que, al no estar legislados, constituyen un catálogo abierto. Cabe destacar que algunas de dichas causas, como la premura con que debe resolverse un asunto, el volumen y la complejidad de éste, entre otras, se encuentran previstas pero a través de criterios jurisprudenciales emitidos por la propia SCJN, o bien, recientemente contenidas en criterios del CJF, derivados de los asuntos que han sido sometidos a su consideración en materia disciplinaria desde su creación en 1994. Sin embargo, no se puede lograr de modo cerrado y definitivo una sistematización, pues los puntos de vista que pueden dar lugar a la exclusión del injusto son sumamente variados y proceden de todas las partes del ordenamiento jurídico, el que es sometido a necesidades cambiantes; en todo caso se habla de causas de justificación con validez limitada.

Roxin, al hablar de la sistematización de las causas de justificación, hace referencia a la importancia de la “teoría del fin”, según la cual, una conducta típica estará justificada, cuando sea “el medio adecuado (correcto) para conseguir un fin



reconocido por el legislador como justificado (correcto)”<sup>293</sup>. Sin embargo, de una fórmula no se puede obtener exactamente cuál es el medio justo para el fin justo. Por ello hay que partir de la idea de que las causas de justificación deben aspirar a la regulación socialmente correcta de intereses que coliden. Tal regulación sólo se puede lograr a través de principios ordenadores sociales, que operan como directrices interpretativas<sup>294</sup>. Debido a los constantes cambios de la vida social no es posible lograr un *numerus clausus* de los principios reguladores ni una sistematización cerrada de las causas de justificación.

Ahora bien, desde el punto de vista procesal, para poder tenerse por acreditada una causa de justificación, no sólo se requiere de la comprobación de su existencia, sino también de la prueba de que el juzgador obró con base en ella y no aprovechándose de ella. “Pensar lo contrario sería negar la influencia ética en el derecho disciplinario”, señala Gómez Pavajeau<sup>295</sup>. Por ejemplo, en una dilación, no basta probar que el órgano jurisdiccional del cual es titular el juzgador denunciado, cuenta con una excesiva carga de trabajo, sino que, a fin de no sancionarlo, se requiere también probar el hecho de que aquél hace todo lo posible por abatir dicha carga y, a pesar de su esfuerzo, no lo logra<sup>296</sup>. Esto es, si el juez no dicta sentencia en un asunto, pretextando carga de trabajo, sin que haga nada por abatirla, no se

---

<sup>293</sup> Roxin, Claus, *op. cit.*, nota 257, p. 573.

<sup>294</sup> *Ibidem*, p. 575.

<sup>295</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 320.

<sup>296</sup> Así lo refiere la tesis derivada de la resolución de 2 de octubre de 2002, recaída a la Q. A. 175/2002, que señala: “DILACIÓN. HIPÓTESIS EN LA QUE NO OPERA COMO EXIMIENTE DE RESPONSABILIDAD LA CARGA DE TRABAJO DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL. Es verdad que la excesiva carga de trabajo de un órgano jurisdiccional federal, constituye una causa eximente de responsabilidad, que opera a favor del funcionario judicial a quien se atribuye la dilación en el dictado de una resolución. Sin embargo, tal eximente no se actualiza, cuando de los reportes estadísticos se desprende que el servidor público denunciado tiene un bajo rendimiento en el desahogo de su trabajo. En efecto, el Consejo de la Judicatura Federal, no puede justificar una dilación para resolver un asunto, si de los informes estadísticos del órgano jurisdiccional, se desprende que el juzgador no desempeña con la máxima diligencia el cargo que le fue conferido”.

surte causa de justificación alguna y debe declararse fundado el procedimiento administrativo disciplinario que se sigue en su contra. De ahí que lo objetivo de las causas de justificación debe coincidir con la parte subjetiva que las anima, esto es, la situación normativa de la justificante debe coincidir con la subjetiva de quien se ampara en ella.

No debe pasarse por alto que, en una misma conducta típica pueden concurrir dos o más causas de justificación.

Pasemos ahora al análisis de las causas de justificación más comunes en el ordenamiento disciplinario de los juzgadores.

#### **A. Carga de trabajo**

La función judicial que llevan a cabo los juzgadores se había concebido tradicionalmente como una actividad técnica tendente a la resolución de conflictos jurídicos. Sin embargo, actualmente se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo que enfrenta serios obstáculos, dado el creciente número de controversias jurídicas y su progresiva tecnificación derivada del desarrollo tecnológico y demográfico de la actualidad. Ello ha cargado excesivamente la labor de los órganos jurisdiccionales y ha provocado un serio rezago y lentitud en la resolución de los asuntos que se someten a su consideración<sup>297</sup>. Dicha ineficiencia judicial provoca la inconformidad de los justiciables que detona en numerosos procedimientos disciplinarios<sup>298</sup>.

---

<sup>297</sup> Sin embargo, se sabe que el rezago judicial ha sido un problema que ha agobiado al Poder Judicial desde el siglo pasado. Por tal motivo fueron creados los tribunales colegiados de Circuito en 1951. De esta forma fueron desconcentrados una gran cantidad de asuntos de la SCJN.

<sup>298</sup> Fix Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 3, p. 15.

La inconformidad de la que hablamos en materia disciplinaria se conoce como dilación en el dictado de las resoluciones, generalmente, de las sentencias. Esta hipótesis es denominada en el ordenamiento jurídico español como el anormal funcionamiento de la administración de justicia que, junto con el error judicial son reconocidos a nivel constitucional como generadores de responsabilidad civil para el Estado- juez<sup>299</sup>.

Sobre la dilación, Oñate Laborde distingue entre lentitud en los procesos y rezago judicial. La primera está referida al desfase respecto a los términos legales establecidos para la resolución de controversias. Por su parte, el rezago judicial consiste en la acumulación de asuntos que están condenados a su no resolución en un plazo razonable<sup>300</sup>. No se trata de los asuntos pendientes por dilucidar, pues el propio trámite conlleva a que siempre existan asuntos pendientes de resolución.

Para nadie es desconocido que tanto la productividad como la calidad del servicio público judicial que desempeñan los órganos jurisdiccionales mexicanos (esto último, con las reservas de cada caso), son ineficientes, puesto que no ha resuelto en forma satisfactoria las necesidades de los que deben someterse a él<sup>301</sup>. De ahí que se deba buscar disminuir el número de causas pendientes, así como el tiempo de tramitación de las mismas (del inicio a la sentencia y de ésta a su ejecución). Ello, sin lugar a dudas hará aumentar la confianza y satisfacción de los gobernados en el PJF.

---

<sup>299</sup> Castro Estrada Álvaro, *op. cit.*, nota 1, pp. 113 a 117.

<sup>300</sup> Oñate Laborde, Alfonso, *El rezago judicial*, Conferencia dictada en el Ciclo de conferencias magistrales invierno 1996, Instituto de la Judicatura Federal, México, 13 de noviembre de 1996.

<sup>301</sup> Aguilar López, Miguel Ángel, "Análisis sociológico del juzgador federal", *Juez. Cuadernos de Investigación del Instituto de la Judicatura Federal*. México, Consejo de la Judicatura Federal, primavera 2003, volumen I, número 2, 2003, p. 92.

Para tal efecto, deben ponerse en marcha mecanismos de evaluación cuantitativa<sup>302</sup> que analicen, entre otras circunstancias, la carga de trabajo existente en cada uno de los órganos jurisdiccionales (o al menos en el Distrito o Circuito al que pertenezcan), puesto que no es lo mismo en toda la República, además de otros factores variables de cada época, según el grado de sensibilidad social y de desarrollo efectivo de la función jurisdiccional. Las conclusiones obtenidas forman un sistema de control que debe estar actualizado, pues de ordinario se deben aplicar como criterio de evaluación. De esta forma el juzgador evaluado también conocerá de antemano los criterios con los cuales se ponderará su labor, a efecto de que sea acorde a la realidad de su trabajo y luche por obtener las metas que se le proponen como mínimo<sup>303</sup>.

En este orden de ideas, dentro de un procedimiento administrativo disciplinario se deberá verificar si la dilación en la emisión de una sentencia, por ejemplo, se debe a que el juzgador denunciado no la ha pronunciado por el exceso de trabajo, esto es, analizando el egreso del juzgado, o bien, por alguna otra causa que pueda o no estar justificada, como ser carencias de tipo administrativo. Lo anterior, lo corrobora la tesis derivada de la Q.A. 2/2002, resuelta por el CJF el 13 de marzo de 2002, que dice:

“DILACIÓN. LA BAJA PRODUCTIVIDAD NO CONSTITUYE EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD. No releva de responsabilidad al juzgador el solo hecho de que sostenga que la dilación en el dictado de una resolución obedeció a que el ingreso de asuntos en el órgano jurisdiccional fue un número que excedió al normal, si los que reportó arrojan una baja productividad, que no alcanza la del número de egresos del promedio nacional y del que humanamente sea posible para resolver”.

---

<sup>302</sup> La evaluación cuantitativa se refiere a datos sometidos a análisis estadísticos, con los que se procura llegar a conclusiones apoyadas en evidencias empíricas. *Ibidem*, p. 94.

<sup>303</sup> A estas metas el autor Álvaro Castro Estrada las denomina “estándares de rendimiento medio del servicio”. Castro Estrada, Álvaro, *op. cit.*, nota 1, p. 23.

Sobre esta causa de justificación y sobre las demás que a continuación se analizarán, también conviene transcribir la tesis P/J. 32/92, del Pleno de la SCJN, publicada a fojas 18, Octava Época, de la Gaceta del SJF, que señala:

“TÉRMINOS PROCESALES. PARA DETERMINAR SI UN FUNCIONARIO JUDICIAL ACTUÓ INDEBIDAMENTE POR NO RESPETARLOS SE DEBE ATENDER AL PRESUPUESTO QUE CONSIDERÓ EL LEGISLADOR AL FIJARLOS Y A LAS CARACTERÍSTICAS DEL CASO. El artículo 17 de la Constitución consagra la garantía de derecho a la jurisdicción que consiste, conforme al texto literal del precepto, en que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial” lo que significa, por regla general, que un funcionario judicial actúa indebidamente cuando incurre en dilaciones que lo llevan a vulnerar esos dispositivos al no acordar las promociones de las partes o emitir las resoluciones dentro de los términos específicos que para cada situación señalan las normas procesales aplicables. De ello se sigue que si se formula una queja administrativa con motivo de esas irregularidades y el funcionario admite que incurrió en ellas o las mismas se encuentran probadas, en principio, debe considerarse fundada la queja e imponer las correcciones disciplinarias que correspondan o adoptar medidas que se juzguen convenientes. Sin embargo, al examinar cada caso se debe considerar que el legislador, al fijar los términos procesales en las leyes respectivas no pudo atender a la variada gama de casos que se someten a la consideración de los tribunales, tanto por la índole de las cuestiones jurídicas que se controvierten como por la complejidad de los hechos a los que se refieren, así como al volumen del expediente y la extensión de los escritos aportados y pruebas desahogadas. Por la naturaleza del problema resulta lógico inferir que el legislador, al hacer la determinación a que se alude tomó en cuenta, por una parte, el tiempo que previsiblemente, considerando la capacidad y diligencia medias de un juzgador y de su personal profesional y administrativo de apoyo, se requiere para acordar o resolver la generalidad de los asuntos que ingresan a los órganos jurisdiccionales y, por otra, que este ingreso sea en número proporcionado a la potencialidad de trabajo del juzgado o tribunal que corresponda. Por todo ello cuando se trate de un asunto excepcional, por alguna o todas las características mencionadas o bien cuando el ingreso de asuntos al órgano jurisdiccional supere notoriamente al que podría considerarse normal, debe concluirse que o bien se presentaron atenuantes o bien, excluyentes de responsabilidad en relación con la actuación del funcionario contra el que se formuló la queja administrativa y resolverla en consecuencia”.

Dentro de esas otras causas de justificación podemos mencionar el aspecto humano del juzgador que, con frecuencia cumple su función alejados de su familia, de su vida social, cultural y académica lo que, seguramente, de una forma u otra, incide en el desempeño de la función.

## **B. Elementos humanos y materiales**

Esta causa de justificación se refiere a aquellos elementos con los que cuenta el juez al momento de cometer la falta que se le imputa. Por lo que se refiere a los elementos humanos, se trata del personal con que se dota al órgano jurisdiccional del cual es titular el juzgador denunciado, desde el de más inferior categoría, hasta los actuarios y secretarios quienes, en conjunto, apoyan al juzgador en su función<sup>304</sup>. En relación con los elementos materiales son todos los instrumentos con los que debe contar un juzgador para realizar su función, que van desde un apéndice de jurisprudencia, hasta computadoras, discos compactos con legislación, etc.

Para ilustrar esta causa de justificación, permítaseme citar el siguiente ejemplo hipotético.

Imaginemos que el justiciable presenta una queja ante el CJF, atribuyendo al juzgador no haber dictado sentencia en un asunto penal. Supóngase que ese asunto consta de varios volúmenes y se trata además de delitos informáticos atribuidos a varios procesados, en el hay que dilucidar autoría y coparticipación. Agréguese que ese juzgado cuenta sólo con un secretario proyectista y con una sola computadora. En ese caso, resulta comprensible que el juez no haya dictado sentencia en el término legal, pues no cuenta con los elementos materiales ni humanos suficientes para dictar sentencia en el plazo legal, ni en el asunto de que se duele el promovente de la queja, ni en todos los demás que están siendo puestos a su consideración.

---

<sup>304</sup> Joel Carranco Zúñiga, en su libro, Poder Judicial, denomina a los secretarios y actuarios como personal profesional jurisdiccional. Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 241, p. 53.

En la práctica esta causa de justificación se toma poco en cuenta al analizar la falta administrativa. Ello, a pesar de que los juzgadores frecuentemente la invocan en los informes que rinden dentro de los procedimientos disciplinarios que se siguen en su contra.

### ***C. Antecedentes personales, laborales y profesionales***

Generalmente el CJF, al analizar la falta administrativa no busca en los antecedentes personales, laborales o profesionales del juzgador denunciado una causa que justifique la infracción que se le imputa, sino que dichas circunstancias son tomadas en consideración hasta el momento de individualizar la sanción, pudiendo agravarla o aminorarla, según el caso.

### ***D. Características del asunto***

Es muy común que el juzgador incurra en alguna infracción que encuentre justificación por las características del asunto en el que la cometa. En efecto, estamos hablando de una causa de justificación objetiva dado que se refiere al asunto puesto a la consideración del juzgador denunciado. Por lo general, si el asunto es muy complejo o voluminoso resulta, hasta cierto punto, comprensible el hecho de que el funcionario haya cometido la infracción que se le atribuye. El problema es determinar ese “cierto punto”, pues como se dijo, el juez es garante ante la sociedad de cumplir fielmente con todas las obligaciones a su cargo, sin que la validez de esa garantía dependa de las características del asunto sometido a su consideración.

### ***E. Cumplimiento a una orden antijurídica de un superior jerárquico***

Para que se pueda tener por acreditada esta causa de justificación y, por ende, para que no se sancione al juzgador, deben colisionar dos deberes. Uno de ellos debe corresponder al derecho disciplinario e impone al juzgador una determinada forma de actuación, que se traduce en el cumplimiento de sus deberes funcionales; mientras que el otro deber, también legal, le impone una forma de actuación pero opuesta. Ejemplo: los integrantes de un tribunal colegiado, al resolver un juicio de amparo directo, imponen a la autoridad responsable, dictar una sentencia en un sentido que es erróneo. Esa autoridad sabe que cumplimentando el amparo, cumple con su obligación de responsable (es más de no hacerlo incurre en responsabilidad<sup>305</sup>); sin embargo, también sabe que la sentencia que dictará no será legal. La actuación típica del juez, consistente en la emisión de una sentencia errónea será permitida a través de la causa de justificación en estudio. Por ende, no habrá lugar a sancionar al juzgador.

De ahí que los elementos que integran esta causa son los siguientes:

- Existencia de dos deberes.
- Esos deberes deben ser de contenido distinto, pero en las mismas coordenadas de tiempo y lugar.
- Los imperativos deben ser dirigidos al mismo juzgador que, posteriormente actúa típicamente.

Debe tenerse presente que todo conflicto de deberes presupone la imposibilidad de su cumplimiento simultáneo. Ello, naturalmente trae como

---

<sup>305</sup> Así lo señala la tesis derivada de la Q.A. 203/2002, resuelta el 9 de septiembre de 2002, del rubro: “SUPERIOR JERÁRQUICO EN MATERIA JURISDICCIONAL. EL INCUMPLIMIENTO DE SUS DETERMINACIONES ES CAUSA DE RESPONSABILIDAD”.



consecuencia que uno de dos órdenes normativos no sea cumplido. Por tal razón, y a fin de no romper con el dogma de la unidad del derecho, el orden que se infringe, en este caso el administrativo disciplinario, encuentra la solución en la presente causa de justificación y decide no sancionar. Así, este último ordenamiento, en principio quebrantado, al fin de cuentas, no se corrompe (recuérdese que la tipicidad queda activa, lo que no se acredita es la antijuridicidad administrativa).

La doctrina penal alemana discute si una orden antijurídica obligatoria proporciona a quien deba cumplirla, una causa de justificación o bien una eximente de responsabilidad<sup>306</sup>. Una gran parte de esa doctrina sólo admite la exculpación del juzgador, apoyándose en el argumento de que una orden antijurídica no puede transformar lo injusto en derecho (esto es, se trata de una eximente de responsabilidad). La opinión contraria alega en su favor que no es aceptable obligar a un funcionario a ejecutar una orden y, simultáneamente, considerar dicha actuación debida como antijurídica (es decir, estamos ante la presencia de una causa de justificación).

Cabe destacar que para nosotros esa distinción carece de gran relevancia en tanto, que al final de cuentas, lo importante es el hecho de que no se sanciona al juzgador.

## ***2. Los efectos de las causas de justificación***

Una conducta que esté amparada por una causa de justificación, como se dijo, será conforme al derecho. Se trata de una tolerancia legal de un comportamiento.

---

<sup>306</sup> Roxin, Claus, op. cit., nota 257, pp. 743 a 744.

Pero no sólo eso, las causas de justificación conceden también derechos de intromisión<sup>307</sup>. En efecto, el justiciable que resiente una conducta típica por parte del juzgador no tendrá otro remedio que aceptarla, es decir, soportarla, sin poder ejercer medio de impugnación alguno. Por ello, si un justiciable se inconforma ante el CJF, por la dilación en la resolución de un conflicto puesto a la consideración de un titular de un órgano jurisdiccional con excesiva carga de trabajo y ésta se acredita como causa de justificación, ese justiciable no tendrá jurídicamente otro remedio que soportar la dilación y esperar a que el juez dicte sentencia cuando pueda hacerlo. Claro está que la presentación de una queja administrativa representa una fuerte presión para cualquier juzgador, por lo que generalmente, cuando el denunciado se entera del procedimiento seguido en su contra, de inmediato dicta sentencia, sin que por ello quede sin materia el procedimiento disciplinario. Así lo refiere la tesis del Pleno de la SCJN, J/P. 30/92, publicada a fojas 16, Octava Época, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

“QUEJA ADMINISTRATIVA POR NO FORMULAR EL PROYECTO DE SENTENCIA EN UN ASUNTO DENTRO DEL TÉRMINO LEGAL. NO QUEDA SIN MATERIA PORQUE EL FUNCIONARIO INFORME QUE YA SE RESOLVIÓ. Cuando se formula una queja administrativa en contra de un funcionario judicial federal, con base en lo previsto por el artículo 13, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, denunciándose que en un asunto determinado ha transcurrido en exceso el término que legalmente se tenía para proyectar la sentencia y resolverlo y el funcionario al rendir su informe comunica que el negocio ya ha sido resuelto, no debe declararse sin materia la instancia, pues el fin de la misma no es simplemente que se subsane la irregularidad que, se pretende, ha sido cometida, sino poner en conocimiento del más Alto Tribunal una conducta que podría revelar una actuación indebida del funcionario que ameritara la imposición de una corrección disciplinaria o la adopción de alguna otra medida”.

---

<sup>307</sup> *Ibidem*, p. 602.

#### IV. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA COMO TERCER NIVEL DE VALORACIÓN

Partiendo del principio elaborado por Beling *nulla poena sine culpa*, llegamos a la conclusión que la culpabilidad (o como más adelante explicaremos, la responsabilidad) forma parte necesariamente de la teoría de la infracción administrativa, junto con la tipicidad y la antijuridicidad, conformando así el tercer y último escalafón de su estudio.

El concepto de culpabilidad ha evolucionado a través del tiempo. En un principio se entendió en un sentido puramente objetivo<sup>308</sup>. Posteriormente, se tomó en cuenta un elemento psicológico, relacionante del resultado con su autor, haciéndose consistir en la previsión del evento y la voluntariedad de su causación (dolo y culpa). Más tarde el finalismo consideró al dolo y a la culpa parte del injusto, siendo ellos el objeto de valoración. Actualmente, la doctrina ha dilucidado el porqué el autor debe responder de su hecho antijurídico a un “poder hacer”<sup>309</sup> en relación con el hecho que se le imputa, esto es, se trata del estudio de la orientación de la voluntad con arreglo al comportamiento debido. En este sentido, la culpabilidad constituye el motivo de reproche de un hecho a su autor. Pero, ¿qué es reprochable, censurable, achacable o exigible a un autor? Para responder esta pregunta, el derecho penal actual se basa en la participación del autor “en los valores básicos de

---

<sup>308</sup> Es decir, se entendió solamente como el nexo objetivo existente entre la conducta del autor y el resultado de ella.

<sup>309</sup> Jakobs, Günther, *op. cit.*, nota 259, pp. 574 y 575.

la convivencia”<sup>310</sup>. Ahora bien, el ordenamiento disciplinario debe basarse en la participación del juzgador en los valores básicos no de toda la convivencia, sino del servicio de impartición de justicia.

En palabras más sencillas, se entiende por culpabilidad el juicio de exigibilidad, en virtud del cual se le imputa o atribuye a un juzgador la realización de un injusto administrativo<sup>311</sup>. Ese reproche jurídico- disciplinario se basa en el hecho de que, dadas las condiciones imperantes en el órgano jurisdiccional, aquél se encontraba en posibilidad de dirigir su comportamiento acorde con los deberes que rigen a la función jurisdiccional y no lo hizo. Ello evidencia el carácter individual y social de la responsabilidad, pues se es responsable en un contexto histórico concreto, en un ámbito jurisdiccional y en función de una gama de condiciones de diverso orden que inciden en el comportamiento individual del juzgador<sup>312</sup>. Se habla de individualidad de la responsabilidad, dado que, a diferencia del derecho civil en el que una persona puede ser el autor de una conducta, pero no el responsable<sup>313</sup> de reparar el daño causado, en el orden disciplinario, autor y responsable siempre coinciden.

Así, se sanciona una conducta para mantener la confianza general en el servicio de impartición de justicia. Con arreglo a este fin el concepto de responsabilidad administrativa no se orienta hacia el futuro, sino que de hecho está

---

<sup>310</sup> “Si el autor ha cometido un injusto culpablemente, ha negado, por decirlo así, su propia participación en los valores básicos de la convivencia”. *Ibidem*, p. 575.

<sup>311</sup> En este sentido el CJF ha reconocido a la responsabilidad administrativa, en la resolución que recayó a la denuncia administrativa 7/99 y su acumulada 20 /99, de la cual derivó la tesis: “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. PARA QUE SURJA EN EL CAMPO DEL REPROCHE ADMINISTRATIVO LA CAUSA DE, NO SE REQUIERE QUE EXISTA REITERACIÓN DE CONDUCTAS”.

<sup>312</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, pp.333 a 334.

<sup>313</sup> Entiéndase por responsable, la persona que debe soportar las consecuencias de una actuación.

orientado hacia el presente, en la medida en que el sistema disciplinario contribuye a estabilizar el ordenamiento disciplinario.

El principio de culpabilidad (*nulla poena sine culpa*), entre otras implicaciones, trae como consecuencia que el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica estén en proporción adecuada, es decir, la imputación al juzgador debe ser necesaria, por estar descartada la posibilidad de resolver la situación sin castigar al juzgador. También la medida de la responsabilidad se ve limitada por “lo necesario” de acuerdo con las exigencias del sistema de impartición de justicia. De ahí que el principio de que hablamos sea la fundamentación de la sanción y su medida.

En suma, la responsabilidad implica: a) el conocimiento de la tipicidad y la antijuridicidad de la conducta que se atribuye; b) reprochabilidad, en el sentido de no haber actuado en modo distinto a como se hizo; y, c) ausencia de eximentes de responsabilidad.

### **1. Distinción entre culpabilidad y responsabilidad**

Son varias las razones por las que creemos que en materia disciplinaria no se puede hablar de culpabilidad sino de responsabilidad. Algunas de esas razones son las siguientes:

- La culpabilidad atiende a un grado mayor de responsabilidad y pertenece al derecho penal<sup>314</sup>, pues este derecho protege bienes jurídicos de “mayor importancia”, como son la vida, la integridad física, el patrimonio de las personas, etc. Por su parte, la responsabilidad administrativa, que

---

<sup>314</sup> El derecho penal es la *última ratio* de la política social, por lo que no debe intervenir si se dispone de medios más benignos para evitar el daño social.

pertenece al derecho disciplinario protege bienes de “menor jerarquía” como es el correcto ejercicio del servicio de impartición de justicia.

- Algunos autores estiman que si bien se habla de un juicio de exigibilidad en materia administrativa, éste no debe serlo en los mismos términos que en el derecho penal, pues en éste se conoce con exactitud el catálogo de los delitos; en tanto que en el derecho disciplinario, no se puede exigir al juzgador, con esa certeza, el conocimiento de todas y cada una de las infracciones. Por ello, para poder sancionar a un juez, se debe partir de la presunción *iuris et de iure*, de que los juzgadores conocen todas y cada una de las faltas<sup>315</sup>. Independientemente de que considero que en materia disciplinaria no se debe hablar de culpabilidad, sino de responsabilidad, estimo que la razón no es la presunción antes mencionada. Por el contrario, el juzgador, al ser un conocedor del derecho, está obligado a tener conocimiento cierto de absolutamente todas y cada una de las infracciones. Es por ello, que el conocimiento no es el fundamento de la responsabilidad, sino la exigibilidad de otro comportamiento distinto al que se le imputa al juzgador, esto es, la determinación de si el agente pudo haber actuado de modo distinto al que lo hizo, de acuerdo con las circunstancias de cada caso en concreto.
- Otra de las razones por las que no se puede hablar de culpabilidad en materia disciplinaria, es la importancia que tiene la buena fe de los juzgadores. La buena fe viene a ser la confianza que los justiciables, a través de su nombramiento, depositan en ellos. Es por tal razón que

---

<sup>315</sup> Nieto, Alejandro, *op. cit.*, nota 8, p. 347.

muchas conductas, basándose en el principio de la buena fe, pueden no generar responsabilidad a los juzgadores, a pesar de que éstos se hayan comportado típica y antijurídicamente. El problema radica en la determinación de los límites de la buena fe, pues si bien no es justo sancionar a quien obra de buena fe, tampoco es justo que a los juzgadores, esto es, de quienes más esperan los justiciables, se les exima de responsabilidad aprovechándose de la misma. El resultado se rige, en principio, por el criterio dominante de aquellas condiciones que deben ser imprescindibles para el servicio de impartición de justicia<sup>316</sup>. Entre ellas, puede encontrarse, desde luego, la tolerancia ante ciertas perturbaciones.

- En el derecho disciplinario de los juzgadores, el juicio de exigibilidad en que se basa la responsabilidad administrativa es peculiar, pues debe ser estricto, en el sentido de que el ejercicio de la función jurisdiccional, no sólo requiere de un cuidado especial, sino incluso de una esmerada prudencia. Ello, tal y como lo saben los juzgadores desde antes de aceptar el cargo de juez, magistrado, consejero o ministro.

## **2. Inimputabilidad**

Al ser la imputabilidad un presupuesto de la responsabilidad, su ausencia (inimputabilidad), no constituye una eximente de responsabilidad, sino que de antemano impide el estudio de esta última. Lo anterior, pues el reproche supone necesariamente la capacidad de reprochabilidad.

---

<sup>316</sup> Las concreciones seguras solamente pueden ser válidas en los sistemas de impartición de justicia perfilados con exactitud, esto es, dentro de sistemas perfectamente definidos.

Ahora bien, dicha capacidad es “la posibilidad condicionada por la salud mental y por el desarrollo del autor, para obrar según el conocimiento del deber existente”<sup>317</sup>. Únicamente quien por su desarrollo y salud mental es capaz de representar el hecho, conocer su significación y dirigir su voluntad hacia la infracción de una norma, puede ser sujeto de responsabilidad administrativa. Consecuentemente, la inimputabilidad supone la ausencia de dicha capacidad.

Al no estar regulada por las leyes especiales, debe acudirse, una vez más, al derecho penal<sup>318</sup>. La fracción VII, del artículo 15 del CPF, señala que el delito se excluye cuando:

“Al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, a no ser que el agente hubiere provocado su trastorno mental dolosa o culposamente, en cuyo caso responderá por el resultado típico siempre y cuando lo haya previsto o le fuere previsible”.

En materia disciplinaria, aunque poco frecuente, pueden llegar a darse casos de inimputabilidad, por la superveniencia de algún trastorno mental o alteración en el desarrollo intelectual del juzgador que le impida la realización del servicio de impartición de justicia que se le encomendó. Se dice superveniencia porque, al momento de nombrar a una persona como juzgador, la capacidad se presume. Así lo refiere la tesis P. XLIX/91, de la SCJN, publicada a fojas 12, Tomo VIII, Octava Época, del SJF, del rubro: “QUEJA ADMINISTRATIVA. LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A SU FORMULANTE CUANDO ATRIBUYE A LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES FEDERALES LA COMISIÓN DE CONDUCTAS GRAVES EN SU ACTUACIÓN”.

---

<sup>317</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco, *op. cit.*, nota 267, p. 373.

<sup>318</sup> El artículo 28, inciso 7. del Código Disciplinario Único de la República de Colombia prevé a la inimputabilidad como causal de exclusión de la responsabilidad disciplinaria, señalando que en tales eventos se dará inmediata aplicación a los mecanismos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes.



De acreditarse entonces que un juzgador, al momento de cometer una infracción no era imputable, no puede entonces, como lo señala la doctrina, ser declarado administrativamente responsable<sup>319</sup>. En esos casos el CJF debe tomar otras medidas antes que sancionar al juzgador inimputable, pues aun cuando haya llevado a cabo una conducta típica y antijurídica, ésta no fue expresión de una voluntad negadora del deber funcional.

### **3. El aspecto negativo de la responsabilidad administrativa**

En este apartado estudiaremos las causas que impiden la integración completa o atenuada de la responsabilidad administrativa. Constituye entonces el aspecto negativo de esta última, haciendo inexistente la sanción administrativa, pues el juzgador es absuelto en el juicio de reproche.

Son dos las causas de exclusión de la responsabilidad:

- El error, y
- La inexigibilidad de otra conducta.

#### **A. El error**

Se trata de una actitud psíquica del juzgador en su mundo de relación, que consiste en una idea errada o falsa respecto de un objeto, cosa o situación. A diferencia de la ignorancia que supone un estado negativo, pues entraña una falta completa de conocimiento, el error es un estado positivo que, como se dijo se basa en un conocimiento falso<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 326.

<sup>320</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 260.

De acuerdo con el artículo 15, fracción VIII, del CPF, de aplicación supletoria al derecho disciplinario, el delito se excluye cuando aquél se realiza bajo un error invencible:

- Sobre alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal; o
- Respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque crea que está justificada su conducta.

En este orden de ideas, para que el error pueda operar como eximente de responsabilidad en materia disciplinaria se requiere, en primer término, tratarse de una equivocación invencible, pues al no estar “nadie obligado a lo imposible”, no se puede reprochar un acto del cual no se estuvo en posibilidad de conocer las exactas dimensiones. La invencibilidad de que se trata implica que un juzgador no pudo superar por ningún medio, ni objetivo ni subjetivo, el yerro en que incurrió.

Como se dijo, de acuerdo con el CPF, el error administrativo puede recaer, tanto sobre uno de los elementos que integran el tipo administrativo (error de tipo), como sobre la ilicitud de su conducta (error de prohibición), aunque también puede hablarse de otros errores propios de la función jurisdiccional (de interpretación, inducido por la administración, irrelevantes, etc.).

#### ***a. Error de tipo y error de prohibición***

El error que recae sobre las circunstancias del hecho típico (elementos descriptivos o normativos) se le conoce como error de tipo. Cuando no recae sobre circunstancias que pertenecen al tipo administrativo, sino sobre la ilicitud de la realización de tal hecho, se habla de la existencia de un error de prohibición. Esta

clase de error comprende tres variedades: a) la ignorancia de la vigencia de la norma; b) cuando conociendo la norma, el juzgador no la considera aplicable al caso; y c) cuando cree que actúa amparado por alguna causa de justificación .

En la práctica resulta bastante difícil diferenciar ambos errores. Ello, pues las casuales de responsabilidad contienen preponderantemente elementos normativos.

### ***b. Error de interpretación***

Este tipo de error, propio de la función jurisdiccional se refiere a la equivocación en que incurre un juzgador al aplicar el derecho, esto es, al aplicar una disposición jurídica, como puede ser un precepto legal o una jurisprudencia, o bien, en caso de la existencia de lagunas legales.

Señala la doctrina que este error opera como eximente, sólo cuando la conducta que se imputa al agente resulta razonable y no claramente absurda o temeraria<sup>321</sup> o bien, dicha conducta sea resultado de un “mal empleo de los métodos interpretativos”, esto último según el autor Ángel Dávila Escareño<sup>322</sup>. Por lo que hace a la razonabilidad de la interpretación, se refiere a todas aquellas circunstancias que permiten rechazar la existencia de una responsabilidad por parte del juzgador denunciado.

Debe tomarse en cuenta que no debe tratarse de una diferencia de criterio o de opinión, pues ni el CJF ni la SCJN pueden fijar, dentro de un procedimiento administrativo disciplinario, la correcta interpretación de una disposición jurídica.

---

<sup>321</sup> *Ibidem*, p.364.

<sup>322</sup> Sobre el tema el mencionado autor refiere que la mala o indebida interpretación, sobre todo de la jurisprudencia, se debe a que no existe plena uniformidad concerniente a la posición que el juzgador debe adoptar al aplicar normas generales -como lo es precisamente una jurisprudencia- a casos especiales. Ello, en detrimento de la seguridad jurídica. Dávila Escareño, Ángel, *La jurisprudencia, ¿interpretación jurídica o ley?*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005. pp. 262 a 264.

Entonces, para que el error del que hablamos opere como una eximente debe existir coherencia en la interpretación que se le atribuye, es decir, debe verificarse si la disposición interpretada daba margen a la misma, si se obtuvo justicia interpretando de la manera en que se hizo y si el juzgador expuso todos los argumentos que lo llevaron a esa interpretación.

### ***c. Error inducido por la administración***

Como hemos visto, a diferencia del derecho penal, a los juzgadores cabe exigirles conocimientos técnicos y precisos de las normas que aplican en el servicio público jurisdiccional. No obstante lo anterior, no se descarta que, para el ejercicio de aquél, el CJF llega a emitir disposiciones confusas. En relación con tal hecho, cabe mencionar que uno de los derechos de los juzgadores en su relación con dicho órgano administrativo, es el de obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos de las disposiciones que deben aplicar. Por tanto, si en la aplicación de una norma confusa, se incurre en un error, éste debe catalogarse como invencible y, por tanto, como eximente de responsabilidad. Lo anterior, pues dado lo confuso de la norma, no cabe el reproche administrativo.

A la conclusión antes mencionada no debe arribarse sin que anteriormente se atiendan las siguientes consideraciones:

- Si el juzgador, antes de cometer la infracción agotó los medios para resolver la confusión; y
- Si aquél adecuó su conducta a la información que le fue suministrada.

Ahora bien, si el juzgador consultó a la administración y, a pesar de ello, incurrió en error, habrá que examinar:

- Si la solicitud fue realizada con anterioridad a la conducta constitutiva de la infracción.
- Si la administración ya hubiere informado de forma general sobre los extremos a los que se refiere la solicitud.
- Si, en su caso, la ausencia de información por parte de la administración fue determinante del error; y
- Si el error fue o no inexcusable.

#### ***d. Errores irrelevantes***

Dentro de estas equivocaciones se contienen aquellas cuyos resultados, al ser tan menores o poco gravosos, no merecen imponer al juzgador que en ellas incurrió sanción alguna, debiendo el promovente de la queja soportar esa lesión que, por regla general, no le causa ningún perjuicio. Al respecto conviene transcribir las tesis derivadas de las Q.A. 382/99 y 115/2001, resueltas el 6 de diciembre de 2000 y 9 de octubre de 2001 que, respectivamente, dicen:

“ERROR DE DICTADO. NO ES CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. La equivocación consistente en un mero error de dictado, no es motivo suficiente para fincar responsabilidad al funcionario judicial denunciado. Esto es así, ya que el referido desacierto no causa ningún agravio y, por lo tanto, resulta intrascendente”.

“ERROR DE IMPRESIÓN. LA EQUIVOCACIÓN ES INTRASCENDENTE, SI NO CAUSA PERJUICIO A LOS INCONFORMES. Si el error se traduce en una equivocación por parte de la persona encargada de la impresión de un determinado documento y, con ello, no se causa perjuicio a los inconformes, es intrascendente y, por tanto, no existe motivo para sancionar”.

Otros errores comunes de esta clase lo constituyen las equivocaciones cometidas por los juzgadores en el llenado de los formatos de declaración

patrimonial. Así, ha dicho el CJF que tales anomalías no son denotativas de falta de probidad, por lo que el servidor público denunciado no incurre en responsabilidad<sup>323</sup>.

### ***B. La inexigibilidad, como elemento negativo de la responsabilidad administrativa***

Si la responsabilidad se hace consistir en un juicio de reprobación del hecho al autor, la causa de exclusión (o atenuación) relativa a la no exigibilidad hace referencia a consideraciones de nobleza o emotividad, pero no de derecho, por las cuales resulta humanamente, excusable o no punible que el juzgador haya actuado de una forma determinada, aun cuando haya infringido un deber legal o cometido un acto que no puede ser aprobado propiamente por el orden jurídico- disciplinario, ni reconocido como de conformidad con sus fines.

En este sentido, se habla de inexigibilidad cuando se responde negativamente a la siguiente pregunta: ¿dadas las condiciones objetivas y subjetivas que rodearon al juzgador al momento de cometer la infracción, debe ser sancionado?

Como se ve, estas eximentes al ser supraleales no se contienen en algún catálogo, por lo que, al igual que las causas de justificación, habrá que analizar cada

---

<sup>323</sup> “DECLARACIONES PATRIMONIALES. IRREGULARIDADES Y OMISIONES EN LAS, QUE NO CONSTITUYEN CAUSA DE RESPONSABILIDAD. Si del dictamen rendido por la Contraloría del Poder Judicial de la Federación se desprende alguna irregularidad u omisión cometida en la declaración patrimonial por el funcionario judicial denunciado, aquélla no es denotativa de falta de probidad si, a juicio del citado órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, se debe a errores en el llenado del formato respectivo, o bien es irrelevante. Por tanto, el servidor público de que se trata, no incurre en la causa de responsabilidad administrativa prevista en la fracción XVIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Q.A. 191/97, resuelta el 21 de febrero de 2001.

caso en concreto, pues cada juicio y más, cada actuación tiene sus particularidades<sup>324</sup>.

Debe tenerse especial cuidado en la generalización o exageración de tales causas, pues se corre el peligro de que a través de la excusabilidad se beneficien malos juzgadores con grave perjuicio para la sociedad. Así, por ejemplo, si un juzgador actúa típica y antijurídicamente, produciendo consecuencias demasiado graves, dicha actuación no puede ser considerada de ningún modo como irreprochable. Así lo señala el precedente derivado de la Q.A. 89/94, que refiere:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. SE CONFIGURA CUANDO SE PRETENDE SUBSANAR UN ERROR MEDIANTE UN ACTO INDEBIDO. El hecho de que el juez ordene al oficial de partes mover indebidamente el reloj marcador del juzgado con el fin de alterar la fecha de recepción en una demanda de amparo, aun cuando se haya efectuado para subsanar un error y no perjudicar al quejoso, es sin duda indebido y por ello merece censura. Adoptar una posición contraria, sosteniendo que en aras de no causarle perjuicio a un quejoso una vez que se comete un error, puede recurrirse a cualquier acto con el objeto de remediarlo, llevaría a situaciones inaceptables, ya que así podrían validarse cuantos actos incorrectos se llevaran a cabo en los tribunales, con la sola condición de que su objetivo fuera evitar un posible perjuicio, lo cual traería como consecuencia que se incurriera en incorrecciones y desaciertos en cadena, nocivos desde cualquier punto de vista para el adecuado funcionamiento de los órganos de la administración de justicia”.

Un ejemplo de inexigibilidad de una conducta, lo es el hecho de que un juzgador no se encuentre en horas hábiles en el órgano jurisdiccional del cual es titular, si tal ausencia se debe a que su hijo se encuentra seriamente enfermo internado en un hospital. En este caso nos encontramos ante la inexigibilidad de otra conducta distinta a la que llevó a cabo el juzgador por omisión. Por tanto, no cabe reproche alguno. De no considerarse así, implicaría “degradar al hombre como mera herramienta para el cumplimiento de deberes”<sup>325</sup>.

---

<sup>324</sup> En realidad se trata de eximentes de tipo ético, en las que opera un sistema de *numerus apertus*. Recuérdese que lo ético atiende a la conciencia del juez, dotado de capacidad y aptitud para ejercer la función jurisdiccional.

<sup>325</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 374.

Al caso conviene transcribir la tesis derivada de la denuncia administrativa 61/97, resuelta por el CJF el 3 de febrero de 1998, que dice:

“CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES QUE EXIMEN DE RESPONSABILIDAD POR EL OTORGAMIENTO DE NOMBRAMIENTO DE SECRETARIOS SIN QUE HAYAN CUMPLIDO LOS REQUISITOS LEGALES. Si los motivos que impulsaron al titular del órgano jurisdiccional a otorgar los nombramientos de secretario a profesionistas que no reúnan la experiencia mínima de tres años, obedecieron a la necesidad de contar con elementos que reúnan un perfil adecuado para el eficiente desempeño del cargo, esto es, con capacidad técnica, disciplina en su actuación, valor moral y conciencia de una elevada misión y no a intereses que pusieran en riesgo los altos fines de la administración de justicia; tal conducta no puede ser reprochable con una sanción, pues ante la omisión en ejecutar aquellos que una ley reglamentaria dispone, en aras de acatar otra más apremiante, que contiene un bien jurídico de mayor jerarquía, como la contenida en el artículo 17 de la Constitución General de la República, se justifica la decisión tomada, ya que de no haber actuado así, se hubiera visto transgredida la pronta y expedita impartición de justicia, en la que el Estado y la sociedad están interesados. De ahí que, de conformidad con lo dispuesto por el Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica el punto tercero del Acuerdo General 6/1995, que fija las bases para el nombramiento de actuarios y secretarios de tribunales de Circuito y juzgados de Distrito el Consejo debe abstenerse de ejercer la facultad sancionadora prevista en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.

## V. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Desde un principio cabe destacar que la sanción administrativa no forma parte de la teoría de la infracción, sino que constituye una consecuencia de la acreditación de la tipicidad, antijuridicidad y responsabilidad de la misma. En tal virtud, en la presente investigación, sólo cabe hacer algunas consideraciones respecto de ella.

Señala Luigi Ferrajoli<sup>326</sup> que dentro de la organización de un Estado se manejan garantías fuertes y garantías débiles. Las primeras comportan directamente la nulidad de las desviaciones a la ley cometidas por un juzgador y, aunque obviamente tienden a la minimización de la discrecionalidad judicial, aseguran que no se abuse del poder de juzgar; en tanto que las segundas, esto es, las garantías débiles, prevén la responsabilidad de los juzgadores por las desviaciones a la ley en

---

<sup>326</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 236, p. 594.



que incurrir y aparecen como sanciones. En nuestro sistema jurídico, al no preverse las garantías fuertes, las débiles devienen indispensables y se definen como el perjuicio jurídico impuesto por el Estado a un juzgador, como consecuencia o efecto de la anterior comisión de una falta administrativa.

En México, las sanciones administrativas fueron elevadas a rango constitucional por reforma de diciembre de 1982. Según se vio, están previstas en el artículo 109, fracción III, que dice:

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

Tales sanciones se rigen por los principios de exacta aplicación de la ley y de proporcionalidad. Así lo señaló la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 2164/99, el 29 de junio de 2001, del que emanaron las tesis CLXXXIII/2001 y LXXIX/2001 que, respectivamente, dicen:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA.- La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo, dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (*nullum crimen, sine lege y nulla poena sine lege*), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación”.

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL ESTABLECER LA LEY FEDERAL RELATIVA EN SUS ARTÍCULOS 47, 53 FRACCIÓN IV, Y 54 EL MARCO LEGAL AL QUE DEBE SUJETARSE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EJERCER EL ARBITRIO SANCIONADOR IMPOSITIVO, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes, que los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son respetados por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable esa atribución, en forma tal que se impida a la respectiva autoridad, actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a las que debe sujetarse al ejercer dicha potestad. En ese contexto, es incuestionable que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 47, 53, fracción IV y 54, respeta los referidos principios constitucionales, al fijar el marco legal al que debe sujetarse la autoridad administrativa para ejercer el arbitrio sancionador impositivo, toda vez que el legislador precisó con el grado de certeza y concreción constitucionalmente exigible, el núcleo básico de las conductas calificadas como infractoras y las sanciones que les corresponden, en términos de lo previsto en sus artículos 47 y 53, además de que en el diverso numeral 54 encausó la actuación de la autoridad administrativa para imponer las sanciones relativas en el ámbito de su competencia, al limitar su atribución mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe ajustarse para decidir el tipo de sanción que corresponde a la infracción cometida en cada caso concreto. Por tanto, del contenido de tales disposiciones se advierte que el servidor público no queda en estado de incertidumbre sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, pues los principios rectores que la rigen, consistentes en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, establecidos en la reforma constitucional a los artículos 109 y 113, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se encuentran reglamentados y específicamente determinados, a través de un estructurado sistema disciplinario contenido en el indicado precepto 47, cuyo incumplimiento provoca la iniciación del procedimiento respectivo, el que se concluye con la aplicación de sanciones predeterminadas, entre las que se encuentra la destitución a las que se contrae la fracción IV del referido artículo 53. Lo anterior pone de relieve, que la facultad conferida a la autoridad sancionadora no puede ser producto de una actuación caprichosa o arbitraria, sino justificada por la evaluación de todas las circunstancias que rodean la situación de hecho advertida por la autoridad y que se concretizan mediante los elementos de convicción aportados en el curso del procedimiento respectivo, en el que el servidor público tiene oportunidad de rendir las pruebas que estime pertinentes, en concordancia con las normas que regulan el ejercicio de esa facultad sancionadora, pues de acuerdo con el margen legislativamente impuesto a la autoridad, su actuación tendrá que ser el resultado de la ponderación objetiva de los elementos relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que previene el citado artículo 54 para acotar su actuación y así permitir la fijación de una sanción acorde con la infracción cometida, especificada como tal en la propia ley”.

La segunda parte del artículo 113 de la CPEUM señala que las sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión (de tres días a un año en el ejercicio de sus funciones), destitución, inhabilitación, así como en sanciones económicas (dependiendo la duración de las dos últimas y el monto del daño causado).

El artículo 135 de la LOPJF prevé como sanciones, además de las antes citadas, las siguientes:

- Apercibimiento privado o público; y
- Amonestación privada o pública.

En materia disciplinaria el catálogo de sanciones es flexible; esto es, dentro del abanico legalmente previsto, el Consejo, dadas algunas circunstancias que más adelante se precisarán, concretiza la sanción. Ello, a diferencia del derecho penal, en el que a cada conducta típica se le atribuye una pena en específico (prisión, multa, suspensión, privación de derechos, etc.) y en la que se establece un mínimo y un máximo). Tal diferencia se da, pues en el ámbito penal el número de delitos es reducido; mientras que en materia administrativa, resulta prácticamente imposible superar la dificultad técnica de individualizar normativamente miles de posibles formas de infracciones; por tanto, legalmente no puede manejarse una correspondencia individualizada.

Antes de la reforma constitucional mencionada sólo se imponían sanciones administrativas a aquellos juzgadores que incurrieran en faltas graves durante el ejercicio del encargo. De acuerdo con el derecho vigente, las sanciones se imponen no sólo por la comisión de faltas graves, sino incluso por faltas leves, siempre y cuando el juzgador infrinja alguno de sus deberes funcionales (no afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia propios de la función jurisdiccional).

La facultad de imponer sanciones administrativas recae en los titulares del poder disciplinario. Dicha facultad sólo puede ejercerse, previa la constatación de la tipicidad, antijuridicidad y responsabilidad administrativa del juzgador, a través del

método que hemos expuesto a lo largo del presente capítulo. Sin embargo, se reconoce el amplio margen de actuación del que goza el operador jurídico, por lo que deben imponerse dos límites: por un lado, ha de atender a un principio de proporcionalidad entre infracción y sanción; y, por otro, a un principio de discrecionalidad administrativa, que no puede llegar a constituir nunca una arbitrariedad. En realidad, el peligro de caer en esta última se da tanto, al momento de tipificar una conducta, como al de individualizar la sanción dentro del catálogo de ellas. Lo anterior, hace que el principio de seguridad jurídica no siempre esté garantizado.

Sin querer profundizar sobre la teoría de la pena, pues como se dijo, no forma parte de la presente investigación, podemos decir que las sanciones tienen una triple función:

- Vengar el orden jurídico infringido, mediante la imposición de una sanción. Como dice Ángeles de Palma del Teso, “la resolución administrativa sancionadora pondrá de manifiesto, tanto frente al autor como frente a la colectividad, que el derecho consigue imponerse”<sup>327</sup>.
- Procurar la enmienda del juzgador.
- Inspirar en el resto de los juzgadores un temor saludable que prevenga otras infracciones, lo que se conoce como efecto disuasorio de las sanciones o prevención general negativa (en virtud de que impide u obstaculiza la comisión de nuevas faltas).

Tales funciones en realidad se reducen a dos: una función preventiva y otra correctiva. Mediante ellas se garantiza la efectividad de los principios y fines

---

<sup>327</sup> De Palma del Teso Ángeles, *op. cit.*, nota 283, p. 43.

previstos en la CPEUM, las leyes secundarias y las disposiciones administrativas disciplinarias.

Cabe recordar que el análisis de cada una de las sanciones administrativas ya se realizó en el capítulo segundo del presente trabajo, sin que para los efectos que el mismo persigue, sea el caso ahondar en su estudio.

### **1. Clasificación de las faltas**

No obstante que se ha considerado que las faltas administrativas, en relación con los delitos, son de carácter leve, no todas tienen la misma entidad, puesto que tanto cualitativa como cuantitativamente pueden darse diferencias entre las diversas conductas infractoras del ordenamiento jurídico- disciplinario.

El principio de cuantificación, por el cual se califican en infracciones mayores y menores parte de una cantidad determinada del daño o perjuicio que la conducta ilícita ocasiona. Esa cantidad está sujeta al criterio del legislador, el cual la establece de acuerdo con parámetros determinados en una cantidad fija o en salarios mínimos<sup>328</sup>. La LFRASP utiliza el criterio de cuantificación con base en el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, al establecer la duración de la inhabilitación, como sanción administrativa<sup>329</sup>.

El principio cualitativo clasifica a las faltas administrativas en que incurren los juzgadores, al menos doctrinariamente, en graves, leves y levísimas.

---

<sup>328</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, p. 100.

<sup>329</sup> Artículo 13, fracción V, tercer párrafo de la LFRASP, que dice: “Artículo 13.- ... Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de uno hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos...”

En efecto, nuestra legislación, indebidamente, omite hacer una clasificación taxativa de las faltas administrativas, sólo se limita a reconocer siempre como graves algunas de ellas. En efecto, el artículo 136, segundo párrafo de la LOPJF, textualmente, dice:

“En todo caso, se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones XI a XIII y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las fracciones I a VI del artículo 131 de esta Ley y las señaladas en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Sin embargo, las faltas administrativas pueden tener el carácter de graves aunque no estén comprendidas en el precepto legal antes transcrito. Ello, de acuerdo con la tesis derivada de la denuncia administrativa 13/98, resuelta el 8 de febrero de 2000, que dice:

“FALTAS ADMINISTRATIVAS PUEDEN TENER EL CARÁCTER DE GRAVES, AUNQUE NO ESTÉN COMPRENDIDAS EN EL PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO 136 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. El artículo 136, párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece cuáles faltas, en todo caso, se considerarán graves. Ahora bien, de una interpretación literal de dicha disposición, se desprende que cuando un funcionario judicial incurra en alguna de las faltas que en el referido precepto se señalan, necesariamente, la misma debe ser considerada grave; pero, obviamente, lo establecido en tal precepto no significa que no pueda considerarse grave una falta distinta a las que en la propia disposición se señalan. Por tanto, cuando una falta no comprendida en el citado artículo se reputa grave, el Consejo de la Judicatura Federal está obligado a exponer las razones por las que lo considere así”.

Por otra parte, las faltas leves y levísimas vienen definidas por un sistema de *numerus apertus*, toda vez que le corresponde a la autoridad disciplinaria fijarlas. Aquí la legalidad tiene que ser complementada con la proporcionalidad, que no debe ser otra cosa que la correspondencia entre la sanción y el desvalor típico, antijurídico y responsable causado por el juzgador denunciado. Por ello, la función de la proporcionalidad es “convertir la pluralidad de soluciones en una única posibilidad justa”<sup>330</sup>.

---

<sup>330</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 393.

A diferencia del Código Disciplinario Único de la República de Colombia, que señala, por un lado, los criterios para determinar si la falta es grave o leve<sup>331</sup> y, por otro, hace referencia a otros criterios para graduar la sanción<sup>332</sup>, nuestra legislación, en el artículo 136 de la LOPJF, como se verá en el siguiente apartado, cita las reglas a tomar en cuenta, tanto para valorar las faltas, como para sancionarlas, es decir, funde en una sola operación todos los criterios.

## **2. Criterios para individualizar las sanciones**

Estos criterios no forman parte de la teoría de la infracción administrativa, sino que se aplican para individualizar la sanción, por lo que, algunos autores como Gómez Pavajeau, los denominan condiciones de punibilidad impropias, habida cuenta que su única incidencia es en el ámbito de la punibilidad<sup>333</sup> y, en virtud de que su presencia no es necesaria para determinar la sanción, aunque influye notoriamente en ella<sup>334</sup>.

---

<sup>331</sup> Grado de culpabilidad; naturaleza del servicio; grado de perturbación del servicio; jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución; trascendencia social de la falta o el perjuicio causado; modalidades y circunstancias en que se cometió la falta -dentro de las cuales se apreciarán el cuidado empleado en su preparación, nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido para cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación-; motivos determinantes del comportamiento; intervención de otras personas en la comisión de la falta.

<sup>332</sup> Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga; la diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o función; c) atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero; la confesión de la falta antes de la formulación de cargos; haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado; haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso; el grave daño social de la conducta; la afectación a derechos fundamentales; el conocimiento de la ilicitud; pertenecer el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad.

<sup>333</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 392.

<sup>334</sup> Debe destacarse que, de acuerdo con la propia ley, al individualizar la sanción no se deben tomar en cuenta ni al dolo ni a la culpa, pues forman parte de la tipicidad subjetiva. Por tanto ninguna de esas formas constituyen condiciones de punibilidad.

Según el artículo 136 de la LOPJF<sup>335</sup> las faltas serán valoradas y, en su caso, sancionadas de conformidad con los siguientes criterios:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones legales o las que se dicten con base en la ley.
- Las circunstancias socioeconómicas del juzgador responsable.
- Nivel jerárquico<sup>336</sup> y antecedentes, entre ellos la antigüedad en el PJJ
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución de la falta administrativa.
- La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones.
- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio causado mediante la comisión de la infracción<sup>337</sup>.

### **3. La gravedad de la falta**

Algunos autores estiman que la gravedad de la falta tiene que ver con la tipicidad subjetiva, esto es, con el dolo y la culpa. Ello, en virtud del principio de proporcionalidad. En efecto, frente a una conducta dolosa ha de ser superior la pena a la de aquella conducta imprudente, pues el orden jurídico se ve más perturbado por la comisión dolosa que por la culposa. Así, una conducta dolosa merece un mayor

---

<sup>335</sup> Dicha ley orgánica remite a los tres últimos párrafos del artículo 53, así como a los diversos 54 y 55 de la LFRSP, lo cuales corresponden a los artículos 13, 14 y 15 de la ley vigente, esto es, de la LFRASP.

<sup>336</sup> Quienes ostentan altos cargos no sólo están obligados a ejercer control sobre sus inferiores jerárquicos, sino también a dar ejemplo de comportamiento compatible con los principios propios del servicio de impartición de justicia.

<sup>337</sup> Véase **CAPÍTULO SEGUNDO**, pp. 55 a 246.



reproche jurídico- administrativo y, conforme al principio de proporcionalidad ha de imponerse una sanción severa.

Para ejemplificar la gravedad de la responsabilidad en que puede incurrir un juzgador, conviene citar algunas tesis:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. LA OBTENCIÓN DE UN BENEFICIO ECONÓMICO PROCEDENTE DE QUIEN ES PARTE EN UN JUICIO DE AMPARO DE SU CONOCIMIENTO, ES FALTA GRAVE QUE JUSTIFICA SU REMOCIÓN. La demostración de que un magistrado de Circuito o un juez de Distrito aceptó un beneficio económico de quien es parte en juicios de amparo de su competencia, constituye una conducta indebida que denota deshonestidad y falta de convicción en respetar la Constitución y las leyes emanadas de ella, como lo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que le impone, entre otras obligaciones, las establecidas en las fracciones XIII y XVI del artículo 47. Además, si llegaren a existir razones fundadas para presumir amistad estrecha entre el litigante y el funcionario de que se trate, y éste no se declara estar impedido legalmente para conocer de los juicios de amparo respectivos, en términos del artículo 66, fracción VI de la Ley de Amparo, dicha omisión corrobora lo indebido de la conducta del juzgador, no obstante que la resolución no favoreciera a la parte involucrada, dado que la fracción VI del precepto antes citado no condiciona en esos términos la existencia de la causal de impedimento referida”<sup>338</sup>.

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. FALTA GRAVE DE. LA CONSTITUYE LA FORMULACIÓN DE PROPOSICIONES ERÓTICAS DE UN MAGISTRADO DE CIRCUITO A UNA JUSTICIABLE. El artículo 131, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé como causa de responsabilidad para los servidores públicos de dicha institución, las previstas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuya fracción V, obliga a los funcionarios públicos a observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste; en esa circunstancia, cuando un magistrado de Circuito, encontrándose *sub judice* un asunto en el que éste habrá de intervenir, realice proposiciones eróticas a una mujer que tenga intervención en dicho asunto, incurre en la causa de responsabilidad administrativa prevista por el último numeral invocado, la que debe ser considerada como grave, aun cuando no se encuentre contemplada como grave en el artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque dicha conducta es reprobable e inadmisibles, atendiendo a que su autor es un funcionario judicial en quien se ha depositado la alta función de impartir justicia, más aún porque el asunto en el que la agraviada tiene interés, se encuentra en la ponencia del infractor, pendiente de resolver. El proceder del involucrado, en el caso, supone falta de respeto a la justiciable y trato descortés hacia las personas, actitud que el funcionario judicial debe evitar por imperativo legal, ya que es contrario a la regla de conducta que debe observar en el desempeño de sus funciones; constituye falta de rectitud, porque en una persona encargada de impartir justicia debe prevalecer el interés de servir a quienes la demanden sin pedir ni esperar nada a cambio y menos aún gratificación sexual”<sup>339</sup>.

<sup>338</sup> Tesis P. XXIV/96, del Pleno de la SCJN, publicada a fojas 467, tomo III, marzo de 1996, Novena Época del SJF y su Gaceta.

<sup>339</sup> Denuncia administrativa 23/1999, resuelta por el CJF el doce de septiembre de 2001.

#### **4. Reincidencia**

Según el último párrafo del artículo 14 de la LFRASP, es reincidente el juzgador que, habiendo sido declarado administrativamente responsable, incurre nuevamente en una o varias conductas infractoras.

En este sentido, podemos afirmar que para que un juzgador pueda ser considerado como reincidente se requiere que la falta en que haya incurrido sea posterior a la notificación de la resolución en la que haya sido inicialmente declarado responsable administrativamente<sup>340</sup>. Ahora bien, si la resolución es posterior, aunque no pueda hablarse de reincidencia, sí debe considerarse para los efectos de la individualización de la sanción, pudiendo ser mayor a la mínima que se prevé en el artículo 135 de la LOPJF.

Al respecto se cuestiona si para ser reincidente se requiere incurrir nuevamente en la misma causa de responsabilidad administrativa o si incluso se necesita ejecutar nuevamente la misma conducta (por ejemplo, incurrir nuevamente en dilación en la emisión de una sentencia). Sobre dicho punto, el citado órgano ha decidido que, para que pueda tenerse como reincidente un juzgador, no se requiere que incurra en la misma conducta, pero sí en el mismo tipo administrativo.

El hecho de que un juzgador sea reincidente no implica necesariamente que la sanción a imponer sea más enérgica que la que se impuso anteriormente. Ello, pues aparte de tal criterio deben analizarse todos los demás que, para la individualización de las sanciones, prevé la ley de la materia. Además, puede darse el caso que la

---

<sup>340</sup> Si el CJF ha realizado en el juzgador sólo un extrañamiento, pero no le ha impuesto sanción administrativa alguna, no se actualiza la figura de la reincidencia. Así lo señala la tesis emanada de la denuncia administrativa 3/99, resuelta el 26 de enero de 2000, del rubro: “REINCIDENCIA. NO SE ACTUALIZA EN EL CASO DE QUE EL FUNCIONARIO JUDICIAL HAYA RECIBIDO SIMPLES EXTRAÑAMIENTOS POR PARTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL”.

segunda infracción sea de mucho menor gravedad a aquélla por la que ya fue sancionado el juzgador<sup>341</sup>.

---

<sup>341</sup> Así lo señala la tesis derivada de la resolución recaída a la Q.A. 454/2000, de 2 de abril de 2001, del rubro: “SANCIÓN ADMINISTRATIVA. SU INDIVIDUALIZACIÓN EN CASO DE REINCIDENCIA”.

## CAPÍTULO CUARTO

### LOS TIPOS ADMINISTRATIVOS Y EL ERROR JUDICIAL INEXCUSABLE

#### I. EL CONCEPTO DE TIPO ADMINISTRATIVO

La vida diaria en un órgano jurisdiccional presenta una serie de hechos contrarios a las normas jurídico- disciplinarias que, por dañar en alto grado la función jurisdiccional, se sancionan administrativamente. El código o leyes los definen y los concretan para poder sancionarlos. Esa descripción legal, desprovista de carácter valorativo es lo que constituye la tipicidad. Por tanto, tipo es la abstracción concreta que ha trazado el legislador, descartando los detalles innecesarios para la definición del hecho que se cataloga en la ley como delito<sup>342</sup> (para nuestro estudio: falta administrativa).

Señala Pavón Vasconcelos, que tipo, en sentido amplio, se considera al delito mismo, entendiéndose éste como el conjunto de todos los presupuestos a cuya existencia se liga una consecuencia jurídica<sup>343</sup>. Trasladado ese concepto al sistema disciplinario, tipo es la infracción administrativa, es decir, la representación conceptual que norma y preside cada causal de responsabilidad, cuya realización va ligada a la sanción administrativa.

Como se ha insistido, a nivel constitucional, los tipos administrativos están previstos en la fracción III, del artículo 109, al mencionarse:

---

<sup>342</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 154.

<sup>343</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco, *op. cit.*, nota 267, p. 265.

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

Asimismo, el artículo 113 de nuestra ley fundamental señala que las leyes sobre responsabilidad administrativa 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 o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y autoridades para aplicarlas.

Como se ha visto los tipos administrativos derivan de una infracción a las obligaciones legales que se imponen a los servidores públicos (reglas de servicio) y que son, desde luego, diferentes de los otros deberes que como ciudadanos corresponden a esos servidores.

Ahora bien, según se dijo en el capítulo primero, las leyes que rigen en materia disciplinaria de los juzgadores son, en primer término la LOPJF (ley especial); y, en segundo lugar, la LFRASP antes LFRSP (ley complementaria). En ellas, en los artículos 131 y 8, respectivamente, se enlistan los tipos administrativos en que pueden incurrir los juzgadores.

En realidad se trata de un catálogo de mandatos y prohibiciones dirigidos a los juzgadores que, a diferencia del derecho penal, no se pueden enlistar de manera exhaustiva. Por ello, legalmente sólo se pueden prever las conductas de mayor ocurrencia. Las demás, son recogidas a través de “fórmulas supremamente abstractas”<sup>344</sup>.

---

<sup>344</sup> Gómez, Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 273.

Los tipos administrativos entonces son definidos en la legislación a través de mandatos y prohibiciones, cuya verificación entorpece el buen ejercicio del servicio de impartición de justicia y dan lugar a una sanción.

## II. LOS ELEMENTOS DEL TIPO ADMINISTRATIVO

El tipo administrativo se presenta en la ley como una descripción de la conducta del juzgador, tal como sucede en las fracciones II (inmiscuirse indebidamente en cuestiones de orden jurisdiccional que competan a otros órganos del PJJ) y III (tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de la función jurisdiccional) del artículo 131 de la LOPJJ.

En otros tipos, se describe además el efecto o resultado de la acción o de la omisión, como es el caso de la fracción I del artículo 8 de la LFRASP (cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión).

De ahí la necesidad de estudiar, por separado, los elementos que integran los tipos administrativos.

### **1. Elementos objetivos**

Son aquellos susceptibles de ser apreciados por los sentidos y cuya función es describir la conducta o el hecho que puede ser materia de imputación y de responsabilidad administrativa.

Aunque el núcleo del tipo administrativo lo constituye la conducta expresada a través de un verbo son igualmente parte del tipo todas las referencias ligadas a la conducta y que resultan modalidades de la misma cuando forman parte de la descripción legal. Estas modalidades son<sup>345</sup>:

- Referencias temporales y espaciales.
- Referencias a los medios de comisión.
- Referencias al objeto material.

#### ***A. Referencias temporales y espaciales***

La punibilidad de la conducta a veces queda condicionada a determinadas referencias de tiempo y de lugar, de manera que su ausencia da lugar al elemento negativo de la tipicidad (esto es, la atipicidad). Así sucede por ejemplo en las fracciones XII (abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, dinero, bienes muebles o inmuebles que provengan de cualquier persona física o moral cuyas actividades se encuentren directamente vinculadas con el servidor público de que se trate, en el desempeño del empleo, cargo o comisión); XV (presentar con oportunidad las declaraciones de situación patrimonial); y XIX del artículo 8 de la LFRASP (proporcionar en forma oportuna toda la información solicitada por la institución que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos).

---

<sup>345</sup> En materia penal se toman en cuenta además de las referencias que se enlistarán, también la calidad específica del sujeto activo y del pasivo.

### ***B. Referencias a los medios de comisión***

Aun cuando por lo general el medio comisivo resulta intrascendente, en ciertos casos, la exigencia de la ley alude al empleo de determinado medio, como esencial para integrar la conducta. Ello sucede en los tipos previstos por la fracción XII (abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles que provengan de cualquier persona física o moral cuyas actividades se encuentren directamente vinculadas por el servidor público de que se trate, en el desempeño del empleo, cargo o comisión); y XXI del artículo 8 de la LFRASP (abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos, con el fin de evitar la formulación de denuncias).

### ***C. Referencias al objeto material***

Se trata de cualidades que recaen sobre la conducta. Las referencias al objeto material en los tipos administrativos son frecuentes: cuestiones de orden jurisdiccional (artículo 131, fracción II LOPJF); notoria ineptitud (artículo 131, fracción III LOPJF); derechos (artículo 131, fracción IV LOPJF); nombramientos, promociones y ratificaciones (artículo 131, fracción VI LOPJF).

## ***2. Elementos normativos***

Se trata de elementos que sólo pueden ser determinados mediante una especial valoración por el aplicador de la ley. Tal valoración se reputa como



necesaria para captar su sentido, pudiendo ser eminentemente jurídica o, en su caso, cultural<sup>346</sup>.

Nuestro derecho disciplinario se caracteriza por contar con tipos administrativos con elementos predominantemente normativos. Como ejemplo podemos citar los siguientes: independencia judicial (artículo 131, fracción I LOPJF); inmiscuirse indebidamente (artículo 131, fracción II LOPJF); notoria ineptitud o descuido (artículo 131, fracción III LOPJF); derechos que legalmente correspondan a las partes (artículo 131, fracción IV LOPJF); dignidad, imparcialidad y profesionalismo (artículo 131, fracción VIII LOPJF).

### **3. Elementos subjetivos**

A menudo los tipos administrativos contienen elementos subjetivos, por cuanto están referidos al motivo, al fin o propósito del juzgador en la comisión de la conducta descrita, sin que tales elementos se asocien ni con la tipicidad subjetiva, ni menos aún con la responsabilidad. Se trata de elementos subjetivos contenidos en la tipicidad objetiva que ayudan a integrar el injusto administrativo.

Ejemplos: pretender obtener beneficios adicionales (artículo 8, fracción XIII LFRASP); abstenerse de aprovechar la posición que su empleo le confiere para inducir a otro servidor público efectúe o retrase algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja (artículo 8, fracción XXII LFRASP).

---

<sup>346</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 169.

### III. CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS ADMINISTRATIVOS

#### **1. Tipos administrativos abiertos y cerrados**

El mandato de tipificación se manifiesta en dos planos: tipificación de la conducta y atribución de una sanción. Para cumplir este doble mandato, la norma debe ser directa y completa. Pero la norma también puede realizar la tipificación a través de una estructura más complicada, esto es, declarando genéricamente –sin precisión de contenido alguno- el incumplimiento de un mandato. En el primer caso hablamos de tipos abiertos; en tanto que, en el segundo, hablamos de tipos cerrados.

En términos generales sólo existe un tipo disciplinario totalmente abierto previsto en la fracción III, del artículo 109:

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

Nótese que allí no se prevé una descripción exhaustiva de todo lo punible en el ámbito jurídico-administrativo de los juzgadores. De ahí que el operador disciplinario deba acudir a las leyes secundarias a efecto de cerrar las descripciones de lo sancionable. En éstas se aspira a una previsión precisa y cierta, mediante el uso de parámetros generales de conductas dignas de desaprobación, para efecto de su tipificación.

Sin embargo, esa operación de tipificación no siempre escapa de la posibilidad de que algunas conductas se encuadren en tipos abiertos, esto es, que las descripciones que el legislador utiliza no sean detalladas, en virtud de la diversidad de comportamientos que pugnan contra los principios que rigen la función

jurisdiccional. Es más, gran parte de la doctrina postula que “ya no caben dudas respecto del carácter abierto de los tipos<sup>347</sup>”. Con ello, se intenta afirmar que resulta imposible que los tipos administrativos sean cerrados, esto es que describan de manera detallada los elementos que los integran: conducta, intención, resultado, etc. Lo anterior, pues si las autoridades sólo pueden hacer lo que les está ordenado, es lo que les está prohibido lo que se legisla. Sin embargo, siguiendo con esta técnica se podrían legislar una infinidad de tipos administrativos y aún así no se acabaría con todas las posibilidades de incumplimiento a sus deberes, esto es, aún así se fracasaría en el intento. A la inversa que en el derecho penal, en donde los gobernados pueden hacer todo aquello que no está prohibido; en este último caso es más fácil legislar las prohibiciones que las permisiones. Por ello, en la legislación aplicable se trata de descripciones normativas abstractas de comportamientos, meros parámetros generales de conductas que deben ser sancionadas.

Por ello podemos afirmar que en los tipos abiertos el operador técnico-jurídico tiene un margen de apreciación y valoración mucho más flexible que en los tipos disciplinarios cerrados.

## **2. Tipos en blanco**

El legislador disciplinario trata de describir al máximo el ámbito punible, estableciendo un catálogo de tipicidades; sin embargo, siempre queda un margen que debe completar el operador jurídico-administrativo. Ello, so pena de dejar sin sanción algunos comportamientos, o bien de sancionar, aquéllos que en realidad no colman la tipicidad de que se trata.

---

<sup>347</sup> De Palma del Teso, Ángeles, op. cit., nota 283, p. 63.

Esa realidad normativa atenta contra la garantía de seguridad jurídica en perjuicio del juzgador, pues los tipos administrativos no sólo deben estar descritos en una norma previa, sino que además deben tener un fundamento legal. Sin embargo, hasta en tanto no se logre una mejor técnica legislativa<sup>348</sup>, se debe aceptar. Pero, aún así, para que el operador pueda actuar, se requiere de un mínimo que le permita determinar el alcance de la conducta punible y de la sanción administrativa correspondiente. Además, aquél debe ser lo preciso que demandan los derechos al debido al proceso y de defensa del juzgador.

Un ejemplo de un tipo en blanco lo constituyen las fracciones XI y XII, del artículo 131 de la LOPJF que, respectivamente, dicen:

“Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional”; y

“Las demás que determine la Ley”.

### **3. Tipos de sujeto activo calificado**

Ya dijimos que en el derecho disciplinario de los juzgadores todos los tipos son de sujeto activo calificado, pues todos los mandatos y prohibiciones que encierran los tipos administrativos se dirigen a los integrantes del PJF<sup>349</sup> y, en lo que a nuestro tema atañe, a los juzgadores propiamente dichos<sup>350</sup>. De ahí que ningún otro servidor público, ni un particular puedan ser sujeto activo de los tipos administrativos.

---

<sup>348</sup> “O menos mala”, en palabras de Carlos Arturo Gómez Pavajeau, *op. cit.*, nota 130, p. 277.

<sup>349</sup> El artículo 131 de la LOPJF, en el que se prevé el catálogo de tipos administrativos, en lo conducente, dice: “Serán causa de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación...”. Se trata entonces de personas con una relación especial de sujeción derivada de su posición jurídica de juzgador que participa en el servicio de administración e impartición de justicia, sujeta a una relación jerárquica y obligada a que sus actuaciones se ajusten a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

<sup>350</sup> Recuérdese que el derecho disciplinario se basa en relaciones especiales de sujeción del Estado con respecto a los juzgadores.

Debe destacarse que todas las conductas previstas como infracción merecedoras de sanción administrativa para los juzgadores tienen un elemento común y es el que se verifiquen con ocasión del ejercicio del cargo.

Cabe mencionar que existe una extensión de la responsabilidad cuando los efectos de la conducta, cometida por un juzgador en el ejercicio del cargo, se produzcan después de que aquél lo abandone. En este caso, se le llamará al procedimiento disciplinario, aunque la sanción pueda ejecutarse hasta el nuevo ingreso de esa persona al Estado (condición objetiva de punibilidad).

#### ***4. Tipos de sujeto pasivo ¿calificado?***

Sujeto pasivo es quien reclama el cumplimiento de los deberes. Por tanto, sobre este aspecto podemos hablar de varios criterios.

El primero de ellos indicaría que es el Estado el sujeto pasivo, dado que es el acreedor de la relación especial de sujeción que lo une con el juzgador. Además, es él quien nombra a los integrantes del PJF, por lo que si incumple con alguno de los deberes funcionales, defrauda la confianza que en él se depositó a través de su nombramiento.

Por otro lado, puede decirse que es el justiciable el sujeto pasivo, dado que es él quien resiente una indebida actuación judicial. Tan es así, que éste tiene la facultad de iniciar en contra del juez el correspondiente procedimiento administrativo. Si se parte de esta idea, los tipos administrativos en estudio también serían de sujeto calificado. Ello, pues sólo podrían ser los justiciables que tienen el carácter de parte en los procedimientos en los que se incurre en responsabilidad, los sujetos pasivos de la relación jurídico- disciplinaria.

En contra de este último criterio puede aducirse, por un lado, que no sólo quienes tienen el carácter de parte en los procedimientos de los que derivan las quejas administrativas pueden iniciarlas, ya que incluso pueden iniciarse de oficio; y, por otro lado, que la relación juzgador- justiciable, al tratarse de una relación entre particulares, se rige por el derecho civil y no por el disciplinario.

En suma, sujeto pasivo de los tipos administrativos que nos ocupan puede o bien no estar determinado o ser, por un lado, según la postura que se adopte, el Estado o, por otro, el justiciable que dice resentir la falta administrativa.

### **5. Tipos de mera conducta o de resultado**

Al analizar la tipicidad objetiva en el capítulo anterior vimos que se conforma por una conducta, un resultado y un nexo casual. De ahí que en materia disciplinaria todos los tipos administrativos son de resultado, aun cuando éste no siempre se materialice en el mundo exterior en daños cuantificables o verificables, sino que se traduce en la lesión del bien jurídico tutelado<sup>351</sup>.

Cabe destacar que cuando el resultado se materializa en el mundo exterior sí puede influir en la calificación de la gravedad o levedad de la falta, esto es como “condición de la cuantificación de la sanción a imponer”<sup>352</sup>.

---

<sup>351</sup> Para otros autores los tipos administrativos son de mera conducta y sólo por excepción aparecen descripciones donde se alude a un resultado material separable temporo- espacialmente de la conducta. Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 292.

<sup>352</sup> *Ibidem*, p. 294.

## **6. Tipos de acción y de omisión**

Sobre la acción y la omisión ya se habló en el capítulo tercero de este trabajo, sin que sea el caso agregar algún comentario al respecto.

## **7. Tipos de incriminación directa e indirecta**

La incriminación es directa cuando el texto califica de infracción un hecho determinado o conjunto de hechos determinados. En este caso, la incriminación es relativamente sencilla, dado que, estando ya descrita por el legislador la violación de la obligación, el CJF sólo se dedica a indagar si el hecho imputado al juzgador corresponde a tal descripción o no.

Por otro lado, la incriminación será indirecta cuando el texto impone una obligación, declarando que cualquier hecho contrario a ella es constitutivo de una infracción. El problema consiste en saber si el hecho concreto puede o no ser una de las formas de contravenir la obligación de que se trata. Entonces, el CJF tiene dos tareas: a) suplir al legislador y decidir en qué condiciones se produce la violación de la obligación; y b) verificar si existe una adecuación típica.

## **8. Tipos de infracción continuada y permanente**

La infracción es continua cuando su realización implica la comisión de acciones u omisiones que infringen el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan concebido o aprovechando idéntica ocasión.

Por otro lado, la infracción es permanente cuando sólo existe una única acción u omisión antijurídicas cuyos efectos permanecen hasta que el juzgador cambia de

conducta. Ejemplo; dilación en la emisión de una sentencia. Los efectos de esa conducta omisiva permanecen hasta en tanto el juzgador no emita la resolución.

#### **IV. LOS TIPOS ADMINISTRATIVOS EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO FEDERAL DE LOS JUZGADORES**

Los tipos administrativos en que pueden incurrir los juzgadores se encuentran contemplados, en primer término y como ley especial, en la LOPJF, en el artículo 131.

Del citado precepto se desprenden los siguientes tipos que atentan contra la independencia judicial:

- Aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos, comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder (fracción I).
- Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del PJF (fracción II)<sup>353</sup>.
- No poner en conocimiento del CJF cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial (fracción VII).

Además de los tipos antes mencionados en el citado precepto legal se prevén los siguientes tipos:

---

<sup>353</sup> Sobre este tipo administrativo, el CJF, al resolver la Q.A. 69/2001, el 12 de marzo de 2001, sostuvo el siguiente criterio: “INVASIÓN DE COMPETENCIA COMO CAUSA DE RESPONSABILIDAD. PARA ACREDITARLA DEBE DEMOSTRARSE QUE EL FUNCIONARIO JUDICIAL TUVO LA INTENCIÓN DE ACTUAR FUERA DE SU COMPETENCIA. A efecto de considerar que la invasión competencial de un funcionario del Poder Judicial de la Federación pueda constituir causa de responsabilidad, debe advertirse de manera patente que el funcionario judicial tuvo la intención de actuar fuera de su competencia, puesto que no puede estimarse actualizada dicha causal, cuando haya procedido así, con motivo de un error de carácter técnico”.



- Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar (fracción III).
- Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan (fracción IV).
- Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos (fracción V).
- Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes (fracción VI).
- No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial (fracción VIII)<sup>354</sup>.
- Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento (fracción IX)<sup>355</sup>.

---

<sup>354</sup> Al respecto cabe transcribir la tesis derivada de la denuncia administrativa 10/2001, resuelta por el Pleno del CJF, el 15 de mayo de 2002, que dice: “INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD, CASO EN QUE SE CONFIGURAN LAS CAUSAS DE RESPONSABILIDAD PREVISTAS EN LAS FRACCIONES I Y VIII, DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Si durante el procedimiento administrativo de responsabilidad se probó que un magistrado de Circuito proporcionó a alguna de las partes que intervienen en determinado asunto, números telefónicos con el ánimo de mantenerla informada sobre el trámite que debía realizar, o sobre el estado que guardara determinado expediente en el órgano jurisdiccional de su adscripción, ese proceder se considera atentatorio contra la independencia de la función judicial, si se toma en cuenta que ninguno de los artículos de la Ley de Amparo contempla que se puedan realizar promociones por vía telefónica; por tanto, esa conducta refleja que, el servidor público que se coloca en tal hipótesis, es decir, quien proporciona números telefónicos con el fin aludido, se subordina respecto del litigante; asimismo, no preserva la imparcialidad que le es exigible en el desempeño de sus labores, pues el trato que proporciona a las partes, no es equitativo y, no debe soslayarse que estos principios de imparcialidad y equidad, previstos por el artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como rectores de la carrera judicial, deben observarse en forma real y constante, sobre todo, por los funcionarios que, debido a su investidura, tienen poder de decisión, porque no se debe pasar por alto que la imparcialidad se tiene que aplicar no nada más al momento de dictar sentencia o resolver en definitiva algún expediente del que le toque conocer o se esté tramitando en el órgano jurisdiccional de su adscripción, sino que dicha imparcialidad se debe aplicar desde que se inicia cualesquier asunto, hasta su culminación”.

<sup>355</sup> Sobre esta fracción resulta oportuno mencionar la frase del maestro Arteaga Nava Elisur: “En un hombre la discreción es una virtud y en los jueces un imperativo”, citado por Dávila Escareño. Ángel, “La defensa constitucional”, *Vínculo jurídico*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, octubre- diciembre 2002, número 5, p. 31.

- Abandonar la residencia del órgano jurisdiccional al que está adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o labores que tenga a su cargo (fracción X).

Ahora bien, la fracción XI del mencionado precepto legal remite al artículo 47 de la LFRSP, añadiendo que los tipos que en él se contienen serán también tomados como tipos administrativos en que pueden incurrir los juzgadores, siempre que no fueren contrarios a la naturaleza de la función jurisdiccional.

El 14 de marzo de 2002 entró en vigor la LFRASP. Dicha ley derogó, entre otros, el Título Tercero de la LFRSP, en el que se contenía el artículo 47, al que hace remisión la LOPJF. El artículo noveno transitorio del citado decreto señala que las menciones que en otras disposiciones jurídicas o administrativas se hagan de la LFRSP o en particular de alguno de sus preceptos (como es el caso del artículo 47), se entenderán referidas a la nueva LFRASP o a los artículos de este último ordenamiento legal cuyo contenido coincida con los de la ley que se deroga.

Siendo así, es el contenido del artículo 8 de la nueva LFRASP el que coincide con el diverso 47 de la ley derogada. Ese precepto legal prevé 24 fracciones, siendo las de mayor incidencia, las siguientes:

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

- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste (fracción VI).
- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, 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 (fracción XII).
- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función (fracción XIII).
- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial (fracción XV).
- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo (fracción XVII).
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público (fracción XXIV).

Por último, cabe mencionar que la fracción XII de la LOPJF, también contempla como tipos administrativos los demás que determine la ley, sin que se especifique a qué ley se refiere, si a la misma LOPJF, a la LA o, en general, a cualquier otro ordenamiento legal.

### **1. Notoria ineptitud o descuido en el desempeño de la función jurisdiccional (artículo 131, fracción III LOPJF)**

De todos los tipos administrativos, es el previsto en la fracción III, del artículo 131 de la LOPJF, el que mayores problemas presenta en el análisis tanto de su tipicidad, como de su antijuridicidad y responsabilidad del juzgador que en ella incurra. ¿Por qué? Porque tratándose del máximo reproche normativo<sup>356</sup>, la falta siempre será catalogada como grave<sup>357</sup> y, por ende, la sanción a imponer será también siempre severa. De ahí que el análisis dogmático de tal falta debe ser muy estricto y debe culminar con una resolución administrativa sólidamente fundada y motivada. Además, cabe tener presente que al CJF, por regla general, no le está legalmente permitido analizar los fundamentos de una resolución, ni menos pronunciarse al respecto, pues ello equivaldría a tratar los procedimientos administrativos disciplinarios como si fueran recursos o medios de impugnación. Ello, de acuerdo con la tesis J/P 15/90, del Pleno de la SCJN, publicada a fojas 85, tomo VI, Octava Época del SJF, del rubro: “QUEJA ADMINISTRATIVA. NO ES UN RECURSO POR EL CUAL SE ESTUDIE, ANALICE Y RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DE UNA RESOLUCIÓN”.

---

<sup>356</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, pp. 359 a 361.

<sup>357</sup> Artículo 136, párrafo segundo LOPJF.

Sin embargo, tratándose del tipo administrativo en estudio, sí se puede analizar la fundamentación y motivación de una resolución, cuando es ostensible que el juzgador no se apegó a derecho. Pero, ese análisis solamente se hará para efectos administrativos- disciplinarios, no para efectos jurisdiccionales (es decir, como tribunal revisor)<sup>358</sup>, pues debe recordarse que las resoluciones que recaen a las quejas y denuncias administrativas no afectan el interés jurídico de quienes las promueven<sup>359</sup>. Al respecto, conviene citar la tesis P.CXLV/97 del Pleno de la SCJN, publicada a fojas 187, octubre de 1997, Novena Época del SJF, que refiere:

“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. AL ANALIZAR LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD PREVISTA POR EL ARTÍCULO 131, FRACCIÓN III, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO SE ERIGE EN UN TRIBUNAL DE LEGALIDAD. El Consejo de la Judicatura Federal, para poder fincar la causa de responsabilidad prevista en la fracción III del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, relativa a la notoria ineptitud o descuido de un servidor en el desempeño de sus funciones o labores que deba realizar, requiere adoptar una actitud que, sin llegar a convertirse en órgano revisor de la legalidad de las resoluciones emitidas por los Jueces de Distrito o Magistrados de Circuito, sí pueda apreciar de manera directa los fundamentos y motivos expuestos, ya en una determinación procesal o en un fallo y que, sin entrar al fondo del negocio ni afectar las situaciones jurídicas derivadas de lo resuelto, simplemente vigile que la actitud del juzgador, materializada en su resolución, sea congruente con la naturaleza de la actividad jurisdiccional que le es propia de acuerdo a la ley”.

Analicemos el tipo administrativo que nos ocupa.

---

<sup>358</sup> Así lo señala tesis derivada de la resolución que recayó a la Q.A. 135/97, de 18 de junio de 1997, que dice: “FACULTAD DISCIPLINARIA. CASO EN EL QUE ES POSIBLE EJERCERLA A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- Ha sido criterio reiterado por el Consejo de la Judicatura Federal, que no es procedente analizar los fundamentos de una resolución ni menos pronunciarse al respecto, pues ello equivaldría a tratar la queja como si fuera un recurso; también lo es que sin perjuicio de la firmeza que por razones de seguridad jurídica deban tener las determinaciones jurisdiccionales, cuando es ostensible que el juzgador no se apegó a derecho al dictarla, es posible hacer el análisis conducente para el único efecto de establecer si de ello se deriva una responsabilidad de carácter administrativo, que amerite ser sancionada, ya que no se debe pasar por alto que la investigación de conductas irregulares de los servidores del Poder Judicial de la Federación, es de orden público, por cuanto tiende a propiciar la confiabilidad que deben tener en las instituciones quienes acuden en defensa de sus intereses, esperando que no se viole la ley y porque el procedimiento para determinar la responsabilidad de los servidores públicos, constituye el medio para reprimir las posibles faltas en que incurran y evitar su comisión en el futuro, en aras de mantener la regularidad, calidad y eficiencia institucional de la recta impartición de justicia, lo que se ejerce a través de la función disciplinaria. Así las cosas, la función disciplinaria que por mandato constitucional le corresponde desarrollar al Consejo de la Judicatura Federal, es posible ejercerla, a través del análisis de las resoluciones que emiten los juzgadores, en el entendido de que tal estudio, de ninguna manera, tiene efecto jurisdiccional alguno, es decir, únicamente se trata de revisar conductas y sancionar aquéllas que pongan en riesgo la recta impartición de justicia, conforme al procedimiento que para ello establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el Título Octavo”.

<sup>359</sup> De aceptarse lo contrario, se atentaría contra el principio de seguridad jurídica.

Notorio, es aquello que es público y sabido por todos<sup>360</sup>; ineptitud es la falta de capacidad<sup>361</sup>; y, descuido es la negligencia, inadvertencia o desatención que desdice de aquel que la ejecuta<sup>362</sup>.

De las anteriores definiciones podemos intentar una aproximación al concepto del tipo administrativo que nos ocupa. Notoria ineptitud o descuido en el desempeño de la función jurisdiccional es el indicativo de una falta de capacidad para el ejercicio del servicio público jurisdiccional. Ahora bien, esa falta de capacidad en el ejercicio de la función jurisdiccional puede tener dos fuentes:

- Ignorancia extrema: es la que procede de la omisión en aprender o inquirir lo que puede y debe saberse.
- Imprudencia temeraria: es la desatención evidente, la omisión de las precauciones básicas o el olvido de las medidas de racional cautela aconsejadas por la previsión más elemental que deben ser observadas en el ejercicio del servicio de impartición de justicia. El juzgador que actúa a este grado de imprudencia prescinde del buen juicio y moderación necesarios para realizar el bien y evitar el mal en el ejercicio de la función.

## V. El error judicial inexcusable

Ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la base de la notoria ineptitud o descuido en la función jurisdiccional es el error judicial inexcusable.

---

<sup>360</sup> Palomar de Miguel, Juan, *op. cit.*, nota 2, p. 917.

<sup>361</sup> *Ibidem*, p. 712.

<sup>362</sup> *Ibidem*, p. 426.

Ello, según la tesis P.CXLVII/97 del Pleno de la SCJN, publicada a fojas 188 y 189, octubre 1997, Novena Época del SJF, que dice:

“NOTORIA INEPTITUD O DESCUIDO COMO CAUSA DE RESPONSABILIDAD PREVISTA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. El referido precepto, en la fracción aludida, dispone que será causa de responsabilidad para los servidores públicos de dicho Poder, actuar con notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar. El sustento de la notoria ineptitud es el error inexcusable, el que deberá valorarse tomando en cuenta los antecedentes personales, profesionales y laborales del agente, tales como su preparación, honorabilidad, experiencia y antigüedad tanto en el ejercicio profesional en el Poder Judicial de la Federación y, específicamente, en el órgano jurisdiccional en que labore; asimismo, resulta relevante para llegar a la calificación del error inexcusable, apreciar otros factores, como lo son, la carga de trabajo con que cuente el juzgado o tribunal; la premura con que deban resolverse los asuntos, dados los términos que para ese fin marca la ley; la complejidad de los mismos, sea por el volumen, por la dificultad del problema jurídico a resolver o por ambas cosas; y en general, todas aquellas circunstancias que tengan relación con los elementos materiales y humanos con que cuente el juzgador para apoyarse en su actividad como tal; pues sólo así se podrá llegar a una conclusión que releve precisamente la ineptitud o descuido del funcionario en virtud de la comisión de errores inexcusables. Es preciso señalar que la notoria ineptitud o descuido inexcusable puede manifestarse en cualquier etapa o faceta de la actitud judicial, bien sea en la meramente administrativa o de organización del órgano jurisdiccional, al substanciar los procedimientos a su cargo, o al dictar las resoluciones con que culminan dichos procedimientos”.

Ese criterio lo ha reiterado el CJF, al resolver la Q.A. 149/99, el trece de octubre de 1999, que señala:

“NOTORIA INEPTITUD Y DESCUIDO, SU CONCEPTO. Como lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis visible a fojas 188 y 189, del tomo VI, correspondiente al mes de octubre de mil novecientos noventa y siete, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (cuyo rubro es “NOTORIA INEPTITUD O DESCUIDO COMO CAUSA DE RESPONSABILIDAD PREVISTA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”), el sustento de la notoria ineptitud o descuido de un justicador, es el error inexcusable. Éste, en el caso de haberse cometido en una resolución judicial, debe valorarse tomando en cuenta los antecedentes, factores y circunstancias que existían en el momento en que aquélla se pronunció, pues de existir datos que, de algún modo, puedan justificar la comisión del error, no podría considerarse actualizada la causal de que se trata; esto es así, ya que el término inexcusable implica la imposibilidad de relevar de culpa al juzgador”.

Se puede decir que comete un error aquella persona que se aparta de la realidad y los juzgadores no son la excepción. En efecto, en la difícil tarea de administrar e impartir justicia, los titulares de los órganos jurisdiccionales frecuentemente incurren en conceptos equivocados o juicios falsos de las cosas o de los hechos. Tan es así que por la comisión de tales errores, no son pocas las

resoluciones judiciales que se revocan o anulan, al ser detectados por un órgano jurisdiccional jerárquicamente superior, mediante la vía habitual de los recursos. De esta manera se evita la producción de efectos perjudiciales para las partes dentro de los asuntos sometidos a su consideración.

En la actualidad se vincula al error judicial con un funcionamiento anormal de la administración de justicia, en el que se vulnera la garantía de tutela judicial efectiva, prevista por el artículo 17 constitucional. Ambos conceptos aparecen entrelazados, a través de una relación género- especie<sup>363</sup>. En efecto, junto con el error judicial inexcusable, suceden también como causas de un anormal funcionamiento del Poder Judicial<sup>364</sup>:

- La vulneración de la independencia judicial.
- Corrupción.
- Rendimiento insuficiente y retraso en el servicio de impartición justicia, en el sentido de acierto y eficacia (cualidad y cantidad).

### **1. El concepto de error judicial inexcusable en la doctrina**

No existe una definición constitucional del error judicial. La LOPJF también se abstiene de definir el concepto, por lo que el ordenamiento disciplinario mexicano ha dejado su conceptualización a la construcción jurisprudencial casuística y a la doctrina. Esta situación no es privativa de nuestro país. En España, por ejemplo, ha sido la jurisprudencia quien ha integrado el vacío legal del que hablamos.

---

<sup>363</sup> El funcionamiento anormal de la administración de justicia es el género, en tanto que el error judicial inexcusable es la especie.

<sup>364</sup> Reyes Monterreal, José María, *La responsabilidad del Estado por error y anormal funcionamiento de la administración de justicia*, Madrid, Editorial Colex, 1995, pp. 40 a 46.



Así, la doctrina ha participado en la labor de hallar una definición. Citemos algunos autores.

Goded Miranda<sup>365</sup> afirma que el error judicial inexcusable existe cuando por dolo, negligencia, equivocado conocimiento o apreciación de los hechos, se dicta una resolución judicial que no se ajusta a la verdad y merece el calificativo de injusta<sup>366</sup>. El citado autor excluye los errores de derecho, por considerar que tienen su propio y eficaz correctivo en el principio de audiencia de las partes y en el sistema de recursos. Sobre esto último, cabe decir que, si bien los errores de derecho se pueden corregir por la interposición de medios de impugnación, lo decisivo es la producción de daños.

Por su parte, Reyes Monterreal<sup>367</sup> refiere que el error del que hablamos resulta de la distorsión entre la resolución judicial y la solución jurídica que exclusivamente cabe dar al caso puesto a consideración del juzgador. Si el error se puede subsanar legalmente (por medio de un recurso o de un auto aclaratorio, por ejemplo) no puede hablarse de error judicial inexcusable. Continúa el citado autor que para que un error sea considerado como inexcusable, se requieren dos condiciones: a) un nexo de causalidad entre error y daño; y b) que el daño físico o moral sea evaluable económicamente.

Para Almargo Nosete<sup>368</sup>, el error supone un resultado equivocado, no ajustado a la ley, bien porque no se haya aplicado correctamente el derecho, bien porque se hayan establecido unos hechos que no se corresponden con la realidad. Para él, el

---

<sup>365</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>366</sup> Más que hablar de una sentencia injusta, debe hablarse de una sentencia jurídicamente inadecuada. Lo anterior, dada la relatividad del concepto de injusticia, pues puede pronunciarse una sentencia injusta, pero legal, en cuyo caso no habrá error.

<sup>367</sup> Reyes Monterreal, José María, *op. cit.*, nota 364, p. 25.

<sup>368</sup> *Idem*.

error judicial se puede cometer en toda clase de resoluciones (no sólo sentencias), sea dentro de un procedimiento civil, laboral, contencioso administrativo o en un proceso penal.

Martín Valeriano Hernández<sup>369</sup>, por su parte, señala que el error judicial debe ser palmario, evidente, craso, elemental, manifiesto, indudable, patente, incontrovertible y objetivo. Puede recaer en la fijación de los hechos enjuiciados o en la interpretación y aplicación de la ley, pudiendo afectar tanto el fondo como la forma<sup>370</sup>. Esta desatención a datos de carácter indiscutible, genera una resolución esperpéntica, absurda e injustificada, que rompe la armonía del orden jurídico. Esta ruptura, por el efecto de injusticia que produce, se hace perceptible socialmente.

El autor en estudio diferencia al error judicial, dotándolo de un carácter esencial reservado a supuestos especialmente cualificados (sentencia), de meras equivocaciones o desaciertos cometidos en cualquier resolución judicial.

Continúa señalando Valeriano Hernández que el error judicial debe apreciarse de forma objetiva, esto es, sin tener en cuenta aspectos subjetivos del juzgador, como el dolo o la culpa<sup>371</sup>.

Otra institución a la que hace referencia el autor en cita es el comportamiento de quien se ve perjudicado por el supuesto error y coincide con nosotros al referir que si aquél tiene por causa la conducta dolosa o culposa del justiciable o de su abogado, entonces no puede sancionarse al juzgador denunciado<sup>372</sup>.

---

<sup>369</sup> Valeriano Hernández, Martín, *El error judicial. Procedimiento para su declaración e indemnización*, Madrid, Editorial Civitas, 1994, pp. 98 a 131.

<sup>370</sup> Errores *in iudicando* y errores *in procedendo*

<sup>371</sup> Recuérdese que tanto el dolo como la culpa forman parte de la tipicidad subjetiva, no de la objetiva.

<sup>372</sup> Véase **CAPÍTULO TERCERO**, p. 130.

Admite el autor que el error judicial más frecuente es el cometido en una sentencia, que es la resolución de mayor importancia y contenido, aunque también pueden existir aparte de ella. Al titular del poder disciplinario le basta que el error judicial sea consecuencia, no de una decisión jurisdiccional, sino simplemente de una “actividad jurisdiccional” o de cualquier actuación por parte de un juzgador<sup>373</sup>.

En relación con el daño que debe producir un error para ser tomado como inexcusable, Valeriano Hernández, refiere que la finalidad de la declaración del error judicial es abrir el camino a la indemnización. Esto es, a diferencia del sistema disciplinario mexicano (de finalidad abstracta pues culmina con la declaración de la equivocación), el español considera que tal proceso de declaración no es más que un presupuesto o precedente para instar posteriormente la indemnización al Estado. Ciertamente que si de forma palmaria no se ha causado ningún perjuicio, ni material ni moral, a los derechos o intereses de ninguna persona o grupo, la declaración de error judicial carece de finalidad, y por ello mismo es inverosímil que se inicie el proceso para declarar tales errores. El daño, señala el citado autor, debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una o varias personas. Admite como casi imposible de concretar y demostrarlo, pues refiere que aun sustituyendo mentalmente la actuación errónea por otra correcta, ésta no tendría necesariamente que conducir a un resultado distinto al que llegó el juez equivocado. Por ejemplo, si se desecha una demanda por prescripción de la acción, sin entrar en más consideraciones y el juez comete un error de cómputo en el término, aunque su decisión haya sido errónea ello no significa que un correcto cómputo de plazos hubiera conducido, necesariamente, a admitir la demanda. Ésta podría haber sido

---

<sup>373</sup> Sala Segunda del Tribunal Supremo Español, sentencia de 26 de mayo de 1992.

desechada por distinto motivo. Sin embargo, nunca se sabrá con certeza, pues en el proceso para la declaración del error no se permite reconstituir el juicio correcto del órgano judicial.

La jurisprudencia española ha señalado por vía negativa en qué “no consiste” el error judicial. En primer lugar, dice, no es error judicial la adopción de un criterio que se aparte y que sea menos correcto que los generalmente admitidos y aceptables, pues ello no es más que una consecuencia del principio de independencia judicial. Por otro lado, tampoco constituye error judicial la discrepancia subjetiva de criterio con el titular del derecho disciplinario, puesto que, como se dijo, el error ha de ser objetivamente apreciable. Por ello, generalmente no cabe valorar por la vía del error judicial, el supuesto desacierto en la valoración de una prueba o en la interpretación de una norma, a no ser que se haya incurrido en un error craso.

El magistrado Jaime Manuel Marroquín Zaleta<sup>374</sup> ha referido que quienes se dedican a impartir justicia, de antemano saben que el error judicial es una realidad que puede ser causa de que el justiciable pierda injustamente su libertad, su patrimonio, su honra e incluso de que pueda destruir su familia o destruirlo a él mismo.

Para el funcionario en cita, de todas las causas de responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los juzgadores, es la notoria ineptitud o descuido en la función jurisdiccional, la que mayor problema representa para su tipificación, pues se ponen dos principios en pugna, debiéndose determinar en cada caso, cuál de ellos debe prevalecer. En efecto, por un lado se encuentra el principio

---

<sup>374</sup> Marroquín Zaleta, Jaime Manuel, *El error judicial inexcusable como causa de responsabilidad administrativa*, Conferencia dictada en las extensiones del Instituto de la Judicatura Federal en Ciudad Victoria y Monterrey, el 22 de septiembre y 13 de octubre de 2000. Colección Discursos, No. 16, México, PJF, 2000.

de independencia judicial y, por otro, el derecho de los gobernados a recibir la tutela judicial, en términos del artículo 17 constitucional

Aparte del análisis minucioso de la garantía de independencia judicial que posteriormente se realizará, debe decirse aquí que la libertad para juzgar no es ilimitada. En efecto, la independencia que se confiere a los juzgadores para decidir los asuntos que se someten a su consideración termina cuando se incurre en una arbitrariedad judicial. En este caso, la arbitrariedad judicial deviene sancionable. Señala el autor en cita que ningún juez puede escudarse en la independencia judicial para actuar contra constancias o en contra de una norma jurídica.

Según Marrorquín Zaleta si el error es la discordancia entre las ideas de una persona con la realidad de las cosas, nunca puede ser intencional. En efecto, si el error se pudiera cometer deliberadamente, entonces no se trataría de un error, porque la supuesta discordancia, al ser “querida”, coincide entonces con la realidad y no se produce alguna equivocación. De ahí que la notoria ineptitud o descuido en el ejercicio de la función, admite sólo la forma de comisión culposa (notoria ignorancia o negligencia). Las conductas dolosas que se traduzcan en actos injustos pueden encuadrar en alguna otra causa de responsabilidad, pero no en la fracción III del artículo 131 de la LOPJF.

Para el autor que ahora nos ocupa el error judicial se puede cometer tanto en la función jurisdiccional, como en la administración de justicia. Para ilustrar lo anterior, bástenos por ahora señalar como ejemplo de un error en la función jurisdiccional, la emisión de una sentencia en contravención a una jurisprudencia; y, como ejemplo de un error “administrativo”, el nombramiento de un secretario, que no cuente con título profesional. Acerca de los errores contenidos en una resolución

judicial, refiere Marroquín Zaleta, se determinan cuando su contenido no concuerda con la verdad. Es por esta razón que no puede hablarse de error cuando un juez interpreta una norma, ya que a través de la interpretación se construyen las normas no los hechos. Este supuesto debe distinguirse de aquél en el que se emite una sentencia contra la ley, en el que no se interpreta y, por ende, sí se puede incurrir en error.

Así las cosas, el otrora Consejero de la Judicatura Federal define al error judicial inexcusable como la equivocación crasa<sup>375</sup>, cometida culposamente<sup>376</sup> por un juez, magistrado o grupos de magistrados, que cause un daño significativo<sup>377</sup>.

El autor distingue entre el error *de iuris* y *de facto*. El primero se produce en los siguientes casos: a) cuando el juzgador contraviene una norma; b) cuando selecciona un precepto indebidamente, por no ser aplicable al caso; y, c) cuando interpreta o integra una norma apartándose de las reglas hermenéuticas establecidas en la ley. Por otro lado, el error de *facto* se produce cuando el juez cambia los hechos materia de la litis.

Asimismo, el error judicial se puede clasificar en errores concernientes al continente de la resolución y errores referidos al contenido de la misma. Los primeros se refieren a las equivocaciones inmersas en una resolución, tomada ésta como un documento; en tanto que los segundos están relacionados con la resolución judicial

---

<sup>375</sup> La equivocación debe ser tan palmaria y elemental que sea perceptible por el efecto de injusticia que produzca.

<sup>376</sup> La conducta equivocada debe ser ejecutada sin intención pero con voluntad. La falta de intención puede provenir de una notoria ineptitud o de un notorio descuido del juzgador. El elemento volitivo se actualiza en el primer caso, cuando sin tener los conocimientos suficientes aceptó el cargo de juzgador, o bien, cuando posteriormente no actualiza sus conocimientos; en el segundo caso, dicho elemento se actualiza cuando se incumple con su deber de dictar con el cuidado necesario una resolución, a pesar de tener el conocimiento.

<sup>377</sup> El error debe trascender al sentido del fallo, pues de no ser así no sería significativo. Los daños no necesariamente deben ser patrimoniales, pueden ser morales o incluso eventuales.

considerada como un acto jurídico. Los primeros no lesionan la sustancia de la decisión (son fácilmente perceptibles y subsanables); los segundos, se refieren a la sustancia y pueden trascender gravemente (violación formal o de fondo).

Para Marroquín Zaleta, el hecho de que una resolución haya o no alcanzado firmeza (ejecutoria) es irrelevante pues no debe perderse de vista que la finalidad del procedimiento administrativo disciplinario es la eficiencia en el servicio público de impartición de justicia.

En cuanto al daño señala el magistrado Marroquín que si éste no se produce por la falta, no puede tipificar un error judicial inexcusable (aunque puede tipificar otra causa de responsabilidad). No debe ser necesariamente pecuniario aunque sí significativo y puede afectar a cualquier persona con interés jurídico en el procedimiento del que emana el error judicial o incluso a la sociedad (representada por el Ministerio Público).

## ***2. Características del error judicial inexcusable***

Del apartado que antecede podemos advertir que no existe consenso en cuanto a una definición del error judicial inexcusable. De ahí que sea mejor referirse a cada una de las características que, a mi juicio, son las que lo distinguen:

- Es indudable, patente, incontrovertible y objetivo: no debe provenir de la interpretación de quienes fueren parte en el procedimiento del que emana, de quienes se sienten perjudicados o del operador jurídico.
- Es imperdonable, injustificable: la equivocación es tan “notoria”, que no puede tolerarse y debe ser sancionada.

- Es de *iuris* o de *facto*: en el primer caso recae sobre el derecho que el juzgador aplica (conocimiento, interpretación y aplicación al caso concreto); en el segundo recae sobre los hechos que conforman la litis o se encuentran relacionados con ella (falsea los hechos controvertidos).
- Generalmente se trata de errores de fondo *-in iudicando-* (no de forma): afectan la sustancia de la decisión y trascienden gravemente.
- Se cometen tanto en la impartición de justicia (en cualquier resolución y no sólo en sentencias) como en la administración de ella.
- Su comisión es por acción u omisión.
- Es siempre culposo (nunca doloso): se cometen por ignorancia extrema o imprudencia temeraria.
- Produce directa e inmediatamente daños ciertos (no eventuales) y considerables, aunque no necesariamente evaluables económicamente, pues pueden recaer en derechos.
- Los daños y perjuicios cuantificables deben ser reparados e indemnizados.
- El hecho de que el error pueda ser subsanado mediante la interposición de recursos resulta irrelevante: se trata de una valoración jurídico-disciplinaria no jurisdiccional. La subsanación legal del error, lejos de ser un obstáculo para su declaración, constituye un argumento a favor.
- Fuera de las implicaciones jurídico-administrativas del error destaca la censura social.



### **3. Procedimiento para su declaración**

El procedimiento para la declaración de la existencia de un error judicial inexcusable deber seguir las etapas de cualquier otro procedimiento administrativo de responsabilidad. La única excepción es que, por tratarse de una falta grave, de acuerdo con la fracción III, del artículo 134 LOPJF, una vez recibido el informe por parte del juzgador responsable, se le debe citar a una audiencia, en la que se le hará saber la falta que se le imputa, pudiendo aquél ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

### **4. Algunas consideraciones sobre de la independencia judicial**

Sin querer profundizar sobre el tema, no por falta de interés, sino de espacio pues merecería por sí sola ser objeto de otra o, más bien de muchas otras investigaciones, tampoco podemos soslayarlo.

El estado de derecho se define como aquella estructura organizacional estatal, que se encuentra regulada bajo un marco legal al que se someten todos los que lo conforman; donde se respetan los derechos fundamentales de los individuos y de la sociedad en su conjunto y se establece una delimitación de funciones del gobierno, todo a través de una ley fundamental o constitución de la que derivan todas las demás leyes<sup>378</sup>.

---

<sup>378</sup> González, Uribe, *Teoría política, principios básicos del estado de derecho*, citado por Romer Conteras, Elsy Lilian, *El Consejo de la Judicatura Federal en México y la concurrencia de los Poderes de la Unión en la designación de Consejeros*. Tesis para obtener el título de licenciado en derecho. México, D.F., UNAM, 1999, p. 61.

De acuerdo con la definición anterior, un estado de derecho se inspira principalmente en dos principios: a) declaración de los derechos del ciudadano y; b) división de poderes. De estos dos principios se derivan los siguientes elementos:

- Existencia de una Constitución Política, con supremacía jurídica, que prevea los órganos del Estado, establezca sus atribuciones y competencias respectivas.
- Existencia de garantías individuales y sociales constitucionalmente previstas.
- Reconocimiento del principio de legalidad.
- División y equilibrio fundamental de poderes públicos.
- Democracia, entendida como la posibilidad de que los ciudadanos participen en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo.
- Libertad de información social, prensa, radiodifusión, televisión, etc.
- Existencia de recursos administrativos y jurisdiccionales, esto es supremacía judicial.

Ahora bien, el elemento esencial de la separación de los poderes que integran un estado de derecho, es la existencia de un Poder Judicial independiente. Sin dicho poder y en la condición mencionada, el estado de derecho es imposible, ya que es el Poder Judicial, como se ha dicho, el que determina la juridicidad de la acción o inacción de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Y que la acción o inacción dentro de un estado de derecho sea conforme a derecho, es algo que parece innecesario señalarlo<sup>379</sup>.

---

<sup>379</sup> Navarrete B., Jaime, *El Poder del Poder Judicial*, citado por Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 241, p. 139.

La independencia judicial está prevista en nuestra CPEUM, en el artículo 100, párrafo séptimo, que dice:

“La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

Es el CJF el órgano encargado de velar por la autonomía e independencia del PJF, así como su correcto equilibrio interior. Cabe apuntar que autonomía e independencia del Poder Judicial no son la misma cosa. En efecto, la independencia judicial se concibe como un principio dirigido a situar al órgano que imparte jurisdicción y sus tribunales, al margen de las presiones de los otros poderes (Ejecutivo y Legislativo), de las partes o grupos sociales, individuos y también de los propios miembros del Poder Judicial<sup>380</sup>. Significa la no sujeción de ésta a ningún ente estatal o fuerza extraestatal, sólo a la ley. El límite de la independencia judicial es la arbitrariedad. Cuando un juzgador incurre en ella, deviene sancionable, pues ningún juzgador puede escudarse en la independencia judicial para actuar contra constancias o en contra de una norma jurídica.

Por otra parte, la autonomía del Poder Judicial, propone que los jueces realicen labores autogobernándose, tanto en lo que respecta a sus medios materiales como en sus medios personales, sin más referencia que la propia ley<sup>381</sup>.

La independencia judicial tiene dos vertientes: una interna y otra externa<sup>382</sup>. Ésta pretende librar al juzgador de la influencia de otros poderes, de particulares o de grupos que puedan o pretendan ejercer presión; aquélla, se refiere a la relación que existe entre juzgadores y tiene como propósito propiciar que la función jurisdiccional

---

<sup>380</sup> Aguilar López J., *op. cit.*, nota 301, p. 15.

<sup>381</sup> *Ibidem*, p. 145.

<sup>382</sup> Así lo ha estimado el CJF, al resolver la Q.A. 81/97, de 6 de noviembre de 1998, de la que derivó la tesis, cuyo rubro es “VERTIENTES DE LA INDEPENDENCIA JURISDICCIONAL”.

se ejerza sin sujeción a presiones que impliquen o generen subordinación del juzgador respecto de lineamientos u opiniones de alguna persona u órgano del propio Poder Judicial de la Federación<sup>383</sup>, lo que constituye una decisión a fin de que magistrados y jueces juzguen con serenidad y libertad personal las controversias que se les planteen, pero siempre apegados a la ley<sup>384</sup>.

La independencia judicial puede ser considerada, a su vez, con su propia actividad como funcional y, en relación con los demás poderes, como orgánica. La primera, en sentido negativo, se entiende como la prohibición de jueces y magistrados para recibir órdenes de nadie. La segunda, debe descansar en tres supuestos: a) en la organización administrativa del PJF no deben incidir determinadamente los otros poderes; b) el PJF debe ser quien fije, a su arbitrio, la organización judicial y administre su propio presupuesto; y, c) los jueces y magistrados no pueden desempeñar otros cargos simultánea ni sucesivamente con los judiciales<sup>385</sup>.

De todo lo anterior se deduce que los tribunales deben ser independientes para fortalecer en la realidad social, el principio de división de poderes. La independencia judicial constituye la primera garantía de la jurisdicción establecida, no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, sino en interés de los justiciables,

---

<sup>383</sup> “Cuando se trata de fallar, hasta el más humilde de los jueces de paz, no tiene superiores”. Arroyo Moreno, Jesús Ángel, *Jurídica*, Anuario del departamento de derecho, Universidad Iberoamericana, No. 222, México, p. 81 citado por Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 241, p. 147.

<sup>384</sup> La posibilidad de que los magistrados colegiados de Circuito, ministros y consejeros puedan emitir votos particulares dentro de las resoluciones es el claro ejemplo de la independencia interna de la que gozan los juzgadores. Pues, a pesar de tratarse de decisiones colegiadas, el juzgador está facultado para anteponer su libertad intelectual y su conciencia moral. No sólo son un medio para salvar la responsabilidad personal, sino una forma de dar a conocer la opinión disidente.

<sup>385</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 241, p. 49.

pues sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre, si depende sólo de la ley<sup>386</sup>.

El hecho de que ante el CJF se substancien procedimientos administrativos de responsabilidad en contra de los juzgadores, por supuestas faltas cometidas dentro de los asuntos que se someten a su consideración, se ha llegado a considerar como un factor que entorpece o vulnera la garantía de independencia judicial de la que aquéllos gozan. Es por ello que el citado órgano administrativo, en ejercicio de la titularidad del poder disciplinario, requiere de una colaboración social. En efecto, hecha excepción de las denuncias y expedientes de investigación, las quejas administrativas son promovidas por los justiciables. Sin embargo, los procedimientos administrativos disciplinarios deben entenderse como una aspiración de los ciudadanos a lograr una correcta impartición de justicia y no como una instancia más en la que se pueda subsanar la lesión a un supuesto interés jurídico<sup>387</sup>. Lo que en último extremo legitima la participación social es la naturaleza de los intereses protegidos por las normas sancionadoras (CPEUM, LOPJF, LFRASP y acuerdos emitidos por el CJF) que no se refieren a bienes individuales sino a intereses colectivos, generales y públicos. Los bienes individuales, como se vio en el capítulo

---

<sup>386</sup> Quintana Orozco, Ricardo, *Integración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación ante la concurrencia de los Poderes de la Unión*. Tesis para obtener el título de licenciado en derecho, México, UNAM, 1996, p. 69.

<sup>387</sup> Así lo ha sostenido el Pleno de la SCJN en la tesis J.P.15/91, publicada a fojas 26, tomo VII, Octava Época, del SJF, que refiere: “QUEJA ADMINISTRATIVA. VERSA SOBRE IRREGULARIDADES ATRIBUIDAS A FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL Y NO SOBRE CRITERIOS JURÍDICOS. La llamada queja administrativa cuya existencia se deriva de lo previsto en la fracción VI del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tiene como propósito que el Pleno de la Suprema Corte conozca y decida si la conducta de los magistrados y jueces es correcta, por lo que esa existencia debe circunscribirse al examen de conductas que revelen ineptitud manifiesta, mala fe, deshonestidad o alguna otra seria irregularidad en la actuación de los funcionarios judiciales. Por consiguiente en dicha actuación no pueden examinarse de nueva cuenta, para efectos jurisdiccionales, los problemas jurídicos controvertidos en un caso concreto, para determinar si la Suprema Corte comparte el criterio jurídico sustentado o si existe alguna irregularidad técnica en una sentencia que en muchos casos, tiene el carácter de ejecutoria”.

segundo del presente trabajo, están amparados por la institución de la responsabilidad civil y penal, en las que el justiciable perjudicado puede reclamar directa o indirectamente el importe de los daños causados. En cambio, cuando se trata de intereses y bienes generales, como lo es la responsabilidad administrativa de los jueces y magistrados federales lo importante no es la reparación del daño causado, sino la deficiente impartición de justicia.

Cabe recordar que lo que las normas sancionadoras fundamentalmente pretenden es, por tanto, que la consecuencia administrativa (incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios judiciales federales) no se produzca y para evitar ese daño hay que evitar previamente el riesgo que debe ser el verdadero objetivo de la facultad sancionatoria. Por ello, debe tenerse siempre presente que el procedimiento administrativo disciplinario no surge para proteger individualmente a los perjudicados sino a los damnificados potenciales.

No debe confundirse la naturaleza del procedimiento administrativo que se sigue en contra de los juzgadores ante el CJF. En dicho procedimiento no se puede estudiar, analizar ni resolver el fondo de un asunto. Esto es, los motivos de inconformidad en una queja administrativa no pueden combatir criterios jurídicos adoptados por los funcionarios denunciados en el ejercicio de sus funciones. Recuérdese que se trata de ámbitos distintos: el administrativo y el jurisdiccional<sup>388</sup>. Si bien la ley permite que el justiciable intervenga, ello es con la salvedad de que no se vulnere la independencia judicial, pues tal permisión no es un derecho público subjetivo, sino sólo una potestad de solidaridad social o colaboración ciudadana<sup>389</sup>.

---

<sup>388</sup> Zárata Solís, Jorge Luis, *op. cit.*, nota 10, p. 69.

<sup>389</sup> *Ibidem*, p. 81.

Es por ello que el modelo de responsabilidad al que se debe aspirar es aquel que logre el equilibrio entre los dos valores en conflicto: la independencia del poder judicial y la responsabilidad de los juzgadores.

Ahora, es cierto que el desempeño del Poder Judicial es un factor que influye en el ánimo político, económico y social de una sociedad<sup>390</sup>. Si sus decisiones son sólidas, imparciales y congruentes, afectará de inmediato en la confianza de la población, ganándose así su respeto.

Otro aspecto a tratar en este apartado es el concerniente al impacto de la intervención de la opinión pública y los medios de comunicación en la función jurisdiccional, aspecto en donde se presenta con toda claridad el choque de valores entre la democrática responsabilidad y la independencia judicial.

Se considera opinión pública “aquella manifestación en el pensamiento general que sin estar expresada por escrito domina en el ánimo de la mayoría de los integrantes de una comunidad, la cual puede ser de muy variada composición y circunscrita a un territorio determinado, que dependerá del tema sobre el que verse la opinión, y se caracteriza además porque a pesar de que quienes la emiten generalmente no disponen de conocimientos científicos o profundos en el punto en que centran su atención...”<sup>391</sup>.

---

<sup>390</sup> Para que una decisión judicial afecte la vida política del país, se requiere que ella se de dentro de un proceso relacionado con un amparo, una acción de inconstitucionalidad o bien una controversia constitucional. Ello, pues los principales actores son funcionarios públicos de los que se reclaman actos en contra de la CPEUM, la que ellos mismos respaldan. En el ámbito económico una función satisfactoria del Poder Judicial genera confianza en inversionistas nacionales y extranjeros, al garantizar las reglas que regulan los actos comerciales. Por último, una decisión judicial afecta el ámbito social, en la medida que afecta la consolidación de la armonía y seguridad jurídica de los particulares en sus interrelaciones cotidianas. Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 241, pp. 55 y 56.

<sup>391</sup> *Ibidem*, p. 291.

De la anterior definición destaca el hecho de que la opinión pública, es decir “la voz del pueblo”<sup>392</sup>, por regla general, no posee conocimientos jurídicos para poder evaluar la labor de un juzgador. Además, tampoco tiene a la mano el expediente del que habla, porque también por regla general, a él sólo tienen acceso las partes, es decir quien tiene acreditada su personalidad dentro del mismo. Por lo tanto, la comunidad en general, como se ha dicho, ordinariamente, no goza de los elementos necesarios para poder evaluar una decisión judicial.

Siendo así, la opinión pública se convierte en un poder de facto, ya que a pesar de las carencias de las que hemos hablado, ejercen una enorme influencia sobre la población; influencia que se eleva si quien escucha tal opinión no cuenta con la instrucción académica necesaria para estar en aptitud de poder formar su propia opinión.

Lo mismo sucede con los medios de comunicación (prensa, radio televisión, cinematografía), quienes además de no contar con conocimientos jurídicos y de no tener a la mano el proceso, juicio o expediente de que se trate, al presentar una noticia, con frecuencia buscan espectacularidad, aunque la misma sea mentira o, por cualquiera de las dos razones apuntadas, producto de la ignorancia<sup>393</sup>. Ello, provoca la pérdida de la credibilidad de los ciudadanos no solamente en sus leyes y juzgadores, sino en todo el sistema jurídico y, por lo tanto desencadena cierta inestabilidad.

---

<sup>392</sup> *Idem.*

<sup>393</sup> Como ejemplo de los errores en que generalmente incurren los medios de comunicación, Carranco Zúñiga, hace alusión al trato indiscriminado de términos como “se concedió el amparo”, cuando en realidad se trata de una suspensión provisional o definitiva; “el juzgador declaró procedente el juicio”, si tan sólo admitió la demanda. *Ibidem*, p. 295.



Señala Carranco Zúñiga que en un país como el nuestro está probado que la mayor parte de las personas prestan especial interés en los aspectos negativos de los personajes públicos, dentro de los cuales, como se ha señalado se encuentran los juzgadores<sup>394</sup>.

Por todo lo anterior, tanto los medios de comunicación, como la opinión pública deben actuar de una manera “responsable”<sup>395</sup> (ética y profesionalmente), esto es, si se trata de censurar la función de un juzgador, debe tratarse de un servidor público realmente deshonesto, corrupto, incompetente, ineficiente o, al menos prepotente. Sólo así se justifica la exhibición pública de su nombre. Sin embargo, se reconoce que aspirar a esa “responsabilidad” no es algo sencillo, pues, como se dijo, para ello se debe contar, en principio con la razón y el derecho, lo que sólo se logra con el expediente en la mano; en segundo término, como se ha tratado de dilucidar en el presente trabajo, se debe evaluar si en el caso concreto no existe alguna causa que pueda justificar la ineficiente actuación del juzgador; y, por último, se debe tener la convicción de que se combate una causa justa.

De ahí que la conducta de que, quien “litiga a través de los medios”, sea tan reprobable como la indebida o ineficiente actuación judicial. Ello, pues trasladan una contienda jurídica a un escenario que no le corresponde, el que, por las mismas razones desconoce un funcionario judicial, viéndose impedido para entablar una defensa frente al auditorio.

---

<sup>394</sup> *Ibidem*, p. 293.

<sup>395</sup> Término en el que se ha insistido desde el principio del presente trabajo de investigación.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS JUZGADORES

#### I. INTRODUCCIÓN

Como se sabe, en los estados absolutistas, la voluntad del rey era la ley, pues tenía la calidad de soberano; por tanto, en dichos estados “el rey no se equivocaba”. No existía, bajo tales sistemas ninguna autoridad que pudiera juzgar al soberano, dada su supremacía<sup>81</sup>.

Así, el principio de irresponsabilidad absoluta prosperó hasta la llegada del estado de derecho, principalmente de los principios de división de poderes y de legalidad, conforme a los cuales las autoridades son creadas en beneficio de los gobernados, por lo que su actuación debe ser realizada en su favor, tal como lo dispone el artículo 39 de la CPEUM que, en lo conducente, señala:

“Artículo 39.- Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste...”

No obstante la transformación del estado absolutista al estado de derecho no se puede afirmar plenamente que los principios del primero hayan perdido plenamente su vigencia. Es cierto que la voluntad de las autoridades se encuentra supeditada a la

---

<sup>81</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, p. 1.

ley, pero en el juzgamiento a las autoridades no es fácil demostrar sus equivocaciones, pues el tema de la responsabilidad de los servidores ha sido escasamente estudiado.

En efecto, según se señaló en el capítulo primero de este trabajo de investigación, corresponde al Estado satisfacer las necesidades fundamentales de la sociedad mediante la prestación de servicios a cargo de los servidores públicos. También se dijo que a los juzgadores, en su carácter de servidores públicos del PJF, les corresponde el servicio de impartición de justicia. Ahora bien, si al Estado le corresponde satisfacer necesidades, surge entonces el derecho público subjetivo de los gobernados de exigir su cumplimiento. Ese derecho de carácter administrativo se puede clasificar en tres grandes grupos<sup>82</sup>:

- Derecho de los gobernados al funcionamiento de la administración y a las prestaciones de los servicios públicos.
- Derecho de los administrados a la legalidad de los referidos actos de la administración.
- Derecho de los gobernados a la reparación de los daños causados por el mal funcionamiento de la administración.

De lo anterior se desprende que el gobernado no solamente tiene el derecho de exigir al Estado la prestación de los servicios públicos, sino que, además, tal prestación debe ser conforme a la ley y demás disposiciones jurídicas aplicables. Ahora bien, en los casos en que aquél no satisfaga las necesidades colectivas en los términos antes mencionados, el administrado tiene el derecho de exigirle la reparación del daño que, con motivo de esa indebida prestación de la administración, le fue causado.

---

<sup>82</sup> Fraga Gabino, *op. cit.*, nota 32, p. 417.

Por tanto, podemos decir que un servidor público es jurídicamente responsable cuando se le llama a responder por un comportamiento contrario a una prescripción jurídica y se le declara como tal, debiendo ser sancionado<sup>83</sup>.

## II. CLASIFICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA DE LOS JUZGADORES

A partir del ejercicio indebido del servicio público, surgen doctrinariamente dos ámbitos punitivos estatales: el administrativo y el judicial. En el primero de ellos, subsisten la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa; en tanto que en el segundo de los mencionados ámbitos, se habla de la responsabilidad penal y de la responsabilidad civil. Tal clasificación es aceptada por la CPEUM<sup>84</sup> y reiterada a través de numerosos criterios de la SCJN<sup>85</sup>.

En este sentido un servidor público puede incurrir en responsabilidad:

- Política, por la comisión de actos u omisiones perjudiciales de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; y, tratándose de servidores públicos locales, cuando cometen violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanan, así como cuando manejen indebidamente fondos federales. Esta responsabilidad se hace efectiva a través del juicio político.

---

<sup>83</sup> Rentería, Adrián, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, México, Ediciones Fontamara, S.A., 2001, p. 135.

<sup>84</sup> Véase artículo 109 CPEUM.

<sup>85</sup> Entre ellos, la tesis de jurisprudencia P.LX/96, publicada a fojas 128, t. III, abril de 1996, del SJF, del rubro: “RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL”.

- Penal, para los servidores públicos que delincan con motivo del ejercicio de su encargo. La investigación corresponde entonces al Ministerio Público y su resolución está sujeta a los procedimientos judiciales ordinarios, previo desafuero si, en su caso, se requiere.
- Civil, para aquellos que, con su actuación ilícita, causen daños patrimoniales.
- Administrativa, para quienes falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública.

Cabe destacar una vez más que los procedimientos para fincar cada una de las responsabilidades en contra de un servidor público son autónomos. Esto es, un mismo servidor puede, con la realización de una sola conducta, incurrir en responsabilidad política, penal, civil y administrativa y, por tanto, puede ser acreedor a sanciones de esa misma naturaleza. Es más, las sanciones pueden inclusive coincidir materialmente<sup>86</sup>. Tal coincidencia puede darse únicamente si las referidas sanciones son aplicadas por diversas autoridades<sup>87</sup>. La única limitante, reconocida también a nivel constitucional es el principio *non bis in idem*, según el cual, no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza, por la comisión de la misma conducta. Esto es, un servidor público no puede ser acreedor, por la comisión de la misma conducta, de dos sanciones administrativas, pero sí pueden imponerse en su contra, una sanción

---

<sup>86</sup> Un ejemplo de ello es la destitución y la inhabilitación administrativa, previstas en los artículos 135, fracciones V y VI de la LOPJF y la destitución e inhabilitación penal previstas en el artículo 214, fracción V, *in fine*, del CPF. En relación con la inhabilitación cabe destacar que mientras la administrativa puede durar de seis meses a veinte años; la penal tiene un máximo de catorce años. Esto implica una excepción a la regla general en el sentido de que las penas son más severas que las sanciones administrativas, pues en el caso antes mencionado, la sanción administrativa puede ir más allá que la penalidad. Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, nota 29, p. 61.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 56.

administrativa y una pena. Esta autonomía e independencia es reiterada por el artículo 6º LFRASP<sup>88</sup>.

Como se verá, el límite entre las responsabilidades de que se habla, no es muy claro. Bástenos señalar a manera de ejemplo lo siguiente. El principio fundamental en el que descansa la teoría de la responsabilidad administrativa, se basa en que los servidores públicos están obligados a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Pero, si no es honrado, es claro que no solamente incurre en responsabilidad administrativa, sino también evidentemente en responsabilidad penal, ya que comete un delito. Sin embargo, el citado servidor público también puede incumplir con su obligación de desempeñar su función de manera eficiente y, a su vez, “puede” no incurrir en responsabilidad penal.

Otro ejemplo: si se afecta, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, se afecta también el buen despacho del servicio público encomendado y, por ende, se incurre en alguna violación a un derecho público subjetivo. Por eso ¿incurre el citado funcionario también en responsabilidad política?

No pasa inadvertido que, en la práctica, la naturaleza de la responsabilidad va a ser determinada por diversos factores como pueden ser, el contenido de la conducta (elementos constitutivos), la ilicitud de la misma (qué ordenamiento legal contraviene la conducta atribuida), o bien su gravedad (esto es, las consecuencias de la comisión de dicha conducta).

---

<sup>88</sup> Anterior artículo 4º LFRSP.

En cuanto al primer criterio distintivo, se analizará al abordar el estudio de cada responsabilidad en particular. Por lo que hace a la ilicitud, el autor Acosta Romero<sup>89</sup>, señala que consiste en la omisión de los actos ordenados y en la ejecución de los actos prohibidos por el ordenamiento jurídico. Cuando a una conducta –ilícita- el esquema normativo le imputa una consecuencia, ésta será siempre una sanción. El ilícito deviene entonces un género que tiene varias especies: política, administrativa, penal y/o civil.

Como se vio, las sanciones pueden llegar a coincidir, de acuerdo con la materia que regula al ilícito. Sin embargo, debe hacerse una distinción entre sanción y pena; en efecto, mientras toda pena es una sanción, no toda sanción constituye una pena. Deben considerarse como penas propiamente las que el derecho penal impone a los infractores de esa misma ley. En este sentido, las sanciones administrativas pueden definirse como “el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad”<sup>90</sup>.

La anterior definición trasladada al tema que nos ocupa, esto es a la responsabilidad administrativa de los juzgadores, diría: la sanción administrativa es el castigo que aplica la sociedad (por medio de la SCJN o del CJF), a través del derecho, por las violaciones cometidas a la LOPJF y/o a la LFRASP, principalmente, pretendiéndose por medio de él, asegurar el cumplimiento de los deberes a cargo de los juzgadores.

---

<sup>89</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, D.F., Editorial Porrúa, 1995, p. 1015

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 1018.

El citado Acosta Romero considera que las sanciones administrativas son sanciones menores a las penas y para ser catalogadas como una u otra, debe atenderse a otros criterios, además de los ya mencionados, como son<sup>91</sup>:

- La necesidad de una represión más rápida y severa.
- La personalidad del autor.
- La dirección e intensidad del ataque al bien jurídico.
- La culpabilidad.
- La lesión o trasgresión al orden externo, etc.

Una vez sentadas las anteriores premisas analicemos ahora, cada una de las cuatro vertientes que conforman la responsabilidad jurídica de los juzgadores.

### **III. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA**

La responsabilidad política es aquella que tienen los servidores públicos federales y del Distrito Federal de alta jerarquía cuando en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses fundamentales o de su buen despacho. En relación con los servidores públicos de las entidades federativas, se les puede exigir responsabilidad política, cuando con su conducta incurren en violaciones graves a la CPEUM o a las leyes federales que de ella emanan, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales.

En los antecedentes constitucionales podemos ubicar a la responsabilidad política como aquella seguida por delitos oficiales, aun cuando de penal nada tiene;

---

<sup>91</sup>*Ibidem*, p. 1030. Tales criterios serán estudiados en el capítulo posterior, pretendiéndose en su estudio, destinarlos a un análisis más ordenado (metodológico) para su tipificación en materia administrativa.



por ello, lo que ahora conocemos como juicio político no es otra cosa que el procedimiento por el cual se hace efectiva tal responsabilidad.

El jurista Héctor Fix- Zamudio considera al juicio político como uno de los cinco instrumentos previstos a nivel constitucional para la solución de conflictos, de carácter jurisdiccional, sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales. Las otras cuatro garantías son: las controversias constitucionales, el juicio de amparo, el procedimiento de investigación de la SCJN y la posibilidad de la instancia ante la Comisión de Derechos Humanos<sup>92</sup>. Sin embargo, el juicio político es de naturaleza extraordinaria, por los actos materia del mismo, por la jerarquía de los servidores públicos cuya conducta se cuestiona, por los órganos competentes para conocer y decidir el mismo y por el carácter de las resoluciones que en él se dictan<sup>93</sup>.

Según la autora Eréndira Salgado Ledesma, el juicio político denominado también de responsabilidad o juicio de la opinión y de la conciencia públicas<sup>94</sup>, es uno de los instrumentos que protegen los intereses públicos fundamentales contra actos de los funcionarios públicos que, al olvidar el compromiso de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan, incurren en responsabilidades que los hacen indignos de la confianza que el pueblo depositó en ellos<sup>95</sup>.

Pacheco Pulido señala que el juicio político es de carácter especial, no judicial, dado que sólo procede respecto de cierto tipo de servidores públicos y se constituye

---

<sup>92</sup> Citado por Vázquez Alfaro, José Luis, en *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 264. En el mismo sentido, Pacheco Pulido, Guillermo, *op. cit.*, nota 34, pp. 68 y 69. Por su parte, Ángel Dávila Escareño denomina a esos instrumentos como medios de defensa constitucional y a los ya citados añade las acciones de inconstitucionalidad, el juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional- electoral. Dávila Escareño. Ángel, “La defensa constitucional”, *Vínculo jurídico*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, abril- junio 2004, número 58, p. 24.

<sup>93</sup> Pacheco Pulido, Guillermo, *op. cit.*, nota 34, pp. 69.

<sup>94</sup> Salgado Ledesma, Eréndira, “El máximo tribunal bajo sospecha (juicio político a sus integrantes)”, *Lex, Difusión y Análisis*, México, Editora Laguna S.A. de C.V., mayo 2000, número 59, p. 7.

<sup>95</sup> Pacheco Pulido, Guillermo, *op. cit.*, nota p. 69.

en “un mecanismo extraordinario por los actos materia del mismo, por la jerarquía de aquellos cuya conducta se cuestiona, por los órganos competentes para conocer y decidir, y por el carácter de las resoluciones que en el mismo se dictan”<sup>96</sup>.

El objetivo de la posibilidad de fincar responsabilidad política en contra de un servidor público es la represión y sanción a toda violación que se cometa en contra de la CPEUM que señala los límites de la actuación de todo servidor público, garantizando así a la colectividad el correcto y normal desarrollo de la función pública. Al respecto, el Ministro Gudiño Pelayo refiere que la función del juicio político es revisar la conducta de los servidores públicos que se estima afecta o perjudica las instituciones políticas que se consagran constitucionalmente con el fin de determinar si dicho servidor es o no indigno de permanecer en el cargo o de volver a ocupar cargos públicos, esto es, si es digno o no de confianza<sup>97</sup>.

### **1. Sujetos**

La responsabilidad política no procede en contra de un órgano público o institución pública, sino solamente en contra de las personas físicas denominadas servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión de “alto rango”<sup>98</sup>, según se advierte del listado de servidores previsto en el artículo 110 de la CPEUM, por virtud del cual la responsabilidad política procede:

A nivel federal, en contra de:

- Senadores y diputados del Congreso de la Unión.
- Ministros de la SCJN.

---

<sup>96</sup> *Idem*, p. 116.

<sup>97</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 53, p. 33.

<sup>98</sup> Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, nota 29, p. 56.

- Consejeros de la Judicatura Federal.
- Secretarios de Estado.
- Procurador General de la República.
- Jefes de departamentos administrativos.
- Magistrados de Circuito y jueces de Distrito.
- Consejeros electorales.
- Secretario Ejecutivo del IFE.
- Directores generales y equivalentes de los organismos centralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares y fideicomisos públicos.

En el Distrito Federal en contra de:

- Diputados de la Asamblea.
- Jefe de Gobierno.
- Procurador General de Justicia.
- Consejeros de la Judicatura.

Y a nivel estatal, en contra de<sup>99</sup>:

- Gobernadores.
- Diputados.
- Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia.
- Consejeros de la Judicatura.

---

<sup>99</sup> Cabe destacar que los servidores públicos estatales a que se refiere el artículo 110 constitucional, son políticamente responsables por diferentes tipos de conductas a los federales, como lo son , las violación grave de preceptos constitucionales o de las leyes que de ella emanen o bien, el indebido manejo de fondos y recursos federales.

Como se ve, se trata de puestos de la más alta jerarquía dentro de los poderes públicos tanto federales como estatales, aunque el texto constitucional no especifique expresamente la característica “alto rango”.

Por lo que a nuestro tema concierne, el juicio político procede en contra de todos los juzgadores federales, es decir, tanto en contra de ministros y consejeros como de magistrados de Circuito y jueces de Distrito.

## **2. Conducta**

La conducta típica en la responsabilidad política puede manifestarse a través de una acción o bien, de una omisión, como expresamente lo refiere la fracción I del artículo 109, que dice:

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

Debe destacarse que la conducta activa u omisiva de que hablamos, para poder ser generadora de este tipo de responsabilidad, debe darse en el ejercicio de la función pública encomendada y no como persona física.

Según el segundo párrafo, de la fracción I, del artículo 109 CPEUM, no se incurre en responsabilidad por la mera expresión de ideas.

## **3. Efecto: *perjuicio a los intereses públicos fundamentales o perjuicio al buen despacho de esos intereses***

En primer término debemos de tratar de dilucidar qué son los intereses públicos fundamentales, para después analizar qué actos u omisiones pueden ser

constitutivos de su perjuicio o bien, generadores de una afectación a su buen despacho.

De acuerdo con la Dra. Salgado Ledesma definir o tratar de acotar los alcances de los intereses públicos fundamentales “representa una tarea compleja, porque al ser conceptos tan difusos se prestan a diversas interpretaciones, según el ente que deba definirlos”<sup>100</sup>.

Así, el Diccionario Jurídico Mexicano, define a los intereses públicos fundamentales como “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”<sup>101</sup>. Sin embargo, de dicha definición no desprende cuáles son esas pretensiones, ni a qué necesidades colectivas se encuentran relacionadas, lo que genera incertidumbre jurídica al tratar de tipificar una conducta.

El Ministro Gudiño Pelayo señala que esta situación de relatividad del concepto hace que el asunto de que se trate se politice al ser ponderado por un órgano político de integración basada en el principio de democracia partidista<sup>102</sup>.

Por su parte Alberto del Castillo del Valle<sup>103</sup>, define a los intereses públicos fundamentales como el “cúmulo de aspectos jurídicos que le trascienden e incumben a la sociedad y que dan forma al Estado mismo”, en tanto que para él el buen despacho “está representado por la actividad propia del órgano de gobierno al que encarna o presta su voluntad el servidor público, entendiendo que dicho servidor deberá actuar atendiendo a las necesidades y obligaciones que el encargo público amerita”.

---

<sup>100</sup> Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, nota 29, p. 119.

<sup>101</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, *op. cit.*, nota 3, p. 132.

<sup>102</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 53, p. 34. Para ilustrar su punto de vista, el autor cita como ejemplo que lo que para un partido afecta el interés público fundamental, para otro partido puede no serlo.

<sup>103</sup> Del Castillo del Valle, Alberto, *Bosquejo sobre responsabilidad oficial*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004, p. 32.

Por otro lado, Guillermo Pacheco Pulido refiere que los intereses públicos fundamentales son un conjunto que debe observarse desde el punto de vista político, con criterio histórico y de conformidad con los principios, bases y metas que estructuran el perfil de nuestro país<sup>104</sup>.

La interpretación legal del concepto “intereses públicos fundamentales o afectación a su buen despacho” está dada en el artículo 7 de la LFRSP, aunque es muy corto pues sólo se limita a enumerar una serie de conductas que redundan en su perjuicio. Esas conductas, según Vázquez Alfaro<sup>105</sup>, pueden ser divididas en cuatro sectores:

- El ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano, representativo, federal (fracciones I y II).
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, entre las que se encuentra la libertad de sufragio (fracciones III y IV).
- La usurpación de atribuciones y cualquier contravención (por acción u omisión) a la CPEUM o a las leyes federales cuando se causen perjuicios graves a la Federación, a una o varias entidades federativas o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones (fracciones V, VI y VII).
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y

---

<sup>104</sup> Pacheco Pulido, Guillermo, *op. cit.*, nota 34, p. 62.

<sup>105</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 92, pp. 264 y 265.

a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal (fracción VIII).

Así las cosas, no es sino el Poder Legislativo el que, a través de la Cámara de Diputados, en primer término y, de la de Senadores, posteriormente, se encarga de tipificar una conducta como perjudicial o no de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, quienes, por las razones apuntadas gozan de una amplia facultad discrecional en el ejercicio de tal atribución. Ello hace que el juicio político quede como un arma de considerable peligro en manos de un solo poder público.

Es por ello que la autora Salgado Ledesma afirma que al ser el Poder Legislativo el representante popular facultado para poder afirmar o negar la cuestión que nos ocupa, debe atender a la expresión mayoritaria expresada en las urnas y convertida en gobierno, pero sin desconocer los derechos de las minorías<sup>106</sup>.

#### **4. Procedimiento**

El procedimiento en materia de juicio político se enmarca a nivel constitucional en el artículo 110 y se reglamenta a través de la LFRSP, cuyo Título Segundo, no fue derogado por la nueva LFRASP, según el diverso segundo transitorio de este último ordenamiento.

El multicitado Ministro de la SCJN Gudiño Pelayo en cuanto a la naturaleza de este juicio señala que, con todo y el carácter materialmente político que le resulta innegable, es formalmente de carácter jurisdiccional, ya que en él se contemplan todas

---

<sup>106</sup> Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, nota 67, p 121.

las etapas de un proceso de esa índole y concluye con una sentencia<sup>107</sup>. En efecto, como se verá a continuación se prevé una fase postulatoria, un periodo probatorio, se presenta una fase preconclusiva y se da una segunda etapa que es la del juicio propiamente dicho, en la que se desenvuelve una actividad de un juzgador que emite una sentencia. Además, durante su substanciación se deben respetar todas las garantías de que todo inculpado goza en cualquier procedimiento<sup>108</sup>.

Este juicio sólo se puede promover durante el tiempo en que el servidor público se halle en ejercicio del cargo que se le confirió o dentro del año siguiente a la conclusión de sus funciones<sup>109</sup>.

En el procedimiento en estudio predomina la publicidad de las actuaciones y la oralidad<sup>110</sup>. Asimismo, respeta en todo momento la garantía de audiencia que concede la CPEUM, en su artículo 14.

La crítica más fuerte que se hace al juicio político radica en el papel preponderante que se otorga a la Cámara de Diputados, dejando al Senado únicamente la facultad de fijar la intensidad de las sanciones<sup>111</sup>.

Las etapas en que se divide el juicio político, de acuerdo con el Capítulo II, Título II de la LFRSP, son:

- A. Denuncia.
- B. Instrucción.
- C. Acusación.

---

<sup>107</sup> De ahí lo acertado de la denominación de “juicio”, por un lado; y, por otro “político”, pues el citado procedimiento comparte ambas naturalezas. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 53, p. 34.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>109</sup> Artículo 114 CPEUM. y 9 LFRSP.

<sup>110</sup> Artículo 41 LFRSP.

<sup>111</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 92, p. 266.



D. Conclusiones.

E. Sentencia.

Las tres primeras etapas las lleva a cabo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; en tanto que las dos últimas se substancian ante la de Senadores. Así lo prevén los artículos 74, fracción V y 76, fracción VII, ambos de la CPEUM, como facultades exclusivas de cada una de las Cámaras. Dichos preceptos, textualmente, dicen:

“Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.- V.-...Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren”.

“ARTÍCULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado.- VI.- 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 110 de esta Constitución”.

#### **A. Denuncia (artículo 12 LFRSP)**

El escrito de denuncia puede ser presentado por cualquier ciudadano ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados. Una vez ratificado el escrito de que se trata, la Oficialía turna el asunto a la Subcomisión de Examen Previo, quien se encarga de verificar que la persona en contra de quien se presentó la denuncia sea sujeto de juicio político, que la o las conductas que se le atribuyen sean políticamente típicas y que las pruebas sean suficientes para tener al servidor público denunciado como probable responsable políticamente. Si la subcomisión determina procedente la denuncia, la remite al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

***B. Instrucción (artículos 13 y 14 LFRSP)***

El pleno de las citadas comisiones turna la denuncia a la sección instructora ante quien se abre a prueba el juicio. En este periodo se desahogan tanto las diligencias necesarias para el esclarecimiento de la responsabilidad política que se atribuye al servidor denunciado, como las pruebas de descargo que ofrezca el denunciado.

***C. Acusación (artículos 15 a 20 LFRSP)***

Terminada la instrucción del procedimiento se pone el expediente a la vista, en primer término del denunciante y, posteriormente del servidor público denunciado, a fin de que formulen alegatos. Se hayan o no formulado estos últimos, la sección instructora formulará sus conclusiones. Si de acuerdo con las conclusiones se estima legalmente comprobada la conducta que se le atribuye al denunciado, así como su responsabilidad en la comisión de la misma, se da cuenta con ellas al Presidente de la Cámara de Diputados para que convoque a una sesión en la que, con citación tanto del denunciante como del denunciado y, sólo por mayoría absoluta de los miembros presentes, deberá resolver si acusa o no al encausado ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, que funge con carácter de tribunal.

***D. Conclusiones (artículos 22 y 23 LFRSP)***

Recibida la acusación, la Cámara de Senadores turna el expediente a la Sección de Enjuiciamiento, para que emplace tanto a la Cámara de Diputados como al probable responsable para que presenten sus alegatos de forma escrita. Las

conclusiones, que contendrán una propuesta de la sanción, pueden ser escuchadas de oficio o a petición de parte. Esta Sección de Enjuiciamiento también tiene facultades para ordenar la práctica de las diligencias que considere necesarias para la integración de sus propias conclusiones.

### ***E. Sentencia (artículo 24 LFRSP)***

Recibidas las conclusiones, el Presidente de la Cámara de Senadores anuncia que ésta, en una audiencia final, deberá erigirse en jurado de sentencia quien, por mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión que corresponda<sup>112</sup>, absuelve o condena al acusado<sup>113</sup>. A esta audiencia son convocados tanto la Comisión de Acusación de la Cámara de Diputados como el acusado y su defensor, a quienes se les concede el uso de la palabra.

Cabe destacar que las declaraciones y resoluciones definitivas de ambas Cámaras son inatacables<sup>114</sup>. Esto es, las resoluciones del juicio político son irrecurribles y, por ende, no están sujetas a modificación alguna por parte de ningún órgano. Dicha definitividad no es caprichosa sino que es impuesta en atención a la naturaleza del propio juicio. En efecto, las resoluciones de que hablamos son en extremo delicadas pues el juicio político constituye una vía para lograr la destitución de los servidores públicos de alto rango. Con el establecimiento de la definitividad se veda la intervención de otros Poderes (Ejecutivo y Judicial) en la emisión, contenido

---

<sup>112</sup> Según el artículo 39 LFRSP no podrán votar en ningún caso los diputados o senadores que hubiesen presentado la acusación, ni aquellos que hayan aceptado el cargo de defensor.

<sup>113</sup> Al respecto ver la tesis XXII.1º.29ª, del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, publicada a fojas 1295, t. X, octubre 1999, Novena Época, SJF y su Gaceta, bajo el rubro: "JURADO DE SENTENCIA, FUNCIÓN EMINENTEMENTE JURISDICCIONAL DEL. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

<sup>114</sup> Véase último párrafo del artículo 110 CPEUM y 30 LFRSP.

y sentido del acto político, siendo la autoridad máxima en ese ámbito el Congreso de la Unión y, por ende, el único responsable, adquiriendo así el carácter de órgano terminal<sup>115</sup>.

En el caso de condenarse al servidor público acusado el Senado determinará la pena y la comunicará a los órganos encargados de ejecutarla (en nuestro caso, SCJN o CJF).

## **5. Sanciones**

Según el párrafo tercero del artículo 110 de la CPEUM, las sanciones que la Cámara de Senadores puede aplicar a un servidor público por haber incurrido en responsabilidad política pueden ser la destitución y/o la inhabilitación<sup>116</sup> de uno hasta veinte años para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público<sup>117</sup>, según la intensidad de su conducta. De esta forma, se priva al servidor sancionado de los emolumentos, privilegios y demás prerrogativas que le eran inherentes al cargo público que desempeñaba.

Algunos autores denominan a las sanciones que en esta materia se pueden imponer, como muerte política, pues se priva al enjuiciado de su derecho político de ejercer cargos públicos.

---

<sup>115</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 53, p 35.

<sup>116</sup> La inhabilitación puede ser considerada como una modalidad de la suspensión de derechos a que se refiere el artículo 38, fracción VI de la CPEUM.

<sup>117</sup> Véase artículo 8 LFRSP.

## **6. Resumen**

El juicio político procede en contra de ministros de la SCJN, consejeros de la Judicatura Federal, magistrados de Circuito y jueces de Distrito cuando, en el ejercicio del servicio de impartición y administración de justicia que se les encomendó, causen perjuicio a los intereses públicos fundamentales o afecten su buen despacho. El procedimiento se substancia ante el Congreso de la Unión (primero a través de la Cámara de Diputados, quien se erige en un órgano de instrucción y de acusación; y, posteriormente, ante la Cámara de Senadores, que se erige en jurado de sentencia) y puede concluir con una sentencia de no procedencia o de procedencia de responsabilidad política. En el último de los casos, el juzgador denunciado puede ser acreedor a una sanción consistente en la destitución y/o en la inhabilitación, de uno hasta veinte años, para ejercer cualquier cargo público.

## **IV. LA RESPONSABILIDAD PENAL**

Entre los principios en que descansa el derecho penal destaca el de intervención mínima. Conforme a este último, el aparato punitivo penal se reserva su actuación, encaminándola solamente a aquellas conductas cuya importancia o trascendencia no puede ser tratada adecuadamente más que con el recurso de la pena. De esta manera se explica que, en ocasiones un mismo bien jurídico pueda ser protegido por un ordenamiento administrativo o bien, por un ordenamiento penal, dependiendo la gravedad de la conducta desplegada por el servidor público. Es por

ello que ambos derechos (administrativo y penal) pueden compartir los mismos principios.

Para que una conducta sea considerada como delictiva se requiere, en primer término, de su ilicitud como tal, esto es, aquélla debe estar descrita y sancionada por la ley penal<sup>118</sup>. Esta garantía, tutelada por el artículo 14 constitucional, prohíbe imponer pena alguna que no esté exactamente decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

La responsabilidad penal de los servidores públicos se encuentra prevista a nivel constitucional en el artículo 109, cuya fracción II, en lo conducente, dice:

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

Los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de su encargo o con motivo de él, se encuentran catalogados en los Títulos Décimo (Delitos cometidos por los servidores públicos) y Décimo Primero (Delitos cometidos contra la administración de justicia) del Libro Segundo, del CPF.

### **1. Delitos en que pueden incurrir los juzgadores**

En esta clase de delitos no solamente existe identidad de sujeto activo (al ser sólo los servidores públicos los que pueden incurrir en ellos<sup>119</sup>), sino también de sujeto pasivo: el Estado. En efecto, es el Estado quien delega en un servidor público la realización de un servicio público. Por tanto, si aquél, en la prestación de ese

---

<sup>118</sup> *Nullum crimen sine lege*.

<sup>119</sup> Aunque el segundo párrafo del artículo 212 del CPF dispone que “ Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente”.

servicio o, con motivo de ella delinque, a quien le afecta tal comportamiento ilícito es al Estado.

Como se dijo, los delitos materia del presente apartado, de acuerdo con el CPF, se agrupan en dos. En efecto, en el Título Décimo, se regulan de los artículos 214 a 224 los delitos cometidos por los servidores públicos, que son:

- Ejercicio indebido del servicio público.
- Abuso de autoridad.
- Coalición de servidores públicos.
- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- Concusión.
- Intimidación.
- Ejercicio abusivo de funciones.
- Tráfico de influencia.
- Cohecho.
- Cohecho a servidores públicos extranjeros.
- Peculado.
- Enriquecimiento ilícito.

Por otra parte, en el título Décimo Primero del citado ordenamiento legal, en concreto en el artículo 225, a través de sus diversas fracciones, se contienen los delitos cometidos contra la administración de justicia. En relación con ellos, los juzgadores pueden cometer los siguientes tipos penales:

- Conocer de negocios para los cuales tenga impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello.
- Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba.
- Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión.
- Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen.
- No cumplir con una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello.
- Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley.
- Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebida.
- Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia.
- Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta



sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela.

- No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente.
- Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura.
- No tomar al inculpado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye.
- Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso.
- Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento.
- Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido.
- 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, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo.

- Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley.
- Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habérselo retirado previamente, conforme a lo dispuesto por la ley.
- Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución.
- Rematar, a favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes en cuyo juicio hubieren intervenido.
- Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.
- Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretado en su contra.
- Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común.
- Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están reclusas.

- No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa.
- Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales.

Por último, no debe pasarse por alto que la LA, en su Título Quinto, Capítulo Primero, también prevé una serie de delitos. En efecto, dicho capítulo prevé que será castigado con la pena prevista para el delito de abuso de autoridad, el juez de Distrito que:

- No suspenda el acto reclamado, cuando se trate de peligro de privación de la vida o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la CPEUM, si aquél se llegara a ejecutar<sup>120</sup>; y
- No cumpla con las ejecutorias de amparo<sup>121</sup>.

Por otro lado, refiere la LA que será castigado con la pena prevista para los delitos contra la administración de justicia, el juzgador que:

- No suspenda el acto reclamado, cuando éste importe peligro de privación de la vida o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 CPEUM, si dicho acto no se llegare a ejecutar por causas ajenas a la intervención de la justicia federal<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> Artículo 199 LA.

<sup>121</sup> Artículo 202 LA.

<sup>122</sup> Artículo 199 LA.

- Por negligencia o motivos inmorales (y no por simple error de opinión), no suspenda el acto reclamado (independientemente de su naturaleza), a pesar de la notoriedad en la procedencia de dicha medida<sup>123</sup>.
- Contra lo dispuesto por la LA, excarcele a un quejoso<sup>124</sup>.
- Por no dar curso a las promociones de la competencia de la SCJN, retarde o entorpezca la administración de justicia<sup>125</sup>.
- Sin motivo justificado suspenda o difiera la audiencia constitucional<sup>126</sup>.
- Decrete la suspensión del acto reclamado, aun con el carácter de provisional, fuera de los casos permitidos por dicha ley. Ello, si con dicha medida se produce un daño o se concede una ventaja indebida<sup>127</sup>.

### **A. Enriquecimiento ilícito**

De todos los delitos en que pueden incurrir los juzgadores en el ejercicio de la función jurisdiccional o con motivo de ella, sobresale el de enriquecimiento ilícito. Tan es así que la propia CPEUM, lo destaca en el artículo 109, fracción III, tercer párrafo, al disponer:

“...Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos,

---

<sup>123</sup> Artículo 200 LA.

<sup>124</sup> Artículo 201, fracción I LA.

<sup>125</sup> Artículo 201, fracción II LA.

<sup>126</sup> Artículo 201, fracción III LA.

<sup>127</sup> Artículo 201, fracción IV LA.

cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan”.

De ahí la necesidad de analizar con mayor detenimiento el delito antes mencionado, pues se trata de una de las conductas delictivas que más perjuicios causan al país, “en virtud de que muchos servidores públicos ven en el empleo, cargo o comisión que desempeñan, el instrumento para enriquecerse”<sup>128</sup>.

En relación con el enriquecimiento, no son pocos los autores que consideran al delito en estudio el género, del cual derivan las especies, tales como el peculado, cohecho, concusión y, en general, aquellas conductas irregulares que tiendan al indebido manejo de recursos y fondos federales. De esta opinión es el autor Raúl F. Cárdenas Rioseco<sup>129</sup>, al estimar que el enriquecimiento ilícito no es un comportamiento sino un resultado de un peculado o de un cohecho, es decir un resultado de actos positivos, pero no un delito en sí mismo. Por tal razón tilda al citado tipo penal de anticonstitucional.

#### **a. Bien jurídico tutelado**

La relevancia del delito de enriquecimiento ilícito se explica a través del bien jurídico que protege<sup>130</sup>. En efecto, el Constituyente, al incluir dicho delito en el artículo antes transcrito<sup>131</sup>, consideró que era necesaria una norma de rango

---

<sup>128</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 192.

<sup>129</sup> Cárdenas Rioseco, Raúl F, *El delito de enriquecimiento ilícito ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Editorial Porrúa, 2003, pp. 77 a 89.

<sup>130</sup> A diferencia del derecho penal, algunos autores estiman que en el derecho disciplinario los tipos administrativos no protegen bienes jurídicos, puesto que la sanción administrativa es una respuesta a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales y específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración. Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *Dogmática del derecho disciplinario*, Bogotá, Universidad de Externado, 2002, p. 297.

<sup>131</sup> Por reforma publicada en el DOF, de 28 de diciembre de 1982. Esta reforma además abarcó al entonces Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero

constitucional que asegurara el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos, con el objeto de que prevaleciera su comportamiento honrado, legal, leal, imparcial y eficiente. De esta manera se consideró se reforzaba la moral en el ejercicio del servicio público. En este sentido, al incluir al enriquecimiento ilícito en dicho precepto constitucional estimó que, en caso de que un servidor público faltara a sus deberes, es decir, fuera corrupto en el ejercicio de su encargo o con motivo de él, defraudando así la confianza que el Estado, por virtud de su nombramiento depositó en él, se garantizaba el reestablecimiento del orden jurídico, mediante la aplicación de las penas de hasta catorce años de prisión e inhabilitación para ejercer otro cargo público, entre otras.

Por las anteriores razones podemos concluir que el bien jurídico protegido por el delito de enriquecimiento ilícito es la incorruptibilidad del servicio público. De ahí que la norma que subyace en el delito que nos ocupa rece:

¡Servidor público: sólo debes usar la función pública que el Estado, por virtud de tu nombramiento te confirió, como medio para la satisfacción de las necesidades sociales!

O bien, como prohibición:

¡Servidor público: no debes usar el servicio público, cuyo ejercicio te confirió el Estado, como plataforma para incrementar tu patrimonio!

Cabe destacar que el hecho de que el citado delito se haya previsto a nivel constitucional, no implica el establecimiento de un régimen de excepción para los

---

Federal. En este último ordenamiento, además del delito de enriquecimiento ilícito, se adicionaron los tipos penales de uso indebido de atribuciones y facultades, tráfico de influencia, intimidación y ejercicio abusivo de funciones. Además, se ampliaron tres de los tipos penales existentes: abuso de autoridad, cohecho y peculado, creándose también con rango de Secretaría de Estado la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

servidores públicos, que lleve consigo un trato desigual al resto de la población, por su calidad específica. Así lo determinó la SCJN, en la tesis XXVI/2002, aprobada el 15 de agosto de ese año, cuyo rubro es: “ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL QUE LO PREVÉ, NO CONTIENE UN RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS”.

### ***b. Elementos del tipo penal***

El artículo 224 del CPF, como tipo penal cerrado, textualmente, dice:

“Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos...”.

De conformidad con el precepto legal antes transcrito, los elementos constitutivos del ilícito que nos ocupa son:

- Sujeto activo calificado: servidor público. Entre ellos, como vimos, se encuentran los juzgadores federales.
- Enriquecimiento: no sólo lo constituye el incremento del patrimonio, sino también la disminución de las deudas u obligaciones. Dicho aumento no se refiere a cualquier ingreso, sino que deber ser sustancial, es decir notoriamente desproporcionado<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> Así lo afirmó el Pleno de la SCJN, en la tesis P. XL/2002, publicada a fojas 10, t. XVI, agosto 2002, Novena Época del SJF y su Gaceta, del rubro, “ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 224 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL COMPRENDE EL ELEMENTO CONSISTENTE EN EL INCREMENTO SUSTANCIAL DEL PATRIMONIO A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL”.

- Ilícito: elemento normativo que califica al enriquecimiento como el resultado del mal o indebido ejercicio del servicio público. Si el incremento del patrimonio (o disminución de las deudas) no se da con motivo de la función pública que desempeña, el servidor puede incurrir en otra clase de responsabilidad (civil, laboral, tributaria o incluso penal), pero en su actuación como gobernado, no como empleado público.
- No acreditamiento del aumento legítimo del patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño: como condición objetiva de punibilidad<sup>133</sup>, se refiere a la circunstancia de que el servidor público, a fin de no ser penalizado desvirtúe las imputaciones hechas en su contra, demostrando que su patrimonio<sup>134</sup> aumentó, o bien que obtuvo los bienes que ingresaron a su patrimonio, así como respecto de los cuales se conduce como dueño<sup>135</sup>, de manera apegada a derecho. No

---

<sup>133</sup> La doctrina discute si se trata de un elemento del tipo penal de carácter omisivo, o bien, como lo afirma el Pleno de la SCJN, en la tesis P.XXXIX/2002, publicada a fojas 9, t. XVI, agosto 20002, Novena Época del SJF y su Gaceta, del rubro, “ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 224 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, AL ESTABLECER LA CONDUCTA DELICTIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, es una condición objetiva de punibilidad. La relevancia de la distinción se halla en el dolo. Esto es, si se trata de un elemento del delito, el conocimiento en el sujeto activo debe abarcarlo. En caso contrario, se debe tener como un requisito de procedibilidad.

<sup>134</sup> O el de su cónyuge, concubina o concubinario, o el de cualquier dependiente económico directo, según el artículo 43 de la nueva LFRASP.

<sup>135</sup> El artículo 44 de la LFRASP señala que para los efectos de la legislación penal se considerarán como tales, los bienes que reciban o de los que dispongan el cónyuge del servidor, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos o por motivos ajenos al servidor público.



se trata de una obligación a cargo del inculpado<sup>136</sup>, pues se relevaría al Ministerio Público de acreditar el delito y la probable responsabilidad de una persona, sino que se trata de un requerimiento que se hace al servidor para que justifique la licitud de sus haberes. Esto es, se trata de una posibilidad material y plena de defensa (garantía de audiencia), criticándose al respecto la introducciones de cuestiones procesales como elementos típicos de un delito<sup>137</sup>.

Entonces para poder tener por acreditado el enriquecimiento ilícito, así como la responsabilidad de una persona en su comisión se requiere:

- Comprobar que se trata de un sujeto activo calificado, esto es, que se trata de un servidor público.
- Verificar la remuneración percibida por aquél.
- Acreditar una desproporción substancial entre lo percibido por el inculpado con lo que cuenta en su haber patrimonial.

Si tales circunstancias se tienen por probadas, surge entonces una presunción de culpabilidad *iuris tantum* en contra del servidor, la que tendrá que desvirtuar demostrando la legitimidad del enriquecimiento.

En relación con las investigaciones en el patrimonio de los juzgadores, la LFRASP<sup>138</sup>, otorga a la SCJN y al CJF, en el ámbito de sus respectivas competencias, la facultad de indagar y auditarlos para verificar la evolución patrimonial, en concreto cuando existan elementos o datos suficientes que hagan

---

<sup>136</sup> Pues de sostenerse ese criterio atentaría contra el principio de presunción de inocencia, que señala que la carga de la prueba recae en la acusación a lo largo de todo el proceso, así como el principio de la no autoincriminación, contemplado en el artículo 20, apartado A, fracción II de la CPEUM.

<sup>137</sup> Cárdenas Rioseco, Raúl F., *op. cit.*, nota 129, p. 79.

<sup>138</sup> Artículos 41 a 46.

presumir que el patrimonio de aquéllos sea notoriamente superior a los ingresos lícitos que pudieran haber recibido. Esta facultad subsiste durante el tiempo en que el juzgador dure en el ejercicio de su encargo y hasta tres años después, en el caso de que lo concluya. En este procedimiento, si el juzgador no logra justificar la procedencia lícita del incremento sustancial en su patrimonio (o el de su cónyuge, concubinas o concubinarios y dependientes económicos), o de los bienes respecto de los cuales se conduce como dueño, la SCJN o el CJF harán la declaratoria ante el Ministerio Público Federal, debiendo coadyuvar con dicha representación. Esta declaratoria, prevista anteriormente en el artículo 90 de la LFRSP, no constituye un requisito de procedibilidad penal, pues sólo se trata de un electo de prueba con que puede llegar a contar el Ministerio Público, sin perjuicio de las pruebas incriminatorias a las que él mismo debe allegarse para poder ejercitar acción penal en contra de un servidor público. Así lo consideró el Pleno de la SCJN, al aprobar la tesis de jurisprudencia XXXIV/2002, de 15 de agosto de 2002, del rubro: “ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. LA DECLARATORIA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 90 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, NO CONSTITUYE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA INICIAR LA AVERIGUACIÓN PREVIA Y EJERCER ACCIÓN PENAL POR ESE DELITO”<sup>139</sup>.

En contra de la postura de la SCJN, Raúl F. Cárdenas Rioseco<sup>140</sup>, estima que la declaratoria de que se habla sí constituye un requisito de procedibilidad o un acto prejudicial. Ello, pues de conformidad con el artículo 224 del CPF, el delito en estudio

---

<sup>139</sup> En contra de este criterio se pronunciaron los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José de Jesús Gudiño Pelayo, quienes formularon voto concurrente.

<sup>140</sup> Cárdenas Rioseco, Raúl F. *op. cit.*, nota 129, pp. 1 a 32.

se tipifica cuando el servidor público no puede acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de sus bienes, y esa circunstancia, esto es, la no acreditación de la legitimidad de aquéllos, sólo puede darse dentro del procedimiento administrativo de verificación patrimonial previsto en la LFRASP, que culmina con la declaratoria en cuestión. En este sentido, el tipo penal de enriquecimiento ilícito se desarrolla necesariamente de la siguiente forma: enriquecimiento, requerimiento administrativo, no justificación, declaratoria formal ante el Ministerio Público.

En lo particular estoy de acuerdo con la postura de la SCJN en el sentido de que la declaratoria administrativa no puede considerarse un acto prejudicial. Esto es así, porque hay que diferenciar perfectamente cada una de las responsabilidades, esto es, la penal y la administrativa. De ello se desprende que un servidor público pueda no justificar dentro del procedimiento administrativo el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de sus bienes, sin embargo sí lo haga dentro del proceso que se instruya en su contra. De estimarse lo contrario, con la sola declaratoria, habría lugar a penalizar al servidor denunciado, haciéndose nugatorio el proceso penal.

## ***2. Procedimiento penal (juicio de procedencia)***

Para que se pueda proceder penalmente en contra de un ministro o consejero, se requiere, según el artículo 111 de la CPEUM, de una declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión<sup>141</sup>. A través del

---

<sup>141</sup> La que sólo puede tomarse por mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión respectiva.

denominado juicio de procedencia se busca desaforar<sup>142</sup> a dichos servidores, para estar en posibilidad de sujetarlos a las autoridades correspondientes, por la presentación de una denuncia de carácter penal en su contra en la que se les atribuya la comisión de un delito durante el tiempo de su encargo<sup>143</sup>.

Fuero es una palabra que tiene diversas acepciones, debiéndose destacar para los fines que persigue nuestro trabajo, solamente el fuero constitucional, en atención a que sólo puede estar establecido en la CPEUM o en la de las diversas entidades federativas, mas no en una ley secundaria, ya que constituiría una excepción a la igualdad constitucional<sup>144</sup>.

La SCJN ha hecho suya la terminología de fuero constitucional para denotar la declaración de procedencia, tal y como se desprende del texto de las tesis de jurisprudencia 37/96 y 38/96 que, respectivamente, dicen:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONCEPTO DE. El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de los regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos alude a esta relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos”.

---

<sup>142</sup> El término fuero proviene del latín *forum*, que significa tribunal. Palomar de Miguel Juan, *op. cit.*, nota 2, p. 61.

<sup>143</sup> El fuero constitucional es una situación jurídica de la que gozan determinados servidores públicos, con el objeto de que no se vea entorpecida su función por la acción de otros funcionarios u órganos del poder público. Dicha protección se otorga mediante instrumentos tutelares llamados inviolabilidad e inmunidad. Por inviolabilidad debe entenderse la protección de que gozan ciertos servidores, de manera que no pueden ser perseguidos por las expresiones o conductas realizadas en el ejercicio de sus funciones y no pueden ser reconvenidos por ellas. Por otro lado, la inmunidad debe ser entendida desde un punto de vista procesal, esto es, aquellos servidores que gozan de ella no pueden ser enjuiciados por los delitos o las faltas que cometan, ya sea de carácter ordinario o en el ejercicio de sus funciones, sin que previamente se cumplan ciertos requisitos que suspendan dicha inmunidad. Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, nota 67, pp. 113 a 114.

<sup>144</sup> Pacheco Pulido, Guillermo, *op. cit.*, nota 34, pp. 51 y 52

“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 el 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”.

El que se prevea el fuero a nivel constitucional, aunque no con ese nombre pues, según el artículo 13 de ese máximo ordenamiento, ninguna persona puede tener fuero en nuestro país, tiene una explicación lógica. En efecto, entre más alta sea la categoría de un servidor público, más vulnerable se vuelve a las acusaciones. Por ello, el fuero tiene como fin alejarlos temporalmente de esas acusaciones con el objeto de no entorpecer el ejercicio de la función pública. Lo anterior, máxime que la materia penal se encuentra estrechamente relacionada con la privación de la libertad. Así, se protege la investidura del servidor público, pero no al sujeto como persona humana, pues entonces sí se rompería con la igualdad jurídica que pregona el artículo 13 de nuestra carta magna<sup>145</sup>. De ahí que en contra de la persona que goce de licencia o esté separado del cargo, no sea necesario que se le sujete al procedimiento de declaración de procedencia, tal como lo establece el artículo 112 de la CPEUM.

Es importante sostener que el fuero solamente protege al servidor público frente a las autoridades jurisdiccionales o con funciones de dirimir un juicio, pero no ante la autoridad encargada de indagar la comisión de un delito, por lo que en caso de que alguien sea citado por el ministerio público para poder integrar una

---

<sup>145</sup> Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 103, p. 47.

averiguación previa en su contra, no puede escudarse en el fuero constitucional para no acudir pues, como se dijo, el fuero no rige en esa etapa del procedimiento penal. De ahí que el fuero sea una inmunidad pero no una impunidad<sup>146</sup>, que de pauta a que su titular jamás sea requerido de responsabilidad y deja de tener vigencia una vez que el servidor público deja el cargo.

En relación con los magistrados y jueces federales cabe destacar que no son sujetos de declaración de procedencia. Así es, el citado artículo 111 constitucional, sin lógica alguna omite aludir a dicha categoría de juzgadores, aun cuando el propio texto federal reconoce a los órganos jurisdiccionales de los que son titulares, como depositarios del PJF.

No obstante la anterior omisión de la CPEUM, la LOPJF en la fracción X, del artículo 81 prevé una figura similar, misma que puede ser calificada como “fuero legal”. En efecto, en dicho precepto se establece que para que un juez de Distrito o magistrado de Circuito puedan ser, en primer término aprehendidos y, por consiguiente para que puedan ser procesados, el CJF, a solicitud de la autoridad judicial, determinará si suspende o no al juzgador federal. Durante el tiempo que dure la suspensión el juzgador, a juicio del CJF, puede continuar recibiendo una remuneración.

Como se ve, la suspensión de jueces y magistrados por parte del CJF constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento. Su inobservancia, al igual que en el caso del fuero constitucional, tipifica el delito contra la administración de justicia, por tanto, se sujeta a las mismas reglas punitivas que

---

<sup>146</sup> Este tipo de fuero sólo se da en el caso previsto por el artículo 61 constitucional, que otorga fuero impunidad a los diputados y senadores en relación con las manifestaciones que esbocen con motivo de su actuación como parlamentario. *Ibidem*, p. 44.

regulan a este último. No obstante lo anterior, se estima conveniente incorporar dicha figura al texto fundamental, con el objeto de otorgarles a los juzgadores federales el trato que la investidura de su cargo exige.

El procedimiento para la declaración de procedencia se reglamenta a través del Capítulo III, Título Segundo de la LFRSP, en virtud de que ese título no se derogó, de acuerdo con el artículo segundo transitorio de la nueva LFRASP en los términos que a continuación se exponen.

Previo al ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público solicita la declaración de procedencia a la Cámara de Diputados quien, a través de la sección instructora practicará las diligencias tendentes a la comprobación del delito, la probable responsabilidad de juzgador en su comisión y a la existencia del fuero del juzgador cuya remoción se solicita<sup>147</sup>. Concluidas las indagatorias, dicha Sección emite un dictamen con el que se da cuenta al Presidente de la Cámara, quien anuncia que aquella deberá erigirse en Jurado de Procedencia<sup>148</sup>. El día designado, la asamblea conocerá del dictamen señalado desahogando una audiencia en los mismos términos previstos por el artículo 20 de la LFRSP, en materia de juicio político<sup>149</sup>. Esto es, en dicha audiencia, una vez erigida la Cámara de Diputados en Jurado de Procedencia, se debe dar lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de ellas que contenga los puntos sustanciales. Acto continuo se concede el uso de la palabra al Ministerio Público (denunciante) y, en seguida, al inculpado o a su defensor o a ambos si así lo solicitan, a fin de que aleguen lo que a su interés convenga. El denunciante puede replicar y, si así lo hace, el inculpado o su

---

<sup>147</sup> Artículo 25 LFRSP.

<sup>148</sup> Artículo 26 LFRSP.

<sup>149</sup> Artículo 27 LFRSP.

defensor pueden hacer uso de la palabra en último término. Retiradas las partes, el Jurado procederá a discutir y votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora<sup>150</sup>.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder en contra del ministro o consejero, éste quedará inmediatamente separado de su empleo y se le sujetará al procedimiento penal que se sigue en su contra. En caso contrario, se suspenderá todo procedimiento en contra del juzgador<sup>151</sup>. Ello, sin perjuicio de que al concluir sus funciones (es decir, cuando ya no goce de fuero constitucional), se pueda proceder en su contra. Lo anterior, dado que la declaración de procedencia no prejuzga sobre la responsabilidad penal de los servidores<sup>152</sup>.

Al igual que en el juicio político, no procede ningún recurso en contra de las resoluciones de la Cámara.

No sobra señalar que, junto con la representación social, la SCJN tiene la atribución de promover el desafuero, en el caso de que una autoridad que goce de dicha inmunidad, incumpla con una sentencia de amparo, según lo prevé el artículo 109 de la LA. Similares son los casos de incumplimiento de sentencias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Esto último de conformidad con el diverso 105 constitucional.

---

<sup>150</sup> Artículo 20 LFRSP.

<sup>151</sup> De ahí que de acuerdo con Pacheco Pulido, la solicitud de desafuero debería corresponder al juez, quien libra la orden de aprehensión, pues puede darse el caso de que se sujete al procedimiento de procedencia a un servidor y, una vez ejercitada acción penal en su contra, el juzgador niegue la apertura del proceso. Esta negativa implicaría necesariamente la incorporación de dicho servidor a sus funciones, pero mientras ya se le causó un daño, al menos moral. En tal virtud, debe reformarse la ley y señalar que sólo cuando exista orden de aprehensión por ejecutar contra un servidor público, podrá iniciarse la declaración de procedencia. Pacheco Pulido, Guillermo, *op. cit.*, nota 34, p. 94.

<sup>152</sup> Artículo 28 LFRSP.



### **3. Penas**

Las penas por los delitos en que pueden incurrir los juzgadores son:

- Prisión hasta de catorce años.
- Multa hasta de dos mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito.
- Destitución en el empleo.
- Inhabilitación de hasta catorce años para poder desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos.

Estas sanciones, en el caso de delitos por cuya comisión el juzgador haya obtenido un beneficio económico o bien haya causado un daño o perjuicio patrimoniales, deberán graduarse conforme a ellos, sin que en ningún caso puedan exceder de tres tantos de lo obtenido o causado.

En relación con la inhabilitación podría pensarse que más que una penalidad se trata de una medida de seguridad. Esto, pues impide a aquel juzgador que ha sido penalmente responsable de alguno de los delitos señalados, continuar prestando sus servicios, evitando así la causación de ulteriores daños a los intereses públicos por un probable comportamiento ilícito posterior. Para descartar ese criterio, basta señalar los siguientes argumentos: 1) las medidas de seguridad se aplican a los inimputables, en tanto que la inhabilitación de la que hablamos se impone a personas capaces e incluso calificadas (juzgadores); 2) las medidas de seguridad no se imponen por tiempo determinado. La inhabilitación, según se vio, siempre prevé un lapso; 3) la inhabilitación no se aplica de manera aislada, sino que se impone junto con la pena privativa de libertad (no en lugar de ésta).

Debe destacarse que, en relación con los delitos previstos en la LA, la inhabilitación a imponer sólo se refiere a la suspensión de derechos para obtener otro empleo en el ramo judicial, en el del trabajo o en el Ministerio Público y, por un término hasta de cinco años. Esto, sin lugar a dudas es una atenuante de la que gozan los jueces de amparo, pues los tipos penales de abuso de autoridad y contra la administración de justicia, conforme a los cuales se sancionan los delitos previstos por la LA, prevén una inhabilitación de hasta nueve y diez años, respectivamente, para ejercer cualquier cargo, empleo o comisión público, esto es, no sólo en el Poder Judicial, en el ramo del trabajo o dentro de la Procuraduría de Justicia, sino en cualquier sector público.

Por otro lado, debe señalarse que en el delito de cohecho, además de las penalidades ya mencionadas, en ningún caso se devolverá a los responsables el dinero o dádivas entregadas, las que se aplicarán en beneficio del Estado<sup>153</sup>.

Asimismo, en el delito de enriquecimiento ilícito también se sancionará al responsable con el decomiso de los bienes cuya procedencia no haya podido acreditar.

#### **A. Reglas para la individualización de las penas**

El CPF, en su artículo 213, establece reglas especiales para la individualización de las penas a imponer a los servidores públicos. Por virtud de ellas, el juez penal en la respectiva sentencia deberá tomar en cuenta:

- Si el servidor público es trabajador de base o de confianza.
- Su antigüedad en el cargo.

---

<sup>153</sup> Véase el último párrafo del artículo 222 CPF.

- Sus antecedentes laborales.
- Percepciones.
- Grado de instrucción.
- Necesidad de reparar los daños e indemnizar los perjuicios ocasionados por la comisión del delito.
- Circunstancias especiales de los hechos constitutivos del ilícito penal.

Refiere la regla en estudio que, por lo que hace al inciso 1., la categoría del funcionario puede tomarse incluso como una agravante de la penalidad.

Por lo que hace a la antigüedad en el cargo, el Segundo Tribunal Colegiado de Decimoséptimo Circuito, en la tesis “PELIGROSIDAD. SERVIDORES PÚBLICOS. LA ANTIGÜEDAD EN EL CARGO DESEMPEÑADO POR ELLOS, Y EL RIESGO DE PERDER SU TRABAJO LÍCITO POR LA COMISIÓN DE UN DELITO RELACIONADO CON SUS FUNCIONES, NO SON CIRCUNSTANCIAS QUE REVELEN UN MAYOR GRADO DE PELIGROSIDAD”<sup>154</sup>, sostuvo que la misma no revela un mayor grado de lo que anteriormente se denominaba peligrosidad del servidor público, pues es un hecho conocido que desde el momento en que se designa a una persona para ejercer una función pública se le informa de las facultades y obligaciones que derivan de su encargo, por lo tanto, resulta inadmisibile que sólo la experiencia les permita percatarse de lo que deben y no deben realizar en el ejercicio del servicio que se les confiere.

---

<sup>154</sup> Amparo directo 524/96. Salvador Reza Guerrero y Raúl Gómez Márquez. 7 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Gómez Molina. Secretaria: Marta Olivia Tello Acuña.

#### **4. Resumen**

Los delitos en los que pueden incurrir los juzgadores se encuentran previstos en los Títulos Décimo y Decimoprimer, del Libro Segundo del CPF, así como en el Quinto, Capítulo Primero de la LA, bajo los títulos: Delitos cometidos por los servidores públicos, Delitos contra la administración de justicia y De la responsabilidad de los funcionarios que conozcan del amparo, respectivamente.

Singular relevancia adquiere el delito de enriquecimiento ilícito, al estar incluido en las reformas constitucionales publicadas en diciembre de 1982, con el objeto de fortalecer la moral en el servicio público y el rechazo a la corrupción.

Para poder aprehender y enjuiciar penalmente a un ministro o a un consejero se requiere de la declaratoria de procedencia por parte de la Cámara de Diputados. Lo anterior, ya que tales servidores gozan de fuero constitucional. No así, por lo que hace a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito. Sin embargo, para que se pueda enjuiciar penalmente a estos últimos, el CJF, a petición de la autoridad judicial, deberá suspenderlo en el ejercicio de su encargo.

Las penas que se pueden imponer a los juzgadores por la comisión de delitos en el ejercicio de su encargo o con motivo de él, van desde la prisión de hasta catorce años, destitución, multa e inhabilitación hasta por el mismo término. En el enriquecimiento ilícito se puede imponer el decomiso a favor del Estado.

## V. LA RESPONSABILIDAD CIVIL

El Título Cuarto de la CPEUM, en particular el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no define la responsabilidad civil. Solamente en el párrafo octavo del diverso 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda. El citado precepto legal, textualmente, dispone:

Artículo 111.- "...En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia...".

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie puede dañar a otro" y encuentra su base constitucional en los artículos 1o., 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público<sup>155</sup>.

De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en su persona o en su patrimonio, el individuo que lo cause incurre en responsabilidad y está obligado a reparar tanto los daños causados, como a indemnizar los perjuicios

---

<sup>155</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, p. 27.

provocados por él mismo o un tercero por el que debe responder<sup>156</sup>. Así lo prevé el artículo 1910 del CCF que, textualmente, dice lo siguiente:

“Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Así, si es un servidor público quien, en ejercicio de sus funciones, causa un daño o un perjuicio, incurre en responsabilidad en términos del artículo antes transcrito. Esta responsabilidad debería ser directamente imputable al Estado ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos<sup>157</sup>. Sin embargo, conforme al texto del artículo 1927 del citado ordenamiento legal, en vigor a partir del 1º. de febrero de 1994, el Estado responde en los siguientes términos:

“El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos”<sup>158</sup>.

En el ámbito del derecho público, cuando el particular solicita del Estado, la prestación de un servicio público, deben distinguirse dos posibilidades: a) el Estado se niega a cumplir la prestación solicitada, o; b) el Estado accede a la solicitud. Si éste niega lo solicitado surge inmediatamente la sanción del poder de exigir, es decir, la acción para hacer efectivo el derecho de petición. Sin embargo, cuando el Estado

---

<sup>156</sup> Palomar de Miguel Juan, *op. cit.*, nota 2, p. 1188.

<sup>157</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, pp. 27 y 28.

<sup>158</sup> Esta disposición, según el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez no debería estar prevista en el CCF, pues el Estado nada tiene de civil, sino que se trata de una persona de derecho público que debería quedar sujeta a las leyes y procedimientos de naturaleza administrativa. *Ibidem*, p. 14.

accede a la solicitud, entonces interesa conocer en qué situación jurídica se viene a colocar el gobernado frente a él.

Al respecto, el autor Gabino Fraga en su libro de derecho administrativo<sup>159</sup>, menciona que existen dos posturas: una, que corresponde a la tendencia a encajar los fenómenos de la vida administrativa dentro de las instituciones de derecho civil y otra, que explica la situación jurídica de que se trata, con criterios que reposan sobre la especialidad del derecho que rige al servicio público que el particular solicita del Estado.

La primera de las tesis antes mencionadas se conoce como civilista o contractual. En ella se considera que el particular, cuando solicita un servicio público y el Estado accede a su prestación, celebra con él un contrato, ya que se forma un concurso de voluntades. Esto, independientemente de que los derechos y obligaciones de las partes (particular y Estado) no se fijen por un concurso de voluntades, sino que el Estado, unilateralmente los señala. Ello, pues se está ante la presencia de un contrato de los llamados de adhesión.

En contra de la tesis antes explicada, la doctrina ha argumentado lo siguiente: a) no siempre que hay concurso de voluntades existe un contrato; b) en todo contrato existe, por lo menos, la posibilidad legal de que las partes discutan libremente las cláusulas que lo integran (lo cual no ocurre entre el particular y el Estado, pues no pueden modificar por un acto de voluntad los derechos o las obligaciones que la ley establece); c) tampoco puede hablarse de un contrato de adhesión, pues en el caso

---

<sup>159</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 32, pp. 423 a 525.

no es una de las partes quien fija cláusulas del mismo, sino que es la ley quien fija las condiciones para la prestación de un servicio público.

La segunda postura se basa en la naturaleza especial de las instituciones de derecho público. Cuando el particular cumple con los requisitos que la ley establece para obtener del Estado la prestación que solicita, tal cumplimiento es, por sí solo, la condición para que, al caso individual, se aplique la situación jurídica general creada por dicha ley; o bien, la condición para que el Estado realice un acto especial, que es el que coloca al gobernado de una situación jurídica general a una situación jurídica individual.

Sea cual fuere la postura que se adopte, lo cierto es que cuando el Estado presta un servicio público al gobernado, debe hacerlo conforme a la ley. En caso contrario, esto es, si aquél incumple con la ley y con ello causa algún perjuicio o daño al particular (por virtud del contrato, de un contrato “de adhesión” o, por mandamiento de ley), se encuentra obligado a resarcirlos.

La doctrina moderna habla de una tercera fuente de obligación del Estado de responder de los daños y perjuicios causados por la indebida prestación de un servicio público y es la relación de dependencia que une al servidor público (quien materialmente es el causante de los daños y perjuicios) y el Estado (quien nombró al causante como servidor público). Dicha responsabilidad se conoce como objetiva. En ésta, el fundamento de que sólo se puede exigir responsabilidad cuando se ha actuado de manera dolosa o culposa, no se toma en consideración. El maestro Gutiérrez y González define a la responsabilidad objetiva como “la necesidad jurídica que tiene una persona llamada obligado-deudor, de cumplir voluntariamente, a favor



de otra persona llamada acreedor, que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que tenía, y que le causa un daño, originado por: a) una conducta o un hecho previsto por la ley como dañoso; b) el empleo de un objeto que la ley considera en sí mismo peligroso; o, c) por la realización de una conducta errónea, de buena fe”<sup>160</sup>.

El citado autor señala tres especies de responsabilidad civil objetiva<sup>161</sup>:

- Responsabilidad objetiva *stricto sensu*: en ella se debe responder por una conducta que, aunque autorizada por la ley, causa un daño que debe ser reparado.
- Responsabilidad objetiva por riesgo creado: en ella la licitud o ilicitud es irrelevante, lo que interesa es que el daño haya sido causado por el empleo de un objeto considerado por la ley como peligroso en sí mismo.
- Responsabilidad objetiva por una conducta errónea: en ella se responde por la violación de un deber jurídico sin culpa y por causa de un error de la persona que sufre el daño.

En el caso, el Estado, sin actuar a título de dolo ni de culpa (es más, no actúa, pues su actuación la delega a los servidores públicos, quienes cometen la infracción), debe responder de los daños y perjuicios causados a raíz de dicha infracción. La citada responsabilidad se basa en la delegación de la prestación del servicio público que hace el Estado al servidor, por virtud de su nombramiento. Como se ve, dicha responsabilidad encuadra exactamente en la primera de las

---

<sup>160</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, México, Editorial Porrúa, 1993, pp. 783 a 784.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 790.

clasificaciones antes mencionadas pues el Estado si bien no actúa *per se* en la prestación de los servicios que le son encomendados, el servidor público sí lleva a cabo un acto ilícito dolosa o culposamente.

Independientemente de cuál sea la fuente de obligación del Estado para reparar los daños e indemnizar los perjuicios que causen sus servidores públicos por una indebida actuación, lo cierto es que en nuestro país, tal principio no está francamente aceptado, a pesar de su previsión legal. Según el autor Gabino Fraga, dos ideas han contribuido a la inadmisión del principio de responsabilidad antes referido. Por una parte, el concepto de la soberanía considerada como un derecho de una voluntad jurídicamente superior de actuar, sin más limitaciones que las que el propio Estado se impone; y, por otra parte, la idea de que el Estado sólo puede actuar dentro de los límites legales y la responsabilidad deviene por una actuación ilícita, por tanto, se ha considerado que si alguna actuación pública se desarrolla fuera de los límites legales, no es ya él quien actúa, sino el funcionario personalmente y, sólo sobre él debe recaer la responsabilidad<sup>162</sup>. Así pues, según el autor en comento, es el principio de la irresponsabilidad del Estado el que rige en México, ya que sólo excepcionalmente y por virtud de una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización, como es el caso de la expropiación.

En la evolución de las instituciones jurídicas, la responsabilidad civil a cargo de jueces y magistrados federales ha cobrado mayor importancia. Esto, porque el servicio público de impartición de justicia que a ellos se les ha delegado, constituye uno de los más importantes. Por ende, si éste se lleva a cabo deficientemente o de manera indebida, repercute indiscutiblemente en la paz social.

---

<sup>162</sup> *Ibidem*, pp. 417 a 422.

En la práctica no se ha dado ningún caso en que el Estado haya reparado los daños o indemnizado los perjuicios causados por una indebida actuación judicial. En lo personal, estimo que tal situación ha obedecido, por un lado, a que anteriormente no existía un organismo que formalmente controlara y verificara la actuación de los juzgadores, como ahora lo hace el CJF; y, por otro, a que no cualquier indebida actuación judicial, produce daños o perjuicios patrimoniales, pues no todos los asuntos de los cuales conocen son de naturaleza económica. Por ejemplo, en un proceso penal, puede suceder que el juzgador no resuelva la situación jurídica de un inculpado, en el término de ley. En este caso habría que analizar cómo cuantificar el daño, si es que, aunque con demora, el juez llegara a dictar auto de libertad por falta de elementos para procesar, pues entonces el inculpado habría permanecido privado de su libertad por más tiempo del que señala la ley. En este ejemplo, como en muchas otras situaciones, inclusive civiles o hasta mercantiles, hay que atender al daño moral, institución que consecuentemente tampoco ha sido desarrollada bastamente tanto en la práctica forense como en la doctrina.

A diferencia de la constitución española (en cuyo artículo 121 dispone que los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la administración de justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado), nuestra carta magna, ni ningún ordenamiento legal federal, prevén expresamente esa indemnización. Es decir, no existe dispositivo legal que señale específicamente que el Estado es patrimonialmente responsable por algún ilícito cometido durante la administración e impartición de justicia, sino que hay que acudir al código civil que señala, de manera genérica esa indemnización.

Para la doctrina española el funcionamiento anormal son los datos ilegítimos que son consecuencia de una actividad culpable de la administración; en tanto que puede todavía hablarse de un “normal funcionamiento” cuando, a pesar de que se produzcan daños, éstos sean causados sin culpa, con una voluntad meramente incidental e incluso por caso fortuito y su fundamento está en el riesgo objetivo que ocasiona la realización de determinadas actividades o servicios.

Cabe destacar que la Constitución Política del Estado de Tlaxcala en su artículo 3º. prevé como garantía individual el derecho de toda persona a ser indemnizado por la privación ilegal de su libertad por parte de alguna autoridad así como por error judicial.

Sentadas las anteriores cuestiones doctrinales analicemos ahora los elementos que configuran a la responsabilidad civil estatal.

### **1. Elementos**

En principio la lesión perjudicial de un derecho entraña el deber de restitución o reparación para restablecer la igualdad y la justicia. La restitución se hace reparando, en cuanto fuere posible, el daño causado. Si el daño no puede compensarse en bienes de la misma clase, es absolutamente equitativo compensar en bienes de otra clase.

José Salsmans, en su libro “Deontología jurídica o moral profesional del abogado” <sup>163</sup>, refiere que para que proceda una indemnización se requiere de las siguientes condiciones:

- El daño debe haber sido verdaderamente injusto, es decir, la lesión debe corresponder a la violación de un derecho del prójimo.
- Dicho daño debió ser causado voluntariamente. Al respecto, debe decirse que la voluntad puede manifestarse de dos formas: por un lado, como el propósito deliberado de haberlo causado, es decir, mala fe; o bien, como la estima razonable y prudente, más o menos clara, de haber obrado mal. En este último caso debe atenderse al principio de la evitabilidad. En efecto, si la conducta lesiva se pudo haber evitado sin gran trabajo y se ha descuidado el hacerlo, existió en él la voluntad de su causación y se encuentra obligado a resarcir la lesión. Si la conducta lesiva no se podía evitar, o no se tenía al alcance el medio para evitarla, entonces no existe obligación de reparar el daño. Esto, porque la acción no es injusta.
- La lesión debe ser real, es decir, la tentativa no causa el deber de reparar.
- El daño debe ser consecuencia del comportamiento. Debe destacarse que no siempre es fácil determinar si ha habido una verdadera causa o sólo una ocasión del daño. Generalmente habrá que suponer una

---

<sup>163</sup> Salsmans, José, *Deontología jurídica o moral profesional del abogado*, México, Editorial Buena Prensa S.A., 1947, pp. 109 a 117.

verdadera causalidad, cuando el daño es un efecto connatural y bastante próximo a la acción. En caso de duda sobre la causalidad del daño o sobre la verdadera causalidad ejercida por un juzgador, no se le puede imponer la obligación de reparar. La duda sobre la unión de la causalidad entre la conducta del servidor público y el daño producido, se presenta sobre todo cuando ese daño no es inmediato a la acción, sino muy posterior.

- La reparación del daño debe ser conforme a la medida exacta de la causalidad que se ha ejercido, es decir, conforme al daño que realmente se causó.

De todo lo anterior, tenemos que son elementos de la responsabilidad civil estatal, los siguientes<sup>164</sup>: a) un acto ilícito; b) la existencia de un daño; y c) un nexo de causalidad entre el ilícito y el daño. Los tres supuestos anteriores son dependientes, es decir, por sí solos no generan responsabilidad alguna, sino que necesitan de su combinación para que nazca la acción correspondiente.

### **A. Acto ilícito**

Como fuente de derechos de crédito indemnizatorios y, en lo que nos importa, el maestro Gutiérrez y González lo define como toda conducta humana culpable, por intención o por negligencia, que pugna con un deber jurídico en estricto sentido, plasmado en una ley de orden público o sancionado como buena costumbre<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *op. cit.*, nota 3, pp. 2826 y 2827.

<sup>165</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *op. cit.*, nota 160, p. 541.

Para Rojina Villegas lo ilícito se puede definir en el derecho como toda interferencia en una esfera jurídica ajena, cuando la norma no autoriza ese acto de interferencia<sup>166</sup>. En este concepto queda comprendido lo ilícito como toda forma de violación de un deber jurídico, pues no sólo contraviene la norma general que se deduce del sistema jurídico, según la cual nadie puede interferir en la esfera jurídica ajena si el derecho no faculta para ello, sino que también se comprende en esa definición la violación de los deberes jurídicos concretos, es decir, el incumplimiento de las obligaciones de dar, hacer, no hacer y tolerar que se impongan por virtud de una relación jurídica determinada entre un sujeto activo y un sujeto pasivo<sup>167</sup>.

En este sentido, el concepto de acto ilícito significa que el juzgador, en el ejercicio de la función jurisdiccional que desempeña, realiza una conducta que contraviene alguna obligación a su cargo, establecida en la LOPJF o bien, en la LFRASP, interfiriendo de manera ilícita en la esfera del pasivo. Esta interferencia puede ser dolosa, si obra con la voluntad de causar un daño; o bien, éste se produce por un descuido, falta de atención o imprudencia de aquél. En este último caso, se parte del concepto de que hay una obligación sobreentendida en todo sistema jurídico, según la cual todo hombre -más un juzgador- al desarrollar cualquier actividad, debe proceder con diligencia, previsión y cuidado. Por tanto, todo actuar del juzgador que cause daño a un justiciable violando esa regla general de conducta, lo obliga a la reparación del daño causado<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, t. V Obligaciones, México, Antigua Librería Robredo, p. 407.

<sup>167</sup> *Idem*.

<sup>168</sup> Según el reconocido tratadista Marcel Planiol, existe dolo cuando la persona de mala fe se sustrae voluntariamente del cumplimiento de sus obligaciones. Por otro lado, la culpa consiste en la falta no intencional de cumplimiento a sus obligaciones. Respecto de la culpa, se habla de una de una clasificación tripartita: culpa grave, culpa leve y culpa muy leve. La primera consiste en una negligencia de bulto, tal que ni aun los hombres

De lo antes expuesto se exceptúa el caso relativo a la responsabilidad objetiva, en donde se acepta que cuando se causa un daño por el uso de cosas peligrosas o en general por virtud de una actividad que origine un riesgo para los terceros, debe repararse el daño causado, aun cuando se proceda lícitamente. Aquí el fundamento ya no radica en la existencia de un hecho ilícito, sino en el riesgo que se crea para los demás cuando se hace uso de cosas peligrosas, o bien cuando se lleva a cabo una actividad que en sí misma implica también un peligro para los terceros en general.

### **B. Daños y perjuicios**

La existencia de un daño es un elemento *sine qua non* de la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista la obligación de reparar, es necesaria su causación.

Empecemos por revisar la definición lexicográfica del término daño, para evaluar mejor el tratamiento que nuestro derecho le da. Sobre el particular, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, dice:

Daño: (del latín *damnum*) efecto de dañar, detrimento, menoscabo.

Dañar: Causar detrimento, menoscabo, perjuicio, dolor, etc. Maltratar, echar a perder, pervertir, etc. Condenar, sentenciar, dañar al prójimo en la honra<sup>169</sup>.

El daño implica todo menoscabo sufrido en el patrimonio por virtud de un hecho ilícito (daño emergente), así como la privación de cualquier ganancia que,

---

menos cuidadosos la cometerían en sus propios asuntos. La culpa leve se aprecia según el cuidado que los hombres ponen comúnmente en sus negocios. Por último, la culpa muy leve existe por el simple hecho de que un resultado lesivo hubiera podido evitarse aun por una persona sumamente vigilante y muy cuidadosa. Planiol, Marcel, *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés*, t. VII, Las obligaciones. Segunda Parte, trad. Mario Díaz Cruz, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1997, pp. 142 y 143.

<sup>169</sup> Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa- Calpe, 1970, p. 420.



legítimamente la víctima debió haber obtenido y no obtuvo como consecuencia de ese hecho (lucro cesante)<sup>170</sup>. Los artículos 2108 y 2109 del CCF, definen al daño y al perjuicio desde el punto de vista del incumplimiento de una obligación. Ambos preceptos se encuentran en el Título relativo a los “Efectos de las obligaciones”; y en el Capítulo concerniente a “Las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones”. Dicen así:

“Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”.

“Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”.

El CCF en su artículo 1910 señala que, quien obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause un daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Como se ve, nuestra legislación distingue entre daños y perjuicios, en tanto otras como la francesa y la argentina los consideran sinónimos y genéricamente denominan “lucro cesante”<sup>171</sup>.

De los conceptos de daño y lucro, es este último el que mayores dificultades presenta en cuanto a su determinación y límites. Mientras el concepto de daño se refiere a hechos pasados, el del lucro participa de todas las vaguedades propias de los conceptos imaginarios dado que se refiere a ganancias hipotéticas, que “con

---

<sup>170</sup> Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 166, p. 393.

<sup>171</sup> Ochoa Olvera Salvador, *La demanda por daño moral*, México, Grupo Editorial Monte Alto S.A. de C.V., 1993, p. 3.

seguridad”, se hubieran obtenido, de no ocurrir el evento dañoso<sup>172</sup>. Esto es, no basta la simple posibilidad de obtención de la ganancia frustrada, sino la suma probabilidad, atendiendo al curso normal de las cosas o a las circunstancias especiales del caso concreto.

En cuanto a las clases o tipo de daños, el autor Salvador Ochoa Olvera<sup>173</sup> habla de los siguientes:

1. Daño actual: es aquel que se da en el momento en que surge la controversia, cuya existencia, magnitud y gravedad se asimilan al hecho ilícito que lo produce.
2. Daño futuro: es aquel que al momento de que surge la controversia nunca presenta las tres características del actual, es decir, existencia, magnitud y gravedad, sino que éstas se producirán con posterioridad.
3. Daño directo: es aquel que soporta el agraviado.
4. Daño indirecto o reflejo: es aquel que soporta una persona distinta al agraviado inmediato.
5. Daño cierto: su existencia, magnitud y gravedad son perfectamente determinados al momento del acontecimiento dañoso.
6. Daño eventual: lo forma el conjunto de consecuencias y circunstancias que, de presentarse, darán origen a un daño y que, hasta ese momento se podrá precisar con certeza.

La doctrina también señala que el daño debe ser individualmente determinado, esto es, en relación a una persona o grupo de personas, es decir, con entidad. Esta

---

<sup>172</sup> Castán Tobeñas, José. *Derecho civil español, común y federal, Derecho de las Obligaciones*, t. 3, Madrid, Editorial Reus, p. 270.

<sup>173</sup> Ochoa Olvera, Salvador, *op. cit.*, nota 171, p. 6.

característica del daño dejaría fuera aquellos casos en que los afectados por una indebida actuación judicial sean amplios grupos de población, cuyo resarcimiento constituiría una gran carga pública financiera<sup>174</sup>.

Así, adaptados los anteriores conceptos al derecho disciplinario, podemos definir al daño patrimonial como al perjuicio de la siguiente manera:

Daño, es la pérdida o menoscabo cierto y actual sufrido en el patrimonio de una persona, en nuestro caso, en el de los justiciables, por la realización de conductas ilícitas de los juzgadores en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Perjuicio, es la privación cierta y actual de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido, de no haberse generado la conducta ilícita a cargo del juzgador.

#### **a. Daño moral**

Otra gran clasificación es la que atiende a la naturaleza de los bienes jurídicos lesionados. En efecto, la postura de que sólo existen derechos patrimoniales de índole pecuniaria ha sido ya superada. En la actualidad se habla de derechos extrapatrimoniales, como son los de la personalidad que, a pesar de no ser materiales, también pueden ser afectados por el incumplimiento de una obligación (como, en nuestro caso, una indebida actuación judicial).

Hasta la fecha, la doctrina no ha logrado diferenciar esos derechos extrapatrimoniales de los patrimoniales de una manera clara. Ello pues, según el

---

<sup>174</sup> Castro Estrada Álvaro, *op. cit.*, nota 1, pp. 339 a 342.

maestro Gutiérrez y González no se puede hablar de un catálogo o lista cerrada de los primeros debido a que aún se encuentran en evolución<sup>175</sup>.

Lo que al respecto se ha dicho es que tales derechos forman parte de lo que se conoce como el patrimonio moral de las personas que se integra por derechos de la personalidad, de la familia y sociales. Dicho patrimonio, al igual que el económico es susceptible de daño. Asimismo, se sabe que esta lesión, no autorizada por la norma jurídica puede y debe ser indemnizada, por más difícil que sea su valuación en dinero.

El citado maestro Gutiérrez y González define al daño moral como “el dolor cierto y actual sufrido por una persona física, o el desprestigio de una persona, física o social colectiva, en sus derechos de la personalidad, con motivo de un hecho ilícito o lícito y que la ley considere para responsabilizar al autor”<sup>176</sup>. El maestro en cita comprende a los derechos de la personalidad en tres amplios campos: a) parte social pública; b) parte afectiva; y c) parte físico somática. En la parte social pública ubica los derechos al honor o reputación, al título profesional, al secreto o a la reserva, al nombre, a la presencia estética y de convivencia. La parte afectiva se ocupa de los derechos de afección en dos vertientes: familiares y de amistad. La parte físico somática se refiere a los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad física, ecológicos, relacionados con el cuerpo humano y sobre el cadáver<sup>177</sup>.

El artículo 1916 del CCF<sup>178</sup>, prevé:

---

<sup>175</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *op. cit.*, nota 160, p. 795.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 797.

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 743.

<sup>178</sup> La legislación civil admite por primera vez, aunque de manera condicionada, la reparación moral en el Código Civil de 1928, en cuyo artículo 1916 establecía: “Independientemente de los daños y perjuicios, el juez puede acordar a favor de la víctima del hecho ilícito, o de su familia si aquélla muere, una indemnización equitativa a título de reparación moral que pagará el responsable del hecho. Esta indemnización no podrá exceder de la

“Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas”.

El tratadista Rafael Rojina Villegas señala que el daño moral consiste en toda lesión a los valores espirituales de la persona (honor, honorabilidad, honra, reputación, prestigio, sentimientos o afecciones) originada por virtud de un hecho ilícito o sea, por cualquier tipo de interferencia en la persona, en la conducta, o en la esfera jurídica de otro, que no esté autorizada por la norma jurídica<sup>179</sup>.

Para que sea procedente la acción por daño moral, al igual que en el pecuniario, se requieren los siguientes elementos: a) la existencia de un hecho o conducta ilícita provocada por una persona denominada autora; b) que ese hecho o conducta ilícita produzca afectación a una determinada persona, en cualquiera de los bienes que, a título ejemplificativo, tutela el artículo 1916 del CCF; y, c) que haya una relación de causalidad adecuada entre el hecho antijurídico y el daño. Lo anterior, lo corrobora la tesis I.3o.C.368 C, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicada a fojas 1131, tomo XVI, noviembre de 2002, Novena Época del SJF y su Gaceta, del rubro, “DAÑO MORAL. PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN RELATIVA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)”.

Por lo que hace a los bienes jurídicos que tutela el daño moral, la clasificación legal es enunciativa mas no limitativa y tiene además un carácter extenso, por lo cual admite la analogía. Ahora bien, la legislación civil no define los nueve bienes que

---

tercera parte de lo que importe la responsabilidad civil. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará al Estado en el caso previsto en el artículo 1928”. Este precepto legal fue reformado en 1982 quedando su definición en los términos aún vigentes.

<sup>179</sup> Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 166, p. 143, 401.

menciona el daño moral como objeto de su protección, por lo que es necesario acudir a la doctrina para tal efecto.

El autor Salvador Ochoa Olvera define los bienes de los que hablamos de la siguiente forma<sup>180</sup>:

- Sentimientos: pueden ser de dolor o de placer. El daño moral en este aspecto se refiere tanto a los sentimientos que nos causa un dolor moral o a aquella conducta ilícita que nos priva de sentimientos de placer.
- Afectos: la tutela jurídica sobre este bien recae en la conducta ilícita de una persona que tiene como fin afectar o dañar ese ánimo particular sobre determinada persona o cosa, y que al verse lesionado tal bien sufre una afectación que constituye un agravio de naturaleza extrapatrimonial que debe ser reparado.
- Creencias: comprende la naturaleza más subjetiva de la persona; ésta le da completo crédito a algo, una idea, un pensamiento, que incluso sirve de guía en su vida diaria, por tener la certeza de que es válido. El agravio moral se constituye cuando la agresión específica recae sobre estos conceptos.
- Decoro: lo integran el honor, respeto, pureza, honestidad, recto, honra estimación. El decoro se basa en el principio de que a toda persona se le debe considerar como honorable, merecedor de respeto, lo cual es una regla general aceptada por el trato social. Por tanto, en sentido negativo, la conculcación de este bien se genera cuando, sin fundamento, se daña a una persona en su honor o en la estimación que los demás tienen de

---

<sup>180</sup> Ochoa Olvera Salvador, *op. cit.*, nota 171, pp. 41 a 46.

ella en el medio social donde se desenvuelve y que es donde directamente repercute el agravio.

- Honor: es un bien objetivo que hace que la persona sea merecedora de admiración y confianza. El honor se gesta y crece en las relaciones sociales. Este bien goza de tutela penal a través de la tipificación del tipo penal de calumnia, pero como figura independiente al daño moral.
- Reputación: se puede apreciar en dos aspectos. El primero consiste en la opinión generalizada que de una persona se tiene en el medio social donde se desenvuelve; en tanto que el segundo se refiere a lo sobresaliente o exitosa que es dicha persona en sus actividades. Entonces, el agravio extrapatrimonial se configura cuando se dan conductas ilícitas que tienen por fin lograr el descrédito o menosprecio del agraviado. Resulta un caso frecuente en las personas morales.
- Vida privada: son todos y cada uno de los aspectos particulares, personales y de familia de un sujeto.
- Configuración y aspectos físicos: se encuentran relacionados con la apariencia, con el modo de presentarse a la vista de las personas, como es la figura de un sujeto, así como su integridad física. Este derecho se debe entender como una extensión a la seguridad de la persona y debe contemplarse en sus dos aspectos: el primero se refiere a la agresión de palabra u obra, referido a la figura física del individuo; en tanto que el segundo se refiere a las lesiones que recibe el sujeto agraviado en su cuerpo o en su salud, que es una de las especies en que se divide el

derecho a la vida. Ejemplo: cuando una persona causa una lesión en el cuerpo de otra, que supongamos deja una cicatriz perpetua, causa también un dolor moral, independientemente del delito de lesiones, por el cual se le debe condenar al pago de daños y perjuicios.

- Consideración que de sí misma tienen los demás: esta expresión constituye un error gramatical, porque la consideración que tutela el daño moral no es la “consideración de sí misma”, ya que nadie podría entender qué consideración tiene una persona de sí misma (auto trato), por lo que la redacción correcta debiera ser “la consideración que de la persona tienen los demás”. Se trata de una lesión a la estima que los demás le profesan a un agraviado, o sea el trato con urbanidad y respeto del que es merecedor. Este bien es el que se presta a más discusiones por lo genérico de su contenido.

Como se ve, un acto que causa un daño moral se puede relacionar perfectamente con uno o más bienes de los que señala el artículo 1916 del CCF. En efecto, una persona puede ser afectada, al mismo tiempo, en sus creencias y en sus sentimientos, sin que se hable de una pluralidad de daños morales. Por ello, el número de bienes lesionados no es determinante para la existencia del daño moral. En todo caso, contará para los efectos de la condena en cuanto se determine la indemnización del agravio moral.

Debe señalarse que la demostración de la existencia del daño moral es objetiva, siendo necesario probar, por un lado, la relación jurídica que vincula al sujeto activo o agente dañoso con el sujeto pasivo o agraviado; y, por otro, la existencia del hecho u omisión ilícitas que causa el daño moral, lesionando uno o



varios de los bienes que tutela la institución en estudio (conducta antijurídica y realidad del ataque), sin que sea necesaria la demostración de la intensidad o magnitud del daño, al ser de índole subjetiva<sup>181</sup>.

Un ejemplo de daño moral producido en un justiciable fue materia de la queja administrativa 711/2003, resuelta por el Pleno del CJF en sesión de 18 de febrero de 2004. En ésta, los inconformes (abogado defensor e inculpado privado de su libertad), atribuyeron a la magistrada María del Carmen Torres Medina, en su carácter de titular del Tribunal Unitario del Noveno Circuito, entre otras irregularidades, haber omitido acordar la libertad bajo caución a que tenía derecho el referido procesado, inmediatamente después de que éste lo solicitó. El CJF encuadró dicha conducta en la causa de responsabilidad prevista por el artículo 8, fracción XXIV (abstenerse de cualquier acto u omisión que implique el incumplimiento de una disposición legal) de la LFRASP, imponiéndole a la magistrada denunciada una amonestación pública<sup>182</sup>. Lo anterior, al considerar acreditada la conducta que se le imputó, pues infringió el artículo 20, apartado A, fracción I, de la CPEUM, al no poner en inmediata libertad al inconforme, quedando éste 72 horas privado de su libertad en un centro de readaptación social. Este daño es, indiscutiblemente, de carácter moral pues la juzgadora, con su actuar omisivo, menoscabó ilegítimamente la libertad del promovente de la queja.

Otro ejemplo, también relacionado con la libertad personal, lo constituyó la materia de la queja administrativa 241/2002 presentada por Roberto Cárdenas

---

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 80

<sup>182</sup> Cabe destacar que la ejecución de la sanción se suspendió hasta en tanto concluyera el procedimiento previsto por el Acuerdo General que establece el Procedimiento Especial para la Separación de los Funcionarios por Incapacidad Física o Mental para el Ejercicio de sus Cargos, que había sido iniciado en contra de la magistrada Torres Medina, por acuerdo plenario de 21 de enero de 2004.

Ramírez, en contra del licenciado José Alberto Montes Hernández, en su actuación como Juez Primero de Distrito en el Estado de Guanajuato, misma que fue resuelta por el Pleno del CJF, en sesión de 23 de abril de 2003. En dicho procedimiento disciplinario el inconforme atribuyó al juzgador denunciado no haber decretado oportunamente el sobreseimiento de la causa penal 142/98 (seguida en contra de Nicolás Torres López, por los delitos de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y portación de arma de fuego sin licencia), en virtud de la prescripción de la acción persecutoria. Esa omisión trajo consigo que se ejecutara en contra del inculpado una orden de reaprehensión. El Consejo estimó acreditada la causa de responsabilidad prevista por el artículo 131, fracción XI de la LOPJF, en relación con la diversa fracción I, del artículo 8 de la LFRASP (cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión). Ello, al estimar que el personal del juzgado omitió dar cuenta al citado juzgador con la citada causa penal, no obstante que en la misma ya había transcurrido el lapso de la prescripción de la acción persecutoria. Esa conducta, según la resolución administrativa en estudio, “pone de manifiesto que el licenciado Montes Hernández, en su actuación como Juez Primero del Distrito en el Estado de Guanajuato, no adoptó en forma eficaz, las medidas administrativas necesarias para que el personal a su cargo le diera cuenta, oportunamente, con las causas penales en las que se encontraba prescrita la acción persecutoria. Lo anterior, causó una deficiencia en la prestación del servicio público de impartición de justicia, como fue la detención de Nicolás Torres López (quien permaneció en el centro penitenciario de las veintitrés horas con veinte minutos del

22 de marzo a las dos horas del día siguiente), no obstante que la acción penal ejercitada en su contra se encontraba prescrita”. En consecuencia, se impuso al juez la sanción consistente en una amonestación privada.

Cabe destacar que, como se verá más adelante, según la fracción VI, del artículo 14 de la LFRASP, el monto del beneficio, lucro, daño (incluyendo el moral) o perjuicio del incumplimiento de obligaciones, serán tomados en cuenta al momento de individualizar la sanción administrativa correspondiente. No obstante lo anterior, el CJF, en la resolución que puso fin a la queja administrativa substanciada en contra de la magistrada Torres Medina, a pesar de haberle impuesto una amonestación pública, nada dijo sobre el daño moral que provocó en el promovente, limitándose a señalar en la parte final del considerando octavo de ese pronunciamiento, simplemente, lo siguiente:

“... Finalmente, cabe apuntar que en autos no obra dato alguno del que se desprenda que la funcionaria judicial denunciada haya obtenido algún beneficio con motivo de la infracción administrativa en que incurrió...”

### **C. Nexa causal entre acto ilícito y daño**

El nexa causal como presupuesto de la responsabilidad patrimonial del Estado deviene de conocer –y probar- el vínculo de relación de causa a efecto, entre el daño y la actividad pública a quien deba imputársele<sup>183</sup>.

Poca atención ha merecido este tema por parte de los civilistas. No obstante esta laguna se halla en parte justificada pues resulta vano el intento de construir apriorísticamente una doctrina sobre la base de una figura jurídica en la que la

---

<sup>183</sup> Castro Estrada Álvaro, *op. cit.*, nota 1, p. 351.

complejidad de su realización práctica supera toda previsión<sup>184</sup>, pues las causas difícilmente se presentan puras o aisladas. Por mucho que sea el esfuerzo, sólo se alcanzará a formular algunos principios, como los que ahora enunciaremos.

Se dice que el daño y/o perjuicio que se causen, deben ser consecuencia directa e inmediata de la conducta ilícita de acción u omisión llevada a cabo por el juzgador y no presentarse como consecuencia indirecta o mediata. Así lo determina el artículo 2110 del CCF que, a la letra, dice:

“Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse”.

La relación de causalidad se determina comprobando que el efecto de la conducta del juzgador (daño) fue producido directamente por aquél y, en consecuencia, dicho daño le es imputable. En realidad se trata de un problema de atribución de consecuencias. Por tanto, aquél causado por caso fortuito<sup>185</sup> o fuerza mayor<sup>186</sup> excluye a la responsabilidad civil. Tampoco surge la misma, si el daño se causa en el ejercicio de un derecho o en el cumplimiento de un deber. Lo anterior, ya que el daño producido no es imputable al autor pues no fue producto de su voluntad y menos aún pudo preverlo o dominarlo. Menos existe imputación en el caso de que la producción del daño sea consecuencia de una actuación inexcusable de la víctima esto es, de quien sufre el daño o al menos haya servido como concausa de él. Esto último lo determina expresamente el artículo 1910 del CCF, precepto que aunque ya fue transcrito con antelación vale la pena reiterar:

---

<sup>184</sup> Enneccerus, Ludwig y otros, *Tratado de derecho civil, Derecho de las obligaciones*, t. 2º., trad. de Blas Pérez González y José Alguer, Barcelona, Bosch, Casa Editorial, p. 76.

<sup>185</sup> La expresión “caso fortuito” conviene al supuesto en que se designa el origen accidental e imprevisto de un obstáculo que impide el cumplimiento de una obligación. Planiol Marcel, *op. cit.*, nota 168, p. 155.

<sup>186</sup> Por “fuerza mayor” se indica la índole invencible del obstáculo que impide el cumplimiento de una obligación. *Idem.*

“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

En los casos mencionados en el párrafo anterior habrá para el derecho “falta de causa”<sup>187</sup>. En otras palabras, claro que existe una causa del daño, pero para el ordenamiento jurídico esa causa carece de relevancia y por tanto no existe nexo causal para originar responsabilidad civil.

Cabe destacar que para que no sea exigible la responsabilidad civil, la culpa o negligencia de la víctima debe ser inexcusable, pues de resultar excusable, sí habrá responsabilidad a cargo del causante del daño, a pesar de la dualidad de culpas<sup>188</sup>. La culpa es inexcusable, cuando ningún adulto de ordinaria mentalidad, conducta y previsión, hubiere ejecutado el hecho<sup>189</sup>.

De culpa de la víctima sólo puede hablarse en sentido impropio, ya que su conducta no viola ningún deber jurado que le sea impuesto en interés de otras personas, sino que sólo infringe el mandato de atender debidamente a su propio interés (“culpa contra sí mismo”<sup>190</sup>). Se trata entonces de la omisión de diligencia exigible en el tráfico, en virtud de la cual podría haberse evitado el daño propio<sup>191</sup>.

Cabe destacar que nuestra legislación nada dice respecto de la intervención de terceros en los cursos causales, esto es, si puede haber concurrencia de responsabilidad entre un particular (no víctima) y el Estado, o bien, si esa

---

<sup>187</sup> Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 166, p. 418.

<sup>188</sup> Ante la coexistencia de culpas por parte del activo y de la víctima se debe analizar la gravedad de cada una de ellas. De esta forma la más grave – esto es, la determinante- absorbe a la más leve. *Ibidem*, pp. 422 y 423.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 419.

<sup>190</sup> Enneccerus, Ludwig y otros, *op. cit.*, nota 184, p. 80.

<sup>191</sup> *Idem*.

intervención puede provocar la exoneración a favor del Estado o, en su caso, atemperarla, reduciendo la cuantía de la reparación<sup>192</sup>.

No son pocas las ocasiones en que se tiene la dificultad de determinar qué causa, entre una pluralidad de ellas, produjo un determinado daño, sobre todo cuando aparentemente convergen todas en su producción. De ahí que se deba diferenciar, entre todas ellas, la causa que por sí sola produjo el resultado (causa eficiente, necesaria, razón suficiente circunstancia principal); o bien, establecer que sólo por la combinación de todos los acontecimientos se produjo el acto lesivo<sup>193</sup>.

El nexo causal debe ser probado por el actor dentro de un juicio<sup>194</sup>. Debe ser real y no simplemente hipotético o posible. Dado que en ocasiones es muy difícil probarlo, el CCF admite ciertas presunciones, como son los casos relativos a la responsabilidad de quien ejerce la patria potestad, tutores, patronos, dueños de establecimientos, directores de colegios, etc.<sup>195</sup>.

Como se dijo, la difícil cuestión de hasta dónde llega el nexo causal no puede resolverse plenamente mediante la utilización de reglas abstractas, por lo que en caso de duda el juez deberá resolverlos, según su libre convicción, ponderando absolutamente todas las circunstancias<sup>196</sup>.

---

<sup>192</sup> Esta postura ha dado origen a una teoría denominada “teoría de la atemperación”, que permite matizar las causas que producen un resultado lesivo bajo un ánimo proteccionista del Estado, lo que influye en la fijación de la cuantía de la reparación o indemnización. Castro estrada Álvaro, *op. cit.*, nota 1, p. 377.

<sup>193</sup> Sobre el particular el tratadista Rojina Villegas habla de causa eficiente y causas concurrentes. Rojina Villegas, *op. cit.*, nota 166, p. 417. Al igual que en materia penal, en el ámbito civil se contempla una teoría del hecho determinante o condición *sine qua non*, la cual es limitada por la diversa teoría de la causalidad adecuada.

<sup>194</sup> *Actori incumbit probatio*.

<sup>195</sup> Artículos 1918 a 1933 del CCF.

<sup>196</sup> Castán Tobeñas, José, *op. cit.*, nota 172, p. 280.

#### **D. Reparación e indemnización**

De conformidad con la teoría de las obligaciones el objeto de la responsabilidad lo constituye la reparación e indemnización de los daños y perjuicios producidos, por lo que ahora corresponde abocarnos a su estudio.

La terminología empleada por los autores al tratar el tema de la entrega de una suma de dinero al perjudicado por un daño o un perjuicio dista mucho de ser coincidente. Así, algunos autores hablan de reparación, resarcimiento e indemnización como sinónimos<sup>197</sup>. Otros, sin embargo, intentan dar matices de carácter técnico que identifiquen el contenido y el significado de los términos expresados. Pero ni siquiera respecto de estos últimos existe una absoluta coincidencia<sup>198</sup> sin que, para efectos del presente trabajo, sea necesario abundar sobre el tema.

En pocas palabras, indemnizar quiere decir poner a uno en tanto sea posible en la misma situación patrimonial en que se encontraría, si no se hubiera producido el acontecimiento que obliga a la indemnización<sup>199</sup>.

El artículo 1915 del CCF dice:

“Artículo 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el reestablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios”.

Sobre la reparación cabe hacer las siguientes consideraciones.

---

<sup>197</sup> Enneccerus, Ludwig y otros, *op. cit.*, nota 184, p. 61.

<sup>198</sup> Ochoa Olvera, Salvador, *op. cit.*, nota 171, p. 58.

<sup>199</sup> Enneccerus, Ludwig y otros, *op. cit.*, nota 184, p. 62.

Existen dos clases o tipos de reparación, principalmente, que son<sup>200</sup>: a) la reparación natural, que es aquella que hace posible que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de producirse el evento dañoso (por ejemplo, la restitución del bien robado); y, b) la reparación por equivalencia, que tiene una función compensatoria, en la que se trata de poner en una situación no idéntica pero sí lo más igual posible a la que tenía antes del acontecimiento dañoso, siendo el dinero el medio que mejor cumple esa función.

En nuestra materia, el justiciable que resienta una indebida actuación judicial, no le queda otra opción que solicitar el pago de daños y, en su caso de los perjuicios que se le ocasionaron, pero no puede solicitar la restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes de la comisión de la falta administrativa, pues tal restitución (nulidad de actuaciones) sólo se puede dar a través de los recursos jurisdiccionales o medios de defensa legales, pero no a través de una queja administrativa.

Ya se dijo anteriormente que la reparación o indemnización debe ser proporcional al daño o al perjuicio causado. El propio CCF, en el artículo 1915, segundo párrafo, remite a la Ley Federal del Trabajo, en lo que se refiere a la cuantía de la indemnización, en los casos en que se cause la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal. Para el cálculo de aquélla se debe tomar como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la ley laboral.

---

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 60 y 61.



En relación con la reparación del daño moral, no todos los autores están de acuerdo con la idea de que se pueda resarcir<sup>201</sup>, basándose en la idea de que solamente se puede reparar lo que es apreciable por los sentidos. Además, si se atiende a la reparación en un sentido restringido, esto es, como el reestablecimiento de la situación al estado anterior, tal como lo define el artículo 1915 del CCF antes transcrito, es obvio que no podrá lograrse tal resultado cuando se trata de daños morales.

En efecto, tratándose de bienes patrimoniales, el problema se resuelve rápidamente, dada su naturaleza: si dañé un coche, entonces o bien pago la compostura (reparación natural) o bien entrego un bien de la misma especie y calidad (reparación por equivalencia). Pero si lesiono el honor de una persona, causándole un dolor moral, dicho agravio quedará para siempre; nunca existirá en la reparación moral la situación de que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban o que el daño se desaparezca.

Sin embargo, si se entrega, por ejemplo una suma de dinero, no como compensación, pero sí como una satisfacción equivalente, por concepto de reparación del daño moral, aunque el dolor no desaparece, la cuantía que se recibe, puede servir para remediar, en lo posible, el dolor moral sufrido, aumentando así cuantitativa y cualitativamente el patrimonio de esa índole<sup>202</sup>.

Piénsese en el multicitado ejemplo de una persona que, de manera indebida lo privan de su libertad durante un proceso que culmina con una sentencia absolutoria. El dinero que reciba como reparación, seguramente no le recompensará el año, o

---

<sup>201</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *op. cit.*, nota 160, pp. 801 a 804.

<sup>202</sup> Ochoa Olvera, Salvador, *op. cit.*, nota 171, pp. 7 a 14.

probablemente, los años que permaneció encerrado en una cárcel, pero sí le servirá para poder publicar la sentencia en los periódicos, los considerandos y resolutivos de esa sentencia, en donde se le absuelve de las imputaciones difamatorias hechas en su contra. Así, esta reparación del honor, decoro, reputación o consideración menoscabados puede prevenir futuros daños patrimoniales susceptibles de sobrevenir en un futuro como consecuencia indirecta del atentado contra aquel bien jurídico<sup>203</sup>.

De ahí que la reparación moral en nuestro derecho sólo puede ser equivalente, operando la compensación a través de la entrega de una suma de dinero; y, satisfactoria, en razón de que los bienes que tutela no admiten una evaluación en dinero, ni perfecta ni aproximada, por ser de naturaleza extrapatrimonial.

Cabe destacar que la reparación del daño moral, como institución autónoma, no se encuentra ni relacionada ni supeditada a la existencia de otro tipo de responsabilidad civil o penal, como tampoco a la presencia de un daño patrimonial<sup>204</sup>.

Señala Gutiérrez y González que “reparar un daño” no es sólo rehacer lo que se ha destruido, sino también suministrar al que sufre el daño, la posibilidad de procurarse satisfactores equivalentes a los que ha perdido<sup>205</sup>.

El propio CCF, en el artículo 1916, señala que tanto el Estado, como sus servidores públicos, tendrán la obligación de reparar el daño moral que llegaren a producir por acciones u omisiones ilícitas. Obligación que se prevé nuevamente a

---

<sup>203</sup> *Ibidem*, pp. 10 y 11.

<sup>204</sup> Una situación contraria prevalecía antes de la reforma de 28 de diciembre de 1982, en la que de acuerdo con el artículo 1916 del CCF entonces vigente, el daño moral: a) no era una figura autónoma, sino que se encontraba supeditado a la existencia de un daño patrimonial; y, b) el Estado en ningún caso podría ser sujeto activo de la relación jurídica nacida del daño moral.

<sup>205</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *op. cit.*, nota 160, p. 804.

través del diverso 1928 del citado ordenamiento legal en el que, sin diferenciar entre daño patrimonial y extrapatrimonial, se dice que la Nación puede ser sujeto activo de la relación jurídica nacida del daño causado por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas.

En cuanto al monto de la reparación por daño moral, será determinado de manera discrecional por el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable<sup>206</sup> y del afectado, así como las demás circunstancias del caso. Pero el hecho de que el juzgador tenga en cuenta los anteriores elementos no implica ninguna limitación al monto de la condena, sino que el arbitrio judicial debe nutrirse de dichos elementos para fundar y motivar su resolución, aunque se reconoce que los jueces, al ser el daño moral una institución relativamente de “reciente creación” no se atreven a condenar al pago de aquél tan fácilmente.

Según el autor Ochoa Olvera, la facultad discrecional del juzgador, al momento de fijar la cuantía del dinero que será entregado a título de reparación moral, tendrá que atender a los siguientes principios<sup>207</sup>:

- a) El juez deberá hacer un análisis de los derechos lesionados, es decir, deberá estudiar qué derecho o derechos se lesionaron para determinar la gravedad del daño y, por tanto, el incremento o disminución de la suma a entregar.

---

<sup>206</sup> Piénsese que el Estado puede ser también responsable solidaria o subsidiariamente con el juzgador. En este sentido deviene problemático la determinación de la situación económica del Estado, quien siempre se presume solvente. Ello podría dar lugar al pago de indemnizaciones excesivamente elevadas a su cargo. Por tal razón, sería conveniente fijar como tope máximo a tales indemnizaciones una cifra equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el D.F., por cada reclamante. Castro Estrada Álvaro, *op. cit.*, nota 1, p. 419.

<sup>207</sup> Ochoa Olvera, Salvador, *op. cit.*, nota 171, pp. 111 a 114.

- b) El grado de relación entre sujeto activo y pasivo, esto es, el vínculo jurídico que existía entre ambos, al momento de darse la conducta dañosa.
- c) La situación económica de ambos sujetos, descartándose la idea de que si el activo es muy rico, la reparación o indemnización debe ser generosa, pues debe recordarse que aquélla cumple una función satisfactoria que no debe ser confundida con un enriquecimiento sin causa.
- d) Circunstancias genéricas del caso que se refieren a todo elemento extraño a lo ya mencionado y que sean de una importancia tal que influya en el aumento o disminución de la cuantía. Debe recordarse que todos los elementos de prueba son admisibles en esta materia y pueden ser utilizados para demostrar lo significativo, reducido o simbólico de un agravio moral.

## **2. Procedimiento**

Ya se mencionó que los juicios por responsabilidad civil son prácticamente inoperantes en nuestro país. Ello, pues la mayoría de los mexicanos no sabemos qué derechos tenemos, ni cómo ejercerlos, aspecto que deviene, con mayor frecuencia entre las personas de escasos recursos y poca instrucción, ajenas por completo a los tecnicismos legales<sup>208</sup>. Esta inoperancia es aún mayor tratándose de

---

<sup>208</sup> Salgado Ledesma, Eréndira, “Los derechos humanos y el Poder Judicial de la Federación, una relación de tiempo”, *Lex, Difusión y Análisis*, México, Editora Laguna S.A. de C.V., enero 2001, número 67, p. 51.

responsabilidad civil en contra del Estado, por los daños y perjuicios causados por los juzgadores federales en el ejercicio de la función jurisdiccional que se les confió.

Veamos ahora cuáles serían los requisitos de procedencia de la acción indemnizatoria en contra del Estado por indebidas actuaciones judiciales.

En primer término, debe establecerse que, a diferencia de la responsabilidad penal, en las demandas civiles no se requiere declaración de procedencia.

Ahora bien, si la indebida actuación judicial que causó los daños y perjuicios en el justiciable, fue cometida intencionalmente, es decir, con dolo, tanto el Estado, como el juzgador, responden solidariamente. Se trata entonces de lo que la doctrina denomina responsabilidad directa, pues el justiciable afectado puede escoger entre el Estado o el juzgador como demandados. Sin embargo, si la actuación judicial indebida se cometió por descuido o negligencia, en este caso, se demandará al juzgador y, sólo si éste no tiene bienes o no son suficientes para responder de los daños y perjuicios causados, la responsabilidad podrá hacerse efectiva en contra del Estado, sin perjuicio, de que éste pueda repetir en contra del funcionario. Esta responsabilidad se denomina indirecta o subsidiaria<sup>209</sup>.

En síntesis: de los daños y perjuicios causados por sus servidores con motivo de la función pública que desempeñan, el Estado responde:

- Solidariamente, si el servidor público causó los daños y perjuicios con intención, esto es, si aquél actuó dolosamente; o

---

<sup>209</sup> En la responsabilidad solidaria, el Estado está obligado a reparar en su integridad los daños e indemnizar por los perjuicios causados por sus servidores públicos, independientemente de que aquéllos tengan o no bienes suficientes con qué responder de sus actos; mientras que en la responsabilidad subsidiaria, el Estado sólo está obligado a responder cuando el servidor público no tenga bienes o no sean suficientes para reparar los daños e indemnizar por los perjuicios causados por la indebida prestación del servicio que el propio Estado le encomendó.

- Subsidiariamente, si el servidor público actuó con culpa, esto es, si no desempeñó el servicio público que le fue encomendado con la diligencia que debía y podía desempeñarlo.

Antes de la reforma de 10 de enero de 1994, el directamente responsable del daño o del perjuicio<sup>210</sup> causado, esto es, el funcionario público, debía responder con su patrimonio, en todos los casos y sólo en el caso de que éste no tuviera bienes o no fueran suficientes para cubrir el monto del daño sería responsable el Estado. Esto es, la responsabilidad civil del Estado era siempre subsidiaria.

De esta forma se pretendió facilitar el procedimiento de indemnización al particular que hubiese resentido la “intencionalidad” de la conducta, toda vez que en tales casos puede demandar tanto al servidor público como al Estado directamente, esto último, sin preocuparse de la insolvencia del primero.

No debe de olvidarse que los supuestos que se plantean se actualizan cuando el funcionario, con motivo de las funciones que se le tienen asignadas en el ejercicio del servicio público encomendado, causa el daño al gobernado; de otra manera, esto es, si el daño se comete en lo personal, la responsabilidad deviene entonces también en lo personal.

Para reforzar la reforma de que se habla y abrir aún más la vía para solicitar al Estado el cumplimiento de su responsabilidad, se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el artículo 77 bis, que dispone:

“Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia,

---

<sup>210</sup> Antes de la reforma de la que hablamos la redacción del precepto legal en estudio inexplicablemente no incorporaba el término “perjuicio”.

ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra. El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares. Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial...”.

El precepto legal antes transcrito fue derogado por la nueva LFRASP, en cuyo artículo 33 prevé actualmente que en el caso de que en el procedimiento administrativo se haya declarado la existencia de una falta administrativa, la cual haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante las dependencias a las cuales se encuentran adscritos los servidores que incurrieron en las faltas, o ante las contralorías internas respectivas, para que éstas reconozcan la responsabilidad de indemnizar en cantidad líquida. Si la dependencia no acepta la responsabilidad, o si el monto no satisface al reclamante, quedan expeditos sus derechos para hacerlos valer por las vías jurisdiccionales correspondientes. Este último texto deja la semilla de conflictos competenciales, pues no se señala claramente la vía para exigir la reparación o indemnización.

La ventaja de este procedimiento administrativo de reclamación de daños y perjuicios es que en él no se requiere probar que aquéllos tuvieron su origen en actos ilícitos dolosos, o bien soportar la insolvencia del servidor público, aunque queda limitado a la determinación de la responsabilidad personal disciplinaria del servidor. De ahí que la responsabilidad civil del Estado prevista en la LFRASP sea indirecta y subjetiva, pues un sistema de responsabilidad directo y objetivo del Estado, sería aquel en el que sin necesidad de procedimiento administrativo o juicio previo, el Estado reconociera su responsabilidad directa e indemnizara cuando se le hayan acreditado la realidad de los daños y perjuicios resentidos en el patrimonio de los gobernados. Ello, sin perjuicio de poder repetir posteriormente contra el servidor.

De lo expuesto y como se verá en materia de responsabilidad civil del Estado existe una triple regulación: subsidiaria y solidaria (CCF) e indirecta, subjetiva (LFRASP) y objetiva y directa (CPEUM). Esta última sólo tratándose de la actividad administrativa irregular, mas no respecto de la actividad jurisdiccional que es la que a nosotros nos importa, en la que permanece , sea como sea, indirecta.

En la práctica, el CJF, a través de la Contraloría del PJF, no ha reconocido, hasta la fecha la responsabilidad de reparar e indemnizar los daños y perjuicios causados por algún juzgador, a pesar de reconocerse las faltas administrativas en las que incurrían. Lo anterior, pues en la redacción de las resoluciones que ponen fin a los procedimientos disciplinarios, se pone especial énfasis en que, a pesar de declararse la existencia de la responsabilidad administrativa, no se alude a la causación de daños o perjuicios. Así, dicho organismo se evita cualquier reclamación ante la propia Contraloría o por vía judicial.

Por otro lado, cabe señalar que la LOPJF no contempla la posibilidad de exigir a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación el pago de daños y perjuicios, aunque, como se vio, en este caso, la LFRASP sí lo hace.

Independientemente de la vía (judicial o administrativa) por la que se reclame la responsabilidad civil por una indebida actuación judicial, debe tenerse en cuenta que, en todos los casos, se requiere acudir a un tribunal “previo”, que es el CJF o la SCJN, quienes tienen la facultad para declarar que el juzgador incurrió en responsabilidad administrativa y que produjo daños y perjuicios al justiciable.

Por último, cabe destacar que la responsabilidad civil puede existir aún cuando se absuelva de toda responsabilidad penal a un acusado.



### **3. Reforma constitucional**

Por decreto del Presidente Vicente Fox Quesada, publicado en el DOF el 14 de junio de 2002<sup>211</sup>, se modificó el Título Cuarto Constitucional (“De las Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”) y se adicionó el artículo 113 de nuestra ley fundamental, en los siguientes términos:

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

De la anterior transcripción se desprende que el Estado, de manera directa, pagará los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos en el ejercicio de la función que desempeñen. Esto, con independencia de que la actividad administrativa irregular en la que incurran sea cometida intencionalmente o a título de culpa.

El único artículo transitorio del citado decreto presidencial señala que los criterios conforme a los cuales la Federación deberá expedir las leyes secundarias para el cumplimiento de la responsabilidad estatal, son los siguientes:

- El pago de la indemnización se efectuará después de seguir los procedimientos para determinar que al particular le corresponde efectivamente la indemnización que reclama; y
- El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

---

<sup>211</sup> En cuyo único artículo transitorio, se determinó que entraría en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación, esto es, el 1º de enero de 2004.

De este decreto podría desprenderse que el Estado será responsable por los daños que causen los juzgadores en los bienes o derechos de los justiciables. Sin embargo, hay que aclarar que la reforma de que se trata habla de actividad administrativa y no de actividad jurisdiccional que es la que llevan a cabo propiamente los juzgadores. En este sentido, la reforma constitucional no alcanza el ámbito judicial. Sin embargo, el CCF en el artículo 1927, es muy claro al señalar que el Estado es responsable por los daños y perjuicios que causen cualquiera de sus servidores públicos, esto es, incluso los juzgadores y no sólo los que desplieguen una actividad administrativa como señala la reforma. Además, también la LFRASP, como vimos, prevé esa responsabilidad a cargo de los juzgadores.

La mayoría de los países que aún no tienen contemplada constitucionalmente la responsabilidad civil derivada de la actividad jurisdiccional, se debe, principalmente, al argumento de que las arcas públicas se vaciarían con el pago de las correspondientes indemnizaciones. Sin embargo, la doctrina afirma que no se han podido identificar cifras presupuestarias que demuestren la excesiva carga financiera que algunos suponen tendría su adopción y, por el contrario, han generado un mayor cuidado en la prestación de los servicios públicos<sup>212</sup>. Es más, en naciones como España que, como se dijo con antelación, su Constitución prevé la indemnización o reparación derivadas de responsabilidades por error judicial y funcionamiento anormal del servicio de justicia, el número de casos y las cantidades

---

<sup>212</sup> Por tal razón Alberto del Castillo del Valle, considera que la institución jurídica en estudio es un medio de control constitucional de índole preventivo, porque con la previsión legal de ella, los servidores públicos cuidarán de no incurrir en conductas que posteriormente impliquen la necesidad de indemnizar al gobernado, cubriendo la cantidad que se determine en la sentencia respectiva, con su propio pecunio o bien, en los casos en que el Estado responda solidaria o subsidiariamente, éste pueda repetir en su contra. Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 103, p. 89.

pagadas sobre este concepto, a diferencia de los montos generados por los errores de la Administración Pública, son muy reducidos<sup>213</sup>.

Para frenar la idea de la responsabilidad patrimonial de los juzgadores en el ejercicio de su función se aduce que no tendría razón de ser esa instancia ya que sería el propio Poder Judicial el competente para declarar su condena. En ese sentido dicho Poder se convertiría en juez y parte, lo que debilitaría la confianza que se deposita en él.

También se dice que la adopción de un sistema de responsabilidad como el que ahora se analiza, significaría reconocer a nivel constitucional un quebrantamiento del principio de cosa juzgada del que están inmersas algunas resoluciones judiciales, lo que conllevaría a una inseguridad jurídica.

Por otro lado, se afirma que la contemplación a nivel constitucional del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado- juez generaría la paralización del servicio de impartición y administración de justicia, en virtud de que provocaría entre los titulares de los órganos jurisdiccionales y sus auxiliares temor de actuar, dado que, en la mayoría de los casos, no tendrían recursos económicos suficientes para sufragar el monto de los daños y perjuicios causados, además de su inminente destitución ante una ilegal conducta de su parte. Lo anterior, según Álvaro Castro Estrada<sup>214</sup> es parcialmente cierto pues el Estado no está obligado a repetir contra un servidor público acusado y condenado administrativamente por una falta, sino que se

---

<sup>213</sup> Castro Estrada Álvaro, *op. cit.*, nota 1, p. 20.

<sup>214</sup> De 1985, año en que se reguló la LOPJF en su Título V “De la Responsabilidad del Estado por el Funcionamiento de la Administración de Justicia” hasta 1993, sólo se presentaron 9 casos de indemnización. *Ibidem*, pp. 21 a 27 y 92.

trata de una facultad potestativa que deberá ponderarse en cada caso concreto, aunque desde luego hay quienes abogan por su ejercicio obligatorio.

Si México se considera un país democrático debe aspirar constitucionalmente a un sistema de responsabilidad judicial que concilie la necesidad de exigir el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por un deficiente funcionamiento, ello sin la merma de principio general de derecho alguno, dentro de los que, sin lugar a dudas, debe contemplarse también el principio de justicia que reconoce que los daños deben ser reparados. De esta forma el Estado, a través del CJF, se vería obligado a ejercer una “sana” vigilancia entre los juzgadores, a efecto de que no incurran en actuaciones dañosas, so pena de sufrir el PJF una merma en su propio patrimonio. Esto, siempre y cuando no infunda temor entre sus integrantes, al grado de verse paralizada la función jurisdiccional federal.

#### **4. Resumen**

Actualmente, tanto la CPEUM, como el CCF y la LFRASP, prevén que el Estado es responsable de reparar e indemnizar a los gobernados por los daños y perjuicios que éstos causen en el ejercicio de la función pública que desempeñan.

Para que proceda una indemnización por responsabilidad civil se requieren de los siguientes elementos: a) la declaración de existencia de una falta administrativa cometida por el servidor público; b) la causación de daños o perjuicios con motivo de esa falta, dentro de los que deben contemplarse los daños morales; y c) un nexo causal entre la infracción administrativa y los daños o perjuicios causados.

La reparación o indemnización de que se trata debe ser proporcional al daño sufrido por el gobernado.

La LFRASP prevé en el artículo 33 la posibilidad de reclamar ante la dependencia a la que se encuentra adscrito el funcionario que cometió la falta o ante la respectiva contraloría interna (en nuestro caso la Contraloría del PJP), la indemnización de que se trata. Si la dependencia no reconoce dicha responsabilidad, quedan expeditos los derechos del gobernado para hacerlos valer en la vía jurisdiccional correspondiente, que no puede ser otra, más que la vía civil.

Por reforma constitucional que entró en vigor este año, se estableció que la responsabilidad del Estado era objetiva y directa. Con ello se deroga el CCF que señalaba que, en los casos en que la falta que produjo los daños o perjuicios, fuera cometida dolosamente, el Estado respondía de manera solidaria; y, que en los demás casos (es decir, cuando la falta se cometiera a título de culpa), el Estado respondía subsidiariamente, si el servidor no tenía bienes o no fueran suficientes para reparar los daños e indemnizar los perjuicios. Sin embargo, dicha reforma no abarca el ámbito judicial, pues sólo se refiere a la actividad administrativa irregular estatal.

Debe destacarse que en nuestro país son pocos los juicios de responsabilidad civil que se promueven. Es más, el CJF, en las resoluciones en las que se declara la existencia de una falta administrativa en contra de un juzgador, cuida, hasta el más último detalle, a fin de que no pueda obtenerse reparación o indemnización alguna. Es decir, se declara la existencia de la falta administrativa, pero no la existencia y menos la cuantía de los daños o perjuicios que, en su caso, pudo haber producido la falta. Así, se evita cualquier reclamación de índole administrativa o judicial, que pudiera perjudicar su presupuesto.

## VI. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos (y, por ende, de los juzgadores), se encuentra prevista, a nivel constitucional, en los artículos 109, fracción III y 113. Fue creación de las reformas al Título IV de la CPEUM de 1982, conocidas como “las reformas de renovación moral”<sup>215</sup>.

Esta responsabilidad, también llamada disciplinaria<sup>216</sup>, consiste en asegurar a través de una variedad de sanciones (que, como se verá, van desde el apercibimiento privado hasta la destitución e inhabilitación), el cumplimiento de los deberes judiciales que son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio de impartición de justicia. Para el autor Alejandro Álvarez Cárdenas, un juzgador incurre en responsabilidad administrativa cuando con su conducta vulnera el desempeño, labor, prestigio e imagen del servicio público de administrar e impartir justicia<sup>217</sup>.

En lo que se refiere a la responsabilidad de los juzgadores se le conoce como responsabilidad judicial, la que según el Diccionario para Juristas de Palomar de Miguel, es “aquella exigible a los miembros del Poder Judicial, por la infracción culposa o dolosa de sus deberes y funciones”<sup>218</sup>.

---

<sup>215</sup> La renovación moral era entendida, según el pensamiento del que fuera Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, como el reforzamiento y vigorización de todo lo que asegurara la supeditación de los intereses individuales y de gremio al interés general de la nación y al orden constitucional. Así, la trilogía sobre la que se sustentó dicha renovación, la constituyeron las reformas al Título Cuarto Constitucional, al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, así como a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, nota 33, p. 9 a 23.

<sup>216</sup> Existen autores que denominan a esta responsabilidad como oficial y la definen como aquella en que incurren los empleados y funcionarios públicos, por las faltas cometidas en el desempeño de sus labores o funciones. Palomar de Miguel, Juan, *op. cit.*, nota 2, p. 1189.

<sup>217</sup> Álvarez Cárdenas, Alejandro, *op. cit.*, nota 7, p. 48.

<sup>218</sup> Palomar de Miguel, Juan, *op. cit.*, nota 2, p. 1188.

Para otros autores, la responsabilidad judicial, *lato sensu*, es el procedimiento establecido para imponer sanciones a los jueces que cometen errores inexcusables, faltas o delitos en el ejercicio de sus funciones.

La responsabilidad administrativa o disciplinaria de los juzgadores implica una vigilancia permanente del servicio de impartición de justicia que, al final se traduce en la imposición de sanciones.

Para llevar a cabo esa labor de vigilancia está el CJF. Esto, de acuerdo con el artículo 94, segundo párrafo, constitucional y 68 de la LOPJF. En efecto, dicho organismo del PJJF resuelve los procedimientos sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos judiciales, con excepción de aquellos pertenecientes a la SCJN y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Desde este momento cabe señalar que la responsabilidad administrativa de los juzgadores, está íntimamente ligada a la independencia judicial<sup>219</sup>, por la cual también debe velar el CJF en todo momento, así como por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación e imparcialidad de los miembros de este último. En efecto, existe una frontera difícil de esclarecer entre la responsabilidad administrativa y la independencia de los juzgadores, pues en el procedimiento administrativo se debe verificar si un funcionario judicial incumplió con algunos de los deberes a su cargo, pero sin vulnerar dicha independencia, pues no es el cauce legal para fijar la interpretación y alcance de una actuación judicial, ya que sólo se refiere a la declaración de la existencia de una infracción administrativa por parte de un

---

<sup>219</sup> La independencia judicial se refiere a la no interposición de factores que puedan alterar las decisiones, de modo tal que no se obtenga la justicia a que refiere el artículo 17 constitucional. Dichos factores pueden provenir de otros Poderes de la Unión, así como del propio PJJF; o bien, de factores externos del Estado. De ella hablaremos con mayor amplitud en el **CAPÍTULO CUARTO** de este trabajo de investigación.

juzgador en el ejercicio de su encargo<sup>220</sup>. Ni la queja, ni la denuncia administrativa, pueden constituir un medio de defensa por el que se pueda modificar o revocar una resolución judicial.

### **1. Finalidad del procedimiento administrativo disciplinario**

Así como hay principios fundamentales de derecho privado que subyacen en el trasfondo de la responsabilidad civil de los jueces para reparar o indemnizar a una persona por los daños y perjuicios derivados de una indebida actuación judicial, lo mismo ocurre con los de derecho público cuando se trata de la responsabilidad disciplinaria.

En efecto, según se vio en el apartado que antecede, el procedimiento administrativo disciplinario tiene como fin, verificar que en el ejercicio de la función jurisdiccional que se encomendó a los juzgadores, éstos cumplan con las obligaciones a su cargo, esto es que no incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar.

Ahora bien, en caso de que dichos servidores públicos incurran en algún incumplimiento a las citadas obligaciones, entonces ha lugar a imponer una sanción.

De ahí que el llamado derecho disciplinario tenga dos finalidades una preventiva y otra represiva. En efecto, si los juzgadores saben de antemano que de incumplir con una obligación a su cargo serán acreedores a una sanción, entonces la

---

<sup>220</sup> Ello lo corrobora la tesis del Pleno de la SCJN J/P 15/ 90, visible a fojas 85, tomo VI, Octava Época, del SJF, que refiere: “QUEJA ADMINISTRATIVA. NO ES UN RECURSO POR VIRTUD DEL CUAL SE ESTUDIE, ANALICE Y RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DE UNA RESOLUCIÓN. Del contenido de la queja sólo deben tomarse en consideración los hechos que aludan a la comisión de una pretendida falta en el despacho de los negocios a cargo de un funcionario judicial. De ahí que, por regla general, no es procedente analizar los fundamentos de una resolución, ni menos pronunciarse al respecto, pues ello equivaldría a tratar la queja, como si fuera un recurso, lo cual carece de fundamento legal”.



tratarán de evitar, a toda costa, poniendo la mayor diligencia posible en el despacho de los asuntos (función preventiva). Pero, si aun poniendo el cuidado necesario incurren en algún incumplimiento, en ese caso, no habrá forma de evitar la sanción, la que, según se verá, puede llegar hasta la destitución e inhabilitación para ejercer otro cargo público por un periodo determinado.

Este criterio encuentra sustento en la tesis derivada de la resolución que puso fin a la queja administrativa 406/2001, emitida por el CJF en sesión de 7 de mayo de 2002, que dice:

“QUEJA ADMINISTRATIVA. SU FINALIDAD ES PREVENTIVA Y CORRECTIVA. La finalidad del procedimiento administrativo- disciplinario llamado comúnmente queja administrativa es preventiva y correctiva; tiene como objetivo analizar si, en el despacho de los asuntos a su cargo, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, se conducen con imparcialidad, rectitud, honestidad, competencia y cuidado para, en caso contrario, adoptar las medidas correspondientes”.

Existen autores que le niegan tales finalidades a las sanciones administrativas en general, refiriendo que su único motivo es la tutela de la función administrativa correspondiente<sup>221</sup>. Sin prejuzgar sobre otro tipo de procedimientos administrativos disciplinarios estimo que, en el caso de los juzgadores sí existe, como lo expliqué la función preventiva y represiva de las sanciones. Es obvio que si un juez de un determinado Distrito se percata que un similar es sancionado por no resolver los asuntos sometidos a su consideración en el término legal, el primero hará lo humanamente posible para no rezagarse en el ejercicio de su encargo (función preventiva). Ahora bien, el juez que se sancionó sabía que no debía rezagarse y, a pesar de ello, incurrió en dilaciones en la resolución de los juicios. Entonces, sabe que ante su conducta de incumplimiento viene la sanción (función represiva). Ahora,

---

<sup>221</sup> Soler, Sebastián, *Derecho penal argentino*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951, t. 1, pp. 22 y 23.

es claro que ambas finalidades convergen en la tutela de una correcta impartición de justicia; sin embargo, no por ello se debe reducir al procedimiento disciplinario en una simple observancia de dicha impartición.

## **2. Causas de responsabilidad o tipos administrativos**

Las causas de responsabilidad se refieren tanto a su actuación y capacidad técnica o profesional, como a conductas vinculadas con la propia función que está encomendada a los juzgadores. En ellas subyacen las obligaciones a su cargo de las que tanto hemos hablado previstas, en sentido prohibitivo, en la fracción III del artículo 109 CPEUM, que son: no incurrir en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia propios de la función jurisdiccional.

Ahora bien, si el juzgador incumple con alguna o algunas de tales obligaciones con su comportamiento activo u omisivo, necesariamente tipifica alguna o algunas de las causas de responsabilidad previstas, principalmente, en el artículo 131 de la LOPJF u 8 de la LFRASP.

Ejemplo: un magistrado de Circuito omite presentar al pleno del tribunal colegiado de Circuito al cual se encuentra adscrito, por más de un mes, un proyecto de resolución. En este caso, ese magistrado incumple con las obligaciones de legalidad y eficiencia inherentes a la función jurisdiccional y tipifica con su actuar omisivo los tipos administrativos previstos en el artículo 8, fracciones I y XXIV de la LFRASP, que dicen:

“Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: I. Cumplir el servicio público que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un

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

Vayamos por partes.

Del artículo 184 de la LA se desprende que, una vez turnado un juicio de amparo directo, a la ponencia del magistrado relator, éste cuenta con 15 días para la elaboración del correspondiente proyecto de resolución. Ahora, si dicho juzgador no presenta al tribunal en pleno el proyecto en el término antes citado, es incuestionable que incumple con la citada disposición legal, causando así la deficiencia en el servicio público de impartición de justicia. De esta forma incurre en tales causas o tipos de responsabilidad administrativa, pues incumple con las obligaciones de no afectar la legalidad y la eficiencia que deben distinguir a la función judicial.

Como se ve, el derecho disciplinario de los juzgadores federales en nuestro país opta por un sistema mixto en la definición de los deberes de esos servidores ya que, por un lado, se establecen expresamente una serie de deberes que deben cumplir en el ejercicio de su encargo (no incurrir en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia propios de la función jurisdiccional); y, por otro, define los supuestos que dan lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria (artículo 131 LOPJF y 8 LFRASP). Esta circunstancia permite indicar que la regulación vigente es heterogénea y exige una redefinición conceptual que elimine estas disfuncionalidades.

Para obtener el resultado propuesto sería ideal que los deberes generales a cargo de los juzgadores (de no afectar legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia propias de la función jurisdiccional) quedaran plasmados a nivel constitucional, como norma genérica que es, para posteriormente desarrollarlos a

través de tipos administrativos, en conductas específicas dentro de la LOPJF como ley especial que es.

### **3. Procedimiento**

El procedimiento administrativo disciplinario se rige por la LOPJF, LFRASP (la que, a su vez, remite a ordenamientos supletorios), así como por el Acuerdo General 48/1998, que Regula la Organización y Funcionamiento del CJF, que contempla un capítulo especial sobre la responsabilidad de los funcionarios judiciales.

Además del procedimiento ordinario (que a continuación se explicará), la CPEUM, en el artículo 97, prevé un procedimiento especial a través del cual se faculta a la SCJN para que, por conducto de algún ministro, juez o magistrado, por iniciativa propia, a petición del Ejecutivo o Legislativo federal o de algún Gobernador, inicie una averiguación (o solicite al CJF la inicie), en contra de algún magistrado o juez federal, por violaciones graves a la CPEUM.

Sentada la anterior excepción, señalemos ahora cuáles son las etapas del procedimiento disciplinario que son:

- A. Queja, denuncia e investigación.
- B. Informe.
- C. Audiencia y alegatos.
- D. Resolución.
- E. En algunos casos, revisión administrativa.

### **A. Queja, denuncia e investigación**

El procedimiento administrativo disciplinario que se sigue en contra de los juzgadores puede iniciarse a través de una denuncia. En ésta, el CJF, de oficio o por escrito presentado por un servidor público o agente del Ministerio Público Federal, se atribuyen al juzgador la comisión de alguna o varias conductas que, probablemente pueden tipificar alguna causa de responsabilidad.

Por otro lado, en la queja administrativa, es el gobernado quien hace las imputaciones en contra del juzgador, sin que sea necesario que tenga reconocida su personalidad dentro del juicio o procedimiento del cual emana la queja. Ello, dado que cualquier persona se encuentra legitimada para iniciar un procedimiento disciplinario, pues la resolución que pone fin a esta instancia no afecta el interés jurídico de quien la denunció<sup>222</sup>. Incluso, puede presentarse y darse curso a una denuncia anónima, siempre y cuando esté apoyada en pruebas fehacientes que permitan presumir la responsabilidad del juzgador denunciado<sup>223</sup>.

---

<sup>222</sup> Ello de acuerdo con la tesis VI.3º.12K sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible a fojas 471, tomo III, Novena Época, del SJF y su Gaceta, que dice: “ QUEJA ADMINISTRATIVA, SU RESOLUCIÓN NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DE QUIEN LA DENUNCIÓ. Como la queja administrativa no constituye propiamente un medio de defensa por el que se pueda modificar o revocar alguna resolución, sino que el fin que persigue la misma, es establecer si el funcionario judicial ha o no cometido alguna falta en el ejercicio de su cargo; de tal suerte, que si la queja resulta fundada o infundada, con ello no se afecta el interés jurídico del denunciante, pues al dejarse intacta su esfera jurídica, es incuestionable que ningún perjuicio le depara la resolución que recae a la queja; y consecuentemente dicho denunciante carece de legitimación para promover en su contra juicio de amparo”. También resulta aplicable la tesis derivada de la resolución recaída a la Q.A. 331/97, que refiere: “QUEJA ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO ACREDITAR LA PERSONALIDAD DE QUIEN PROMUEVE. El promovente de una queja administrativa no está obligado a acreditar su personalidad, ya que de acuerdo con el artículo 132 de la LOPJF, basta con que cualquier persona o servidor público tenga conocimiento de los hechos que pudieran ser constitutivos de posible responsabilidad administrativa, para que lo hagan del conocimiento del CJF y nada dice acerca de quiénes están legitimados para iniciar la instancia de que se trata, por lo que se establecería una limitación que el legislador no previó”.

<sup>223</sup> Así lo determina el artículo 132, párrafo segundo de la LOPJF y lo reitera, a contrario sensu, la tesis derivada de la resolución recaída a la Q.A. 116/98, de 1 de septiembre de 1998, que dice: “DENUNCIA ANÓNIMA. QUEJA ADMINISTRATIVA IMPROCEDENTE SI NO SE ACOMPAÑA DE DOCUMENTOS AUTÉNTICOS.- Si una queja administrativa se tramita mediante denuncia anónima a la que se acompañaron

En ambos casos los escritos de denuncia y queja deben estar apoyados en elementos probatorios suficientes para establecer la probable existencia de la infracción administrativa, así como de la probable responsabilidad del juzgador en su comisión, sin que como requisito de forma se prevea el que el denunciante o quejoso deban precisar el precepto legal en el que encuadra la conducta; por ello, la falta de tal requisito no puede tener como consecuencia declarar infundada la queja administrativa.

Por otro lado, en las investigaciones no se inicia propiamente el procedimiento disciplinario, sino que el CJF, a través de ellas, recaba las pruebas necesarias para que, en su caso, se inicie la denuncia en contra del juez o magistrado.

### **B. Desistimiento**

Por desistimiento se entiende el abandono en el trámite de un procedimiento<sup>224</sup>. En este sentido, el desistimiento no surte efecto alguno en el derecho disciplinario, pues la finalidad de la queja administrativa es valorar y, en su caso sancionar, supuestas conductas irregulares de los juzgadores; es decir, no se trata de una controversia jurisdiccional en la que pueda estar en juego el interés jurídico de alguna de las partes contendientes, supuesto este en el que, obviamente, sí cabría el desistimiento.

Por tanto, si el denunciante se desiste de la queja presentada, el procedimiento disciplinario seguirá su curso a fin de verificar la correcta o incorrecta actuación judicial de quien fue denunciado.

---

copias fotostáticas simples, sin que se adjunten documentos auténticos, de conformidad con lo previsto por el artículo 132 de la LOPJF, debe declararse improcedente”.

<sup>224</sup> Palomar de Miguel, Juan, *op. cit.*, nota 2, p. 435.

### **C. Informe**

Se trata de una especie de contestación a la denuncia o a la queja, en la que el juez se refiere a todas y cada una de las imputaciones hechas en su contra, afirmando los hechos que se le atribuyen, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o señalándolos como estime tuvieron lugar. De no referirse a alguna imputación, tales hechos se presumirán confesados, sin admitirse prueba en contrario.

En el informe el juzgador puede ofrecer los medios probatorios que estime necesarios para desvirtuar las imputaciones hechas en su contra.

### **D. Audiencia y alegatos**

Tratándose de faltas graves<sup>225</sup> y de faltas atribuidas a ministros, el Pleno de la SCJN o del CJF deberán citar al juzgador a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad que se le atribuye y su derecho a ofrecer pruebas. En esta audiencia el juzgador tendrá derecho a alegar en su defensa en forma escrita o verbal, lo que se asentará en el acta correspondiente.

### **E. Resolución**

Recibido el informe y desahogadas las pruebas si las hubiere, se tienen 30 días hábiles para emitir la resolución sobre la existencia o inexistencia de la falta administrativa, así como de la responsabilidad administrativa del juzgador

---

<sup>225</sup> Según el artículo 136 de la LOPJF, en todo caso se considerarán como faltas graves las causas de responsabilidad previstas en las fracciones XI a XIII y XV a XVII de la LFRSP; las faltas previstas en las fracciones I a VI del artículo 131 de la LOPJF; así como las señaladas en el artículo 101 de la CPEUM.

denunciado en su comisión. Dicho término comienza a contar a partir de la fecha en que el expediente haya sido recibido en la ponencia del consejero o ministro al que por turno corresponda elaborar el proyecto de resolución correspondiente. El proyecto de que se habla es el instrumento técnico utilizado por el ponente para fijar con precisión los hechos, valorarlos, determinar la falta que se estima cometida, la participación del juzgador involucrado y, como conclusión, la sanción que se propone imponer. Dicho proyecto es sometido al Pleno del CJF o bien, en el caso de no encontrarse acreditada la falta o la responsabilidad administrativa del juzgador a juicio del ponente, a la Comisión de Disciplina.

Al momento de pronunciarse la resolución dentro de un procedimiento administrativo de responsabilidad, en el que se haya acreditado la falta imputada al juzgador, el Pleno del CJF o de la SCJN podrá proveer las medidas que se estimen convenientes para la corrección o remedio inmediato de la irregularidad o irregularidades imputadas.

#### **4. Sanciones administrativas y reglas para su individualización**

El artículo 113 constitucional señala que las sanciones administrativas, además de las que señalen las leyes, consistirán en multa, suspensión, destitución e inhabilitación. La LOPJF, aparte de las sanciones antes citadas prevé el apercibimiento y la amonestación privados o públicos, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que el titular del poder disciplinario puede imponer cualquiera de las sanciones, siempre fundado y motivando su resolución.



La doctrina clasifica al apercibimiento, amonestación, multa y suspensión como sanciones represivas o correctivas; en tanto que la destitución e inhabilitación las considera de índole expulsiva o de disciplina depurativa<sup>226</sup>.

En cuanto a las reglas para la individualización de las sanciones administrativas, la CPEUM, en el precepto constitucional antes citado sólo alude a que aquéllas deberán imponerse de acuerdo con el beneficio económico obtenido por el juzgador responsable, así como de conformidad con los daños y perjuicios causados con su ilegal actuar.

Por su parte, el artículo 14 de la LFRASP prevé los siguientes elementos a tomar en consideración:

- La gravedad de la responsabilidad en la que incurre el juzgador, así como la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las leyes.
- Las circunstancias socioeconómicas del juzgador.
- El nivel jerárquico de aquél, así como sus antecedentes y antigüedad en el PJF.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución de la falta administrativa.
- La reincidencia<sup>227</sup> en el incumplimiento de las obligaciones a cargo del juzgador infractor.
- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio causado mediante la falta en que se incurrió.

---

<sup>226</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, pp. 107 y 108.

<sup>227</sup> Reincidente es el servidor público que, habiendo sido declarado responsable de la comisión de una falta administrativa, incurre nuevamente en una o varias conductas que tipifican el mismo tipo administrativo.

Como se ve, el derecho disciplinario tiene sus propias reglas para individualizar las sanciones. Por tal motivo, en la medida de lo posible, ese ordenamiento no tiene porqué acudir o echar mano de las reglas que en cuanto a las penas rigen en materia penal. Lo anterior lo corrobora el criterio de la Segunda Sala de la SCJN, aprobado el 22 de agosto de 2001, que dice:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL SISTEMA DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS QUE REGULA LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO DEBE ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LAS SANCIONES PENALES, DADA SU DIVERSA NATURALEZA.- Del texto de los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del contenido de la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la propia Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se advierte que la intención del Poder Revisor de aquélla fue la de crear un sistema de normas conducentes a sancionar, por la autoridad administrativa competente, a quienes teniendo el carácter de servidores públicos incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de la función pública. En cambio, la redacción del artículo 21 de la Constitución Federal revela que su autor designó como penas a las sanciones derivadas de la comisión de ilícitos penales, cuya aplicación compete exclusivamente a la autoridad judicial, de donde deriva que su naturaleza y fines son distintos a los del sistema de imposición de sanciones administrativas, por ser diferentes las causas que les dan origen. En esa virtud, los parámetros o lineamientos que rigen las sanciones penales no pueden ser iguales a los del sistema sancionador de responsabilidades administrativas ni, por consiguiente, puede legalmente determinarse la inconstitucionalidad de los dispositivos que fijan las sanciones relativas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con base en esta diferencia, pues sería desconocer la intención del Poder Revisor de la Constitución –contenida en la exposición de motivos y en el texto de los artículos 109 y 113 citados-, que fue la de crear un sistema de normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo el carácter de servidores públicos, incurrieran en actos u omisiones que afecten los principios fundamentales que rigen el desempeño de sus funciones, por lo que el legislador secundario, congruente con esa naturaleza y finalidad, en la referida ley reglamentaria definió el núcleo básico calificado como infracción en cada una de las fracciones del artículo 47, además de que en sus artículos 53 y 54 especificó las sanciones correspondientes a dichas faltas y fijó los elementos que debe tomar en cuenta la autoridad administrativa sancionadora para adecuarlas al caso concreto, de manera tal que se trata de sanciones de distinta naturaleza a las penales, en tanto que guardan relación con la afectación al eficaz desempeño de la función administrativa por los servidores públicos que la incumplen”.

Sin embargo, en el ámbito disciplinario se puede hablar de un principio de proporcionalidad como una especie del principio penal que, aunque independiente de aquél –por cuanto persiguen finalidades distintas- también exige una proporción entre la falta cometida y la sanción a aplicar. Este principio trae como consecuencia

el hecho de que el titular del poder disciplinario, no puede sancionar arbitrariamente, si bien la discrecionalidad administrativa con la que cuenta es indiscutible.

Pasemos ahora al análisis de las sanciones que en nuestra materia se puede imponer a los juzgadores, sin que sea necesario el estudio de la destitución del puesto ni la inhabilitación, en virtud de que las mismas ya fueron analizadas en el estudio de la responsabilidad política. La única diferencia estriba en la duración de la inhabilitación administrativa, puesto que la misma se impone, en primer término, de acuerdo con la causación o no de daños y perjuicios, así como con la existencia o no de algún beneficio o lucro; y, en segundo lugar, de conformidad con el monto de esos daños, perjuicios, beneficios o lucros. En efecto, de acuerdo con el artículo 13, fracción V de la LFRASP, cuando no se haya producido daño, perjuicio, lucro o beneficio, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. En caso contrario, se impondrán de uno hasta diez años, cuando el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años, si lo excede. Este último plazo también se impondrá por conductas graves de los servidores.

Cabe señalar que en el año 2005 se impusieron 4 inhabilitaciones y seis destituciones a diversos funcionarios judiciales<sup>228</sup>.

### ***A. Apercibimiento y amonestación***

En primer término debe destacarse que la nueva LFRASP dejó de contemplar como sanción al apercibimiento. No obstante lo anterior, en virtud de que la LOPJF sí

---

<sup>228</sup> Informe anual de labores. Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón. [http://www.cjf.gob.mx/acceso\\_informacion/informes/informe2005ministro/PDF/CJF\\_COMP.pdf](http://www.cjf.gob.mx/acceso_informacion/informes/informe2005ministro/PDF/CJF_COMP.pdf)

lo sigue contemplando, esa sanción continúa vigente en el ámbito punitivo de los juzgadores.

Tanto el apercibimiento como la amonestación son sanciones de las más leves que pueden imponerse y consisten en una represión o llamada de atención al juzgador para que se abstenga de la realización de conductas contrarias al orden jurídico- disciplinario, so pena de ser acreedor a sanciones más severas.

No es inusual que ambas figuras se utilicen como sinónimos (“llamada de atención”), tan es así que, como señalamos anteriormente, la nueva LFRASP ya ni siquiera contempla a una de ellas, esto es, al apercibimiento. Es más, las leyes disciplinarias han omitido su definición, delegando esa tarea en el legislador penal, quien en los artículos 42 y 43 del CPF definen a la amonestación y al apercibimiento, respectivamente, de la siguiente manera:

“Artículo 42.- La amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere”.

“Artículo 43.- El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente”.

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, la amonestación y el apercibimiento son dos medidas correctivas diferentes, ya que mediante la imposición de la primera, en su origen, se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como una sanción, a diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, pp. 1171 y 118.

Otros de los aspectos que es conveniente señalar es que tanto el apercibimiento como la amonestación pueden ser públicos o privados, lo cual será determinado por el titular del poder disciplinario en la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo, debiéndose asentar en el registro respectivo, así como en el expediente personal del juzgador sancionado.

Tanto el apercibimiento como la amonestación privada, se notifican por la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, por conducto de un actuario si el juzgador responsable se encuentra adscrito a un órgano jurisdiccional cuya residencia se ubica en el Distrito Federal o zona conurbada; y por correo certificado o servicio de mensajería cuando la adscripción se tenga en cualquier otro lugar de la República. Por su parte el apercibimiento y la amonestación pública se notifican por conducto del Presidente de la Comisión de Disciplina, en el seno del CJF, o bien por conducto del visitador judicial o juez de Distrito comisionado para tal fin, para lo cual se citará al juzgador respectivo y de la diligencia se levantará un acta circunstanciada que firmarán los que en ella intervienen<sup>230</sup>.

En 2005 el CJF impuso 115 apercibimientos privados, 11 públicos, 4 amonestaciones privadas, así como 10 públicas<sup>231</sup>.

## ***B. Suspensión***

La LOPJF hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de faltas administrativas y a la suspensión temporal como medida cautelar o precautoria para facilitar la conducción o continuación del procedimiento disciplinario.

---

<sup>230</sup> Artículo 230 del Acuerdo General 48/1998, que Regula la Organización y Funcionamiento del CJF.

<sup>231</sup> Informe anual de labores. Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón, op. cit, nota 228.

Respecto de la duración de la sanción en estudio, la LOPJF no estipula nada al respecto. Por ello, debemos acudir a la LFRASP, que señala en la fracción II, de su artículo 13 que se impondrá por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año. En tanto que la suspensión temporal como medida procedimental, según la fracción del diverso 134 de la LOPJF cesará cuando así lo resuelva el titular del poder disciplinario, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento, *peri si* de él resulta la inocencia del juzgador deberá ser restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Aunque ambas suspensiones son temporales (una pueda durar de tres días a tres meses y la otra el tiempo que dure un procedimiento administrativo), la sanción que se impone en una resolución se considera como suspensión lisa y llana y goza de definitividad; mientras que la suspensión procedimental es temporal y sólo se decreta para facilitar las actuaciones. Esta última medida es denominada también como “preventiva”, destinada a evitar las consecuencias molestas del mantenimiento en funciones de un servidor público sobre el cual pesa una sospecha de responsabilidad administrativa<sup>232</sup>.

Señala el artículo 230 del Acuerdo general 48/1998, que regula la Organización y Funcionamiento del CJF, que salvo el apercibimiento y la amonestación, las restantes sanciones previstas en el artículo 135 de la LOPJF, se notificarán por conducto del Presidente de la Comisión de Disciplina, el titular de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, o por algún secretario técnico adscrito a dicha

---

<sup>232</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, p. 121.

Secretaría, quien para ese efecto estará investido de fe pública, debiéndose levantar la correspondiente acta circunstanciada.

El año pasado el CJF impuso 5 suspensiones a diversos servidores del PJF<sup>233</sup>.

### **C. Sanción económica**

En términos del artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la comisión de faltas administrativas deberán imponerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por los responsables y de conformidad con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que puedan exceder dichas sanciones de tres tantos de los beneficios, daños o perjuicios.

De acuerdo con el texto fundamental la aplicación de las multas tiene como presupuesto esencial que con la conducta ilícita se haya obtenido un beneficio o producido un daño o perjuicio, todos de índole patrimonial, ya que en caso contrario se puede imponer cualquier otra sanción pero no la multa.

Cabe destacar que la LOPJF, en el artículo 134 no prevé a las sanciones económicas. Sin embargo, el artículo 13, fracción IV de la LFRASP sí lo hace, regulando en el diverso posterior que la sanción económica en ningún caso podrá ser menor o igual al beneficio obtenido o al daño o perjuicio causado, reiterando como tope el máximo que señala la CPEUM, obviamente.

Ahora bien, para evitar que la multa sea excesiva o desproporcionada, el titular del poder disciplinario no debe olvidarse, al momento de individualizarla, de los

---

<sup>233</sup> Informe anual de labores. Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón, *op. cit.*, nota 228.

parámetros a que alude el artículo 14 de la LFRASP, esto es, aquél debe atender a la gravedad de la falta, las circunstancias socioeconómicas del juzgador, su nivel jerárquico, antecedentes personales y antigüedad, etc., debiendo fundar y motivar debidamente la resolución, pues la finalidad que persigue este tipo de sanciones es, además de intimidatorio, la de evitar la reincidencia de los infractores, más no la de terminar con su patrimonio.

Dado que los daños y perjuicios que se causen con la comisión de una falta, resultan un parámetro para la imposición de las sanciones económicas, es lógico pensar que su imposición abarca su reparación e indemnización, debiéndose especificar dicha circunstancia en la resolución administrativa correspondiente.

### **5. Revisión administrativa**

Estatuye el artículo 140 de la LOPJF que sólo las resoluciones en las que se impongan como sanción administrativa la destitución en el ejercicio del cargo de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, podrán ser impugnadas mediante el recurso de revisión administrativa, del cual conocerá el Pleno de la SCJN. De lo anterior, claramente se advierte que en contra de las resoluciones que tengan por no acreditada la responsabilidad atribuida, o bien, en contra de aquellas en que se impongan apercibimiento, amonestación, multa o suspensión no procede medio de impugnación alguno.

Cabe destacar que el hecho de que la SCJN, como suprema autoridad judicial que es, conozca de este recurso y lo resuelva mediante sentencia, no hace que cambie la sanción su original carácter administrativo.



El recurso de revisión tiene como único objeto que el Pleno de la SCJN verifique si tales sanciones fueron impuestas con estricto apego a los requisitos formales previstos en las leyes aplicables. Así lo señaló el Pleno de la SCJN, en la tesis P. XXI/96, visible a fojas 468, tomo III, Novena Época del SJF y su Gaceta, que dice:

“REVISIÓN ADMINISTRATIVA, RECURSO CONTRA RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL RESOLVERLO. El examen armónico de los artículos 100 constitucional, y 11, fracciones VIII y IX, y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, permite considerar que el Pleno de la Suprema Corte tiene la facultad de interpretar, entre otros preceptos, el citado en primer término, en cuanto establece el recurso de revisión administrativa contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, relativas a la designación, adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. Para ejercer esa facultad interpretativa, el Tribunal Pleno parte de dos principios esenciales que rigen este medio de impugnación: 1) El respeto a la garantía de audiencia, que sólo puede cumplirse cabalmente cuando el afectado tiene oportunidad de invocar en su defensa todos los argumentos y razones que sean de su interés en contra de la resolución recurrida, así como de ofrecer y desahogar todas las pruebas que legalmente procedan; y, 2) La seguridad al Juez o Magistrado recurrentes de que la decisión correspondiente será examinada con apego a derecho por los dos órganos máximos del Poder Judicial Federal, finalidad fundamental del establecimiento de este recurso administrativo. Las bases rectoras anteriores dan pauta para considerar que, al decidir el recurso de revisión administrativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución del Consejo de la Judicatura Federal, y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma”.

Una vez presentado el recurso, el CJF, a través de un Consejero que será el representante del citado órgano, debe rendir un informe, el cual será remitido a la SCJN para que, junto con el citado medio de impugnación sea turnado a un ministro ponente. Este informe debe ir acompañado de todos los elementos de prueba necesarios para la resolución del recurso.

En esta segunda instancia cabe la apertura de un periodo probatorio, hasta por diez días. En este término sólo se admitirán las pruebas documentales y testimoniales.

Las resoluciones de la SCJN que declaren fundada la revisión se limitarán a declarar la nulidad de la resolución impugnada. Ello, para el efecto de que el CJF, en un plazo no mayor a 30 días naturales dicte una nueva resolución en la que acate los lineamientos determinados por la SCJN. Esos lineamientos deben ser especificados con precisión en la resolución que recaiga a la revisión. Así lo señaló el Pleno de la Corte, en la tesis P. XXXV/97, visible a fojas 131, tomo V, del SJF y su Gaceta, Novena Época, que dice:

“REVISIÓN ADMINISTRATIVA. LA SENTENCIA QUE DICTE EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DEBE SEÑALAR CON PRECISIÓN EL ALCANCE DE LA NULIDAD DECRETADA, DE ACUERDO CON SUS CARACTERÍSTICAS. El artículo 128 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone que las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia que declaren fundado el recurso de revisión administrativa, se limitarán a declarar la nulidad del acto impugnado para el efecto de que el Consejo de la Judicatura Federal dicte una nueva resolución, en un plazo no mayor a treinta días naturales. Ahora bien, no sólo lo previsto en el precepto, sino la experiencia jurisdiccional, recomiendan que ese pronunciamiento no sea genérico, sino que especifique, con toda precisión, el alcance que tiene, lo que variará de caso a caso, según los conceptos de nulidad que hayan prosperado, lo que, lógicamente, no sólo facilitará el dictado de la misma resolución, sino que evitará la interposición sucesiva de nuevas revisiones derivadas de interpretaciones diversas a las que arribarán el propio Consejo y los interesados, vulnerándose los principios establecidos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Debe destacarse que la interposición del recurso de revisión no interrumpe los efectos de la resolución del CJF impugnada.

## **6. Resumen**

La responsabilidad administrativa de los juzgadores da origen a la función disciplinaria, cuya titularidad corresponde a la SCJN y al CJF, según sea el caso. Se encuentra regulada en la LOPJF, LFRASP y acuerdos internos del CJF. En las dos primeras leyes se establecen los tipos administrativos, por cuya comisión, se sancionará a los juzgadores con apercibimiento público o privado, amonestación pública o privada, sanción económica, suspensión, destitución del puesto e

inhabilitación temporal para desempeñar otro empleo, cargo o comisión en el servicio público.

El procedimiento consta de las siguientes etapas:

A. Queja, denuncia e investigación.

B. Informe.

C. Audiencia y alegatos.

D. Resolución.

Sólo las resoluciones en las que el CJF imponga como sanción la destitución en el ejercicio del cargo o la inhabilitación son recurribles mediante la revisión de la cual conoce la SCJN.

## VII. LA RESPONSABILIDAD MORAL

Hasta aquí hemos hablado de diversas clases de responsabilidades de los juzgadores frente a terceros<sup>234</sup>; sin embargo, también existe una responsabilidad de aquéllos frente a sí mismos. En efecto, se trata de una responsabilidad interna o interior. Pero, ¿cómo surge?; ¿qué clase de normas deben infringirse para incurrir en esta responsabilidad?; ¿existen sanciones morales en caso de algún incumplimiento? Tratemos de contestar estas interrogantes.

El juzgador, además de las obligaciones legales que sabe tiene a su cargo, necesariamente debe tener reglas propias para llevar a cabo la función que le fue encomendada. Se me ocurre pensar que un juez pueda, ocasionalmente, permitir

---

<sup>234</sup> Este tipo de responsabilidades se engloban en la denominada responsabilidad profesional, pues todas constituyen formas diferentes de dar cuenta de una misma acción. Rentarías, Adrián, *op. cit.*, nota 83, p. 146.

que los empleados del órgano jurisdiccional del cual es titular puedan, por alguna causa justificada y con permiso de él, llegar fuera de sus horarios al juzgado. Sin embargo, ese titular tiene como norma interna que esos “permisos” no excedan de “x” número de ocasiones. Si accede a un número de permisos mayor a los que él consideró, entonces falta a una regla que él mismo se impuso.

Como esa regla, los juzgadores se imponen a sí mismos un cúmulo de ellas relacionadas con el servicio de impartición de justicia, como con la organización del órgano jurisdiccional. Se trata de un autocontrol o autotutela de la función jurisdiccional que se diferencia del heterocontrol que ejerce, por ejemplo, el CJF o el Ministerio Público.

Sin embargo, también puede haber un heterocontrol moral. Estamos en el caso de la contravención de una norma que además de ser interna del juez, resulta común a un grupo de personas, como por ejemplo un grupo de jueces o bien la “opinión pública”, se trata de una *communis opinio*<sup>235</sup>, que es conocida por otros autores como el reconocido Luigi Ferrajoli, como responsabilidad social, que se manifiesta en “la transparencia de la actividad judicial y en su más amplia sujeción a la crítica y al control de la opinión pública”<sup>236</sup>.

Respondemos así a la primera interrogante: la responsabilidad moral es la responsabilidad no jurídica de los juzgadores que surge mediante una indebida actuación o resolución, principalmente frente a sí mismo, aunque también puede ser frente a un grupo o comunidad de personas.

---

<sup>235</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>236</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y otros, Madrid, Editorial Trotta, 1995, p. 594.

Por lo que hace a la segunda de las cuestiones antes planteadas, es decir, en relación con la naturaleza de las normas que integran la responsabilidad moral, se trata de reglas ético- morales que acompañan al juzgador en todas sus actuaciones judiciales. Estas normas guardan relación con ciertos principios que pertenecen a una determinada cultura, clase social, tradición formación o educación del juzgador y que se reflejan en el servicio de impartición de justicia que se le encomienda.

Hasta aquí tenemos los dos elementos que integran la responsabilidad moral, a saber: a) la capacidad de discernimiento entre lo que el juzgador se impuso como bueno o malo, o mejor dicho como debido e indebido, según sus propias convicciones; y b) la violación a las reglas de ese modelo pre-fijado de comportamiento.

Vayamos ahora a la tercera interrogante, esto es, a las sanciones morales. Al respecto debe decirse que claro que sí existen sanciones morales, es decir, no jurídicas. Lo que no existe es un órgano externo que, a través de un procedimiento, las ejecute. Tales sanciones pueden ser el cargo de conciencia que genera el incumplimiento a una norma moral; la crítica de la opinión pública o de los gobernados, el sentimiento de culpa, remordimiento, etc.

Reseñar todas las reglas o normas morales que se puede imponer un juzgador resulta una labor, a mi juicio, de imposible ejecución, pues siempre existirá algo positivo que el juzgador deba o pueda hacer en beneficio de la función judicial. No obstante lo anterior, ya se mencionó en el capítulo primero que el CJF, en

conjunto con la SCJN, elaboraron un Código de Ética dirigido a todos los miembros del PJJF<sup>237</sup>.

No niego la buena intención tanto de la SCJN como del CJF en guiar a los miembros del PJJF por el recto camino del servicio de impartición de justicia; sin embargo, estimo que fuera de los deberes legales, por cuya trasgresión se puede y debe sancionar administrativamente a los juzgadores (que, como se dijo son los de no afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del servicio de impartición de justicia), no cabe absolutamente ningún otro deber, cuyo cumplimiento pueda exigírseles, llámese el deber como se llame o redáctese el mismo en la forma más elocuente posible. Con ello, no trato de decir que un juzgador no deba preservar el recto ejercicio de su función, denunciando cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia<sup>238</sup>; o bien que aquél no deba evitar conceder ventajas o privilegios ilegítimos a cualquiera de las partes<sup>239</sup>; sino que estimo que tales “reglas”, ya se encuentran inmersas en los deberes legales antes aludidos y, por ende, sobra recopilarlos en la forma que sea.

Por otro lado, del mencionado Código llaman mi atención otras normas, como la contenida en la regla 3.1, del Capítulo III denominado “Objetividad”, que dice: “al emitir una resolución, no busca reconocimiento alguno”. Me interesa esa regla por lo siguiente: ¿qué pasa si un juez, al emitir una sentencia sí busca el reconocimiento? Ese sentimiento por parte del juzgador, más que algo “negativo”, constituye, a mi

---

<sup>237</sup> Véase el Proyecto definitivo del citado Código de Ética en <http://www.scjn.gob.mx/>

<sup>238</sup> Regla o norma 1.2, del Capítulo I, denominado “Independencia”, del citado Código de Ética del PJJF

<sup>239</sup> Regla o norma 2.1, del Capítulo II, denominado “Imparcialidad”, del mismo ordenamiento.

juicio, un aspecto positivo de superación profesional. Por tanto, considero que dicha regla es completamente absurda.

En resumen, a la par de la responsabilidad jurídica de los juzgadores (que se conforma por la política, penal civil y administrativa) en el ejercicio del cargo, también tienen una responsabilidad moral. Esa responsabilidad moral se constituye por normas impuestas sólo por el propio juzgador, imposibles de recopilar en su integridad bajo una codificación. El incumplimiento a esas normas genera una sanción que es interna y se reduce al cargo de conciencia en el propio servidor público. Puede suceder que la sanción rebase el ámbito interno, como puede ser la censura o crítica de la sociedad, pero en ninguno de esos casos, la sanción trasciende el ámbito jurídico.

### **VIII. LA RESPONSABILIDAD POPULAR**

La legislación de la que en su momento constituyó la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) así como la correspondiente en otros países de parecido sistema jurídico, preveían una responsabilidad sociopolítica denominada popular<sup>240</sup>. Mediante ella los jueces respondían ante el pueblo, quien tenía la facultad de revocarles su encargo en el caso de que ya no merecieran su confianza o se hicieran indignos del honor de ejercerlo. En ese entonces los jueces populares tenían la obligación de informar periódicamente a sus electores o a los órganos que los hubieren designado. Cada informe era objeto de debate, durante el cual se criticaban

---

<sup>240</sup> Cappelletti, Mauro, *La responsabilidad de los jueces*, Argentina, Editorial Jus, 1988, pp. 51 a 55.

las actuaciones judiciales. El atraso del despacho, los errores y deficiencias inexcusables podían dar lugar a responsabilidad.

El derecho de iniciativa de revocación correspondía a una gran cantidad de grupos: granjas colectivas, sindicatos, cooperativas y otras organizaciones públicas, colectividades de trabajo, asambleas del personal de las unidades militares y de los electores del distrito respectivo. Si algunas de esas organizaciones o asambleas llegaba a la conclusión de que el juez popular debía ser separado de su cargo, hacía saber fundadamente su decisión a la mesa directiva del correspondiente soviet de diputados, la cual analizaba la legalidad del procedimiento y en caso de aprobarla fijaba la fecha de los comicios, pudiéndose antes hacer propaganda a favor o en contra de la revocación.

## **IX. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS JUZGADORES EN DIVEROS PAÍSES**

Enseguida se realizará un breve análisis comparativo, a nivel constitucional, de la institución de la responsabilidad judicial en diversos países, que representan los distintos sistemas jurídicos correspondientes a necesidades de sociedades con características diversas. Así, con la utilización de un método comparativo constitucional podremos obtener una visión general de la institución judicial que nos ocupa, para de esta forma poder arribar a conclusiones que redunden en su beneficio, echando mano de la experiencia internacional.



## **1. Italia**

El artículo 82 constitucional refiere que cada Cámara podrá acordar investigaciones sobre materias de interés público como lo es la materia judicial. Con este fin nombrará entre sus miembros una comisión formada de tal modo que refleje la proporción de los diversos grupos. Dicha comisión procederá a las indagaciones y a los exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial.

Por otra parte, el artículo 104 constitucional prevé la existencia del Consejo Superior de la Magistratura como órgano autónomo e independiente de cualquier otro poder. Para su funcionamiento cuenta con un Comité de Presidencia, diversas comisiones, así como una sección disciplinaria que ejerce tal potestad sobre los magistrados así como funciones de inspección.

La inamovilidad de los funcionarios judiciales se encuentra contemplada en el artículo 107 constitucional, los cuales no podrán ser dispensados o suspendidos del servicio ni destinados a otras sedes sino mediante decisión del citado Consejo adoptada con las garantías de defensa legales.

Junto con el Consejo de la Magistratura creado en 1947, el Ministerio de Justicia coadyuva en la organización y funcionamiento de los servicios relacionados con la administración de justicia. En lo que a nosotros nos interesa, dicho Ministerio tiene como facultad la de promover el ejercicio de la acción disciplinaria frente a jueces y a magistrados, mediante solicitud dirigida al Fiscal General de la Corte de Casación.

En materia civil se promulgó en 1988 una ley sobre resarcimiento por los daños ocasionados por el ejercicio de la función jurisdiccional. Sólo se puede incurrir en responsabilidad civil a título de dolo o culpa grave y por errores de hecho o de derecho, mas no por la actividad de interpretación de las normas jurídicas ni por la valoración de hechos o pruebas. La demanda civil se dirige directamente al Estado y éste puede repetir contra el juzgador responsable.

## **2. Argentina**

El artículo 45 de la Constitución de este país señala que corresponde a la Cámara de Diputados, como facultad exclusiva, el derecho de acusar ante el Senado, entre otros funcionarios no menos importantes, a los miembros de la Suprema Corte y de demás tribunales inferiores de la nación en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño, por delito en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes.

Por otro lado, el Consejo de la Magistratura de Argentina surgido por la ley 24.309 de Reforma Constitucional Nacional se compone de un modo plural tanto por representantes de los órganos políticos electos popularmente, como por jueces de todas las instancias, abogados y personas del ámbito académico y científico del país.

Entre las principales funciones del citado Consejo y, en lo que a nosotros nos interesa, destaca el control disciplinario de los miembros del Poder Judicial. En efecto, a él le corresponde decidir la apertura del procedimiento de remoción de juzgadores y, en su caso, ordenar la suspensión así como la formulación de la acusación correspondiente.

Otra de las garantías indispensables para el ejercicio de la actividad jurisdiccional en ese país, lo constituye la inamovilidad. La ley fundamental argentina dispone que los jueces de la Corte únicamente serán removidos de su cargo mediante juicio político, en tanto que los inferiores son removibles a través de un Jurado de Enjuiciamiento.

El citado Jurado de Enjuiciamiento está contemplado en el artículo 115 constitucional y se encuentra integrado por legisladores, magistrados y abogados; se estima que viene constituir un segundo Consejo de la Magistratura y que el motivo de su creación obedece al deseo de agilizar y despartidizar los mecanismos de exclusión de magistrados incompetentes o indignos<sup>241</sup>.

En relación con la responsabilidad civil de los juzgadores argentinos es reconocida por el sistema jurídico del país con carácter excepcional, dado que la comunidad tiene el deber o carga genérica de soportar los daños ocasionados por una sentencia desfavorable, como consecuencia del sometimiento de los particulares a un proceso. Para la procedencia de esta responsabilidad se requiere que la sentencia de la que dimana la responsabilidad sea declarada ilegítima y, por tanto, dejada sin efectos.

### **3. Colombia**

Corresponde a la Cámara de Diputados conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los funcionarios y, en su caso, acusarlos ante el Senado.

---

<sup>241</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 755.

El Consejo de la Judicatura se divide para su funcionamiento en dos salas: una administrativa y una jurisdiccional disciplinaria.

El sistema colombiano no cuenta con un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado-juez, al menos no previsto a expresamente a nivel constitucional.

#### **4. Perú**

Según el artículo 183 de la Constitución de este país corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado, entre otros servidores, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Garantías Constitucionales, por infracción de la Constitución y por delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque haya cesado en éstas.

El artículo 155 constitucional prevé la existencia del Consejo Nacional de la Magistratura, cuyos miembros pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso tomado por el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, según el diverso 157 del citado texto fundamental. Entre las funciones principales del Consejo destaca el control disciplinario del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Cabe señalar que el ordenamiento constitucional peruano tampoco cuenta con un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado-juez.

#### **5. Venezuela**

El Consejo de la Judicatura de Venezuela, según la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese país, se erigió como un órgano independiente, con autonomía en el

desarrollo de sus funciones. Este cuerpo colegiado tiene como atribuciones asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales, así como garantizar a los jueces el principio de carrera judicial. Cada periodo constitucional el Consejo designa a los jueces que inspeccionarán y vigilarán el funcionamiento de los tribunales, ejerciendo la facultad disciplinaria a los miembros del Poder Judicial.

Al igual que México, Colombia y Perú, el ordenamiento constitucional venezolano no cuenta con un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado-juez.

## **6. España**

El Consejo General del Poder Judicial de España es posiblemente el mejor antecedente del similar en nuestro país. Se trata de un cuerpo colegiado de composición plural creado con el objetivo de garantizar la independencia judicial. Dentro de sus funciones principales destaca la aplicación del Estatuto Jurídico de Jueces y Magistrados, incluida la potestad disciplinaria, así como la inspección de juzgados y tribunales.

La estructura orgánica del Consejo de este país se conforma por un presidente, un vicepresidente, una comisión permanente, una comisión disciplinaria y una de calificación. Estas dos últimas tienen a su cargo la elaboración y control de los expedientes de los juzgadores, así como la imposición de sanciones a estos funcionarios, entre otras atribuciones.

Del texto constitucional llama la atención el artículo 121 que, textualmente, dice:

“Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley”.

Como se ve, la Constitución española prevé expresamente la responsabilidad civil del Estado por una indebida actuación judicial, a diferencia de nuestro país en el que, como se vio, si bien el Presidente Fox reconoció esa posibilidad a nivel constitucional, sin embargo el anormal funcionamiento, para que pueda reclamarse una indemnización, sólo puede correr a cargo de la administración pública, mas no del PJF.

De acuerdo con el artículo 411 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España, el Estado, los jueces y magistrados responden civilmente por los daños y perjuicios que causen, cuando en el desempeño de sus funciones incurren en dolo o culpa. Por otro lado, de conformidad con el artículo 296 del citado ordenamiento legal el Estado puede repetir contra ellos sólo cuando se acredite dolo o culpa grave. Esto es, cuando el juzgador incurre en culpa leve, el Estado no puede repetir contra el funcionario y, por ende asume el daño que aquél causó.

Junto con el error judicial y el anormal funcionamiento de la administración de justicia, se prevé expresamente como supuestos generadores de responsabilidad civil la prisión preventiva, si en sentencia se absuelve a la víctima por inexistencia del hecho imputado, siempre y cuando con esa prisión se hayan irrogado perjuicios.

## **7. Alemania**

Sólo se prevé la posibilidad de que un juez federal sea destituido o trasladado a otro puesto mediante un procedimiento especial (*Richteranklage*), en el que se demuestre la vulneración a los principios de la Constitución (*Grundgesetz*) o

el orden constitucional de los estados (*Länder*). En tales supuestos el Tribunal Constitucional Federal, a petición de la Dieta Federal podrá ordenar por mayoría de dos tercios, según sea el caso, el traslado, la jubilación o la destitución (artículo 98 constitucional).

Este procedimiento ha tenido un carácter simbólico, pues casi no ha tenido aplicación, siendo considerada su previsión legal como un arma para defender la independencia judicial<sup>242</sup>, así como una garantía del pueblo de que los juzgadores en su actuar sólo se ajustarán a la Constitución y a las leyes que de ella emanan<sup>243</sup>.

Por su parte el Código Civil Alemán contempla dos situaciones de responsabilidad de los jueces: a) que la violación de un deber judicial se de en una sentencia y b) que la violación se de en cualquier otra actuación judicial. En el primer caso la responsabilidad se limita a aquellos casos en que la violación del deber esté sancionada con una pena que deba imponerse a través de un proceso penal, de lo que se colige que la culpa grave sólo da lugar a responsabilidad penal más no civil y, por ende que la víctima de un daño, bajo este supuesto, no tiene derecho a indemnización. En el segundo caso, esto es, cuando la violación no se deriva de sentencia, los jueces son responsables por los actos dolosos y culposos y el Estado es responsable subsidiariamente, sin perjuicio del ejercicio de la acción de regreso.

---

<sup>242</sup> Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 240, pp. 50 y 51.

<sup>243</sup> Wrobel, Hans, "Verurteilt zur Demokratie -Justiz und Justizpolitik in Deutschland- 1945-1949". [http://www.gewaltenteilung.de/richter\\_10.htm](http://www.gewaltenteilung.de/richter_10.htm)

## **8. China**

El Tribunal Popular Supremo es la autoridad judicial máxima y sólo responde de su actuar ante la Asamblea Popular Nacional. Una de sus principales funciones es la de supervisar la actuación de los tribunales populares locales y especiales.

Por otra parte, el ordenamiento legal chino contempla una Procuraduría Pública o Fiscalía Popular Suprema, que tiene como función principal la de supervisar la correcta administración de justicia.

## **9. Costa Rica**

El artículo 154 de la Constitución Política de la República de Costa Rica señala que el Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley. Asimismo, refiere que las resoluciones que se dicten en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.

La Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano del Poder Judicial. Se integra por magistrados electos por ocho años y no pueden ser suspendidos sino por declaratoria de haber lugar a formación de causa o por los motivos que expresa la ley en el capítulo correspondiente al régimen disciplinario (artículo 165). En ese caso, el acuerdo debe tomarse por los magistrados de la propia Corte, por el voto secreto de no menos de dos tercios del total de sus miembros.

En materia civil la Constitución tica no prevé expresamente la responsabilidad del Estado o de los juzgadores, proveniente del ejercicio de la función jurisdiccional.



## 10. Estados Unidos de América

La constitución de ese país no garantiza el cargo de juzgador como una función vitalicia, sino solamente en los casos en que los jueces, tanto del tribunal supremo como de los inferiores, observen buena conducta (*good behavior*)”.

En este sentido tales servidores sólo podrán ser separados de su encargo mediante un procedimiento especial denominado *impeachment* o juicio político, esto es, cuando son acusados y sentenciados por traición, cohecho y otros crímenes o delitos, sin que este término sea definido al menos constitucionalmente<sup>244</sup>.

La literatura señala que anteriormente se podría iniciar un *impeachment* en contra de un juez si con su actuar contravenía los intereses públicos, transgredía la voluntad de las personas o utilizaban su poder de manera arbitraria. Dada la vaguedad de esos términos, se entiende que el *impeachment* fuera utilizado por el Poder Legislativo como un arma política en contra del Poder Judicial<sup>245</sup>, dotándole al primero de mayor poder, circunstancia esta que, de acuerdo con El Federalista de Alexander Hamilton (Federalist # 73), se encuentra prevista deliberadamente de esa forma en la constitución norteamericana dado que, a manera de ejemplo, es el Congreso quien dota de autoridad a los jueces, determina su jurisdicción e incluso, según se dijo, los puede remover de su cargo<sup>246</sup>.

Se dice que el procedimiento de *impeachment* por sí solo resulta preventivo, pues los juzgadores, al ser emplazados al mismo, de manera inmediata corrigen las resoluciones que han dado inicio al mismo.

---

<sup>244</sup> *Backgrounder on impeachment*. <http://www.law.cornell.edu/background/impeach/impeach.htm>

<sup>245</sup> Hasta la fecha se han investigado mediante el *impeachment* 61 jueces federales incluyendo los de la Suprema Corte de Justicia, de los cuales 13 han sido removidos de su cargo y seis sentenciados penalmente. Barton, David. *Impeachment of Federal Judges*. <http://www.wallbuilders.com/resources/search/detail.php?ResourceID=69>.

<sup>246</sup> *Idem*.

El *impeachment* se da en dos etapas: la acusación, por la Cámara de Representantes y el enjuiciamiento, por el Senado<sup>247</sup>.

En materia civil rige el principio de *immunity from civil liability*, que señala que un juez con competencia general está dotado de irresponsabilidad absoluta. La responsabilidad nace únicamente cuando él actúa in *clear absence of jurisdiction*, mas no en relación a su competencia por materia.

## **11. Francia**

El Título VIII constitucional regula al Poder Judicial, en cuyo artículo 64 garantiza la independencia de la función judicial, estableciendo para ello, la inamovilidad de los magistrados. Como es lógico en dicho título se contempla la existencia y organización de un Consejo Superior de la Magistratura.

Asimismo, a nivel constitucional se prevé que toda persona que se considere lesionada por un delito o infracción penal cometido por un miembro del gobierno en el ejercicio de sus funciones, podrá presentar querrela ante una comisión de admisión de recursos, la cual hace las veces de Ministerio Público y decide si archiva el expediente o lo turna al Fiscal General ante el Tribunal de casación con el objeto de someterlo al Tribunal de Justicia de la República.

En materia civil el Estatuto de la Magistratura señala que el Estado es garante de los daños causados por las faltas personales de los jueces y magistrados, sin perjuicio de su acción contra ellos. Esta responsabilidad sólo es por faltas graves o por denegación de justicia.

---

<sup>247</sup> Técnicamente el impeachment no es la remoción de un servidor público en su cargo, sino el procedimiento *cuasi-* criminal que el Senado sigue en contra para tal efecto que, además se traduce en un poder indiciador en materia penal. Legal Information Institute, *op. cit*, nota 244.

Dentro de las faltas graves se prevé especialmente la detención preventiva de una persona declarada en el curso de un procedimiento que termine con sentencia absolutoria, siempre y cuando la detención haya causado un perjuicio manifiestamente anormal y de particular gravedad. Para lograr la indemnización el interesado debe acudir ante una comisión integrada por tres magistrados de la Corte de casación, quien valora el grado del daño y tomando en cuenta todas las circunstancias que rodean al caso concreto decide condenar al pago de la indemnización. En contra de esta resolución no se prevé recurso alguno.

## **12. Gran Bretaña**

Los jueces y magistrados permanecen en su cargo de manera vitalicia, o bien hasta que dure su buen comportamiento<sup>248</sup>. Sólo pueden ser removidos de él mediante juicio de responsabilidad (*impeachment*) del que conocen ambas Cámaras del Parlamento. De estas dos formas (inamovilidad e irresponsabilidad o inmunidad judicial), así como de altos salarios se intenta garantizar la independencia judicial en ese país. Se estima que este procedimiento ocupa un lugar secundario en el sistema pues raramente se instaura<sup>249</sup>.

En materia civil se habla del principio de responsabilidad personal de los jueces, de lo cual se colige que el Estado no es responsable nunca. La *Crown Proceedings Act* de 1947 excluye de responsabilidad los actos realizados en el ejercicio de la función judicial.

---

<sup>248</sup> Esa condición no se cumple, por ejemplo, cuando se dicta en contra de un juez una condena por delito grave, lo cual lo hace indigno para desempeñar el cargo.

<sup>249</sup> Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 240, p. 43.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LA TEORÍA DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA**

#### **I. INTRODUCCIÓN**

En el capítulo primero del presente trabajo de investigación, se dijo que el CJF, quien es comúnmente el titular del poder disciplinario en los procedimientos administrativos de responsabilidad no cuenta con un método idóneo para poder tenerla o no por acreditada. También se apuntó que esa circunstancia no es atribuible al citado órgano, sino que ello se debe, en primer término, a la poca evolución teórica del derecho disciplinario; y, en segundo lugar, a la falta de una legislación que así lo exija.

También se dijo que la ausencia de un método en el estudio de las faltas administrativas que se atribuyen a los juzgadores, ha propiciado cierta inseguridad jurídica para los destinatarios del ahora llamado derecho disciplinario, pues el tener o no por acreditada una infracción, así como la responsabilidad del juzgador denunciado en su comisión, ha dependido en muchos casos de factores como la política disciplinaria que, según la integración del Consejo, se quiera seguir; de la opinión del Consejero ponente; o incluso de qué juez o magistrado se pretenda o no sancionar. Es decir, la misma falta algunas veces se sanciona y otras no y ello se debe solamente a la falta de una verdadera teoría de la infracción administrativa que quede plasmada en una ley. De ahí la justificación de esta investigación.

En efecto, a través de la tesis que el lector tiene ahora en sus manos, propongo la creación de un método para el análisis de las faltas administrativas. Por método debe entenderse aquel procedimiento expositivo, conforme al cual se estudia y analiza un fenómeno, estableciéndose principios de sistematización, categorías o niveles de comprensión, relaciones recíprocas entre estas últimas, lo que implica la adopción de una terminología propia.

Debo insistir que la falta administrativa no es la que se estratifica, sino que sólo su análisis o proceso analítico. Esto, pues la conducta humana no es estratificada, sino su estudio. En efecto, una conducta se convierte en una falta administrativa, sólo cuando de su estudio estratificado se desprende que aquélla posee ciertas características, que se ofrecen en un determinado orden.

El método que proponemos ayuda a que el estudio de las faltas administrativas sea conforme a un orden determinado, no como un “todo” como lo suele ver el CJF. Recuérdese que el todo es la conducta o comportamiento del juzgador no la falta. El análisis de la falta no niega la unidad, sino que es el medio para verificar su existencia.

Entonces, las faltas administrativas son conductas con ciertas características, las que son definidas por la ley disciplinaria como tales.

Por lo anterior, para el análisis de la existencia de una falta administrativa, se deberán tomar en consideración las características de la conducta, que se estratifica en los siguientes niveles que se conocen como elementos positivos y son: tipicidad administrativa, antijuridicidad administrativa y responsabilidad administrativa. Estos niveles poseen subniveles o subcaracterísticas. La suma de tales factores da lugar a

la certeza de la existencia de la falta y de la responsabilidad del juzgador, lo que conlleva a la imposición de una sanción administrativa.

Ahora bien, en el análisis de la conducta administrativa puede suceder que el titular del poder disciplinario se tope con alguna característica de la conducta que hace que la falta desaparezca. Estas características también se estratifican para su estudio en los mismos tres niveles pero en sentido inverso y son: atipicidad, juridicidad y no responsabilidad administrativa, los que también poseen subniveles. A ellos les denominamos elementos negativos de la falta. A cada elemento de la infracción corresponde un aspecto negativo, el cual impide su integración. Tan pronto se acredite la existencia de un elemento negativo, basta para tener por no probada la falta y, en consecuencia, no habrá sanción que imponer.

Para tener una visión general de los elementos de la falta administrativa, permítaseme incluir el siguiente diagrama:

<b>Tipicidad administrativa</b>	<b>Antijuridicidad administrativa</b>	<b>Responsabilidad administrativa</b>	<b>=</b>	<b>Sanción administrativa</b>
a) Parte objetiva:	- Carga de trabajo	Reprochabilidad administrativa		- Apercibimiento público o privado
- Conducta	- Características del asunto			- Amonestación pública o privada - Multa
- Resultado - Nexo causal	- Elementos materiales y humanos con los que se cuenta			- Suspensión en el ejercicio del cargo
b) Parte subjetiva: - Intención (dolo) - Negligencia (culpa)	- Antecedentes personales, laborales y profesionales - Cumplimiento a una orden legítima de un superior jerárquico			- Destitución del cargo - Inhabilitación para ejercer otro empleo, cargo o comisión públicos

Conforme al cuadro anterior se concluye que para poder sancionar a un juzgador no sólo se debe acreditar la existencia de una infracción, sino también que esa infracción haya sido cometida a título de dolo o culpa, que en dicha comisión no haya mediado ninguna causa que la justifique y que tampoco haya concurrido una eximente que pueda excluir al juzgador de responsabilidad.

He ahí el plan de nuestro trabajo en que nos proponemos ilustrar cada uno de los elementos positivos de la falta administrativa y junto a ellos, su aspecto negativo.

## II. LA TIPICIDAD

Las leyes administrativas castigan las infracciones de normas que han sido establecidas para la tutela mediata de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del servicio de impartición de justicia, como cautela para prevenir posibles ofensas al orden jurídico<sup>250</sup>.

El primer nivel en el estudio de la infracción administrativa lo constituye la tipicidad. Este nivel realiza una función motivadora, por cuanto el legislador amenaza con imponer una sanción disciplinaria al juzgador que cometa una de las conductas descritas por la LOPJF o la LFRASP, como tipo administrativo. De esta forma el Estado, a través de la legislación, motiva a los juzgadores a comportarse de determinada forma<sup>251</sup>. La descripción de la que hablamos la realiza el legislador de manera abstracta y genérica, mediante preceptos jurídicos que permiten predecir, con suficiente grado de certeza, qué conducta constituye una infracción

---

<sup>250</sup> Sánchez García, Teófilo, *op. cit.*, nota 17, p. 370.

<sup>251</sup> Trayter, citado por Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, pp. 221 y 222.

administrativa y cuál es la sanción a la que se hace acreedor el juzgador que la lleve a cabo.

Ahora bien, en no poca bibliografía se define a la tipicidad como la perfecta adecuación de una conducta, en nuestra materia, a una causa de responsabilidad o tipo administrativo, de los previstos en los artículos 131 de la LOPJF u 8 de la LFRASP. Esto es, el hecho concreto que se imputa al juzgador debe corresponder exactamente con el descrito previamente en el tipo administrativo. Esta perfecta adecuación, conocida como requisito de tipicidad es un presupuesto de la garantía de seguridad jurídica a favor del juzgador que guarda estricta vinculación con el principio *nullum crimen sine lege* del que hablamos en el capítulo primero<sup>252</sup>. Por ende, no es posible derivar acciones administrativamente punibles de principios generales y sin una causa de responsabilidad fijada<sup>253</sup>, como puede ocurrir con algunas consecuencias jurídicas civiles.

El proceso de tipificación no termina con la previsión legal de la infracción administrativa, sino que el hecho concreto que se atribuye imputado al juzgador debe corresponder exactamente con el descrito previamente en la norma. Pero, en concreto ¿qué es lo que debe corresponder con la descripción legal? Bueno, en este aspecto hablamos de 2 partes que deben corresponder: una objetiva y otra subjetiva. Dentro de la primera, debe corresponder con la descripción legal: a) la conducta; b) las consecuencias de esa conducta y; c) el nexo causal entre conducta y consecuencias o resultado. Dentro de la segunda, deben corresponder con la causa

---

<sup>252</sup> Recuérdese que los principios del derecho penal se aplican *mutatis mutandi* al derecho disciplinario.

<sup>253</sup> Así lo señala el Código Disciplinario Único de la República de Colombia, en su artículo 4º, que dice: “Artículo 4º. Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.



de responsabilidad, la intencionalidad o bien la negligencia del comportamiento atribuido al juzgador.

El juicio de tipicidad cumple con una función fundamental en el derecho disciplinario. Sin él, la teoría de la infracción quedaría sin base, porque tanto la antijuridicidad como la responsabilidad administrativas perderían sustentación, por inexistencia de su objeto.

Como es obvio a veces resulta materialmente imposible la subsunción exacta de los hechos reales en la causa de responsabilidad, esto es, la realización del juicio de tipicidad<sup>254</sup>. Es aquí donde debe comenzar la prudencia del titular del derecho disciplinario, es decir del CJF y de la SCJN, así como el control jurisdiccional casuístico de sus decisiones.

Ni qué decir de los conceptos jurídicos indeterminados mediante los cuales se describen los tipos administrativos. Tal es el caso de la causa de responsabilidad prevista por la fracción VIII, del artículo 131 de la LOPJF, relativa a la “falta de profesionalismo” en el desempeño de las labores del juzgador. En este caso el operador jurídico debe decidir razonablemente su concreción por medio de criterios lógicos, técnicos o empíricos que permitan prever con suficiente seguridad, la naturaleza y características esenciales de los comportamientos que puedan tipificar dicha infracción.

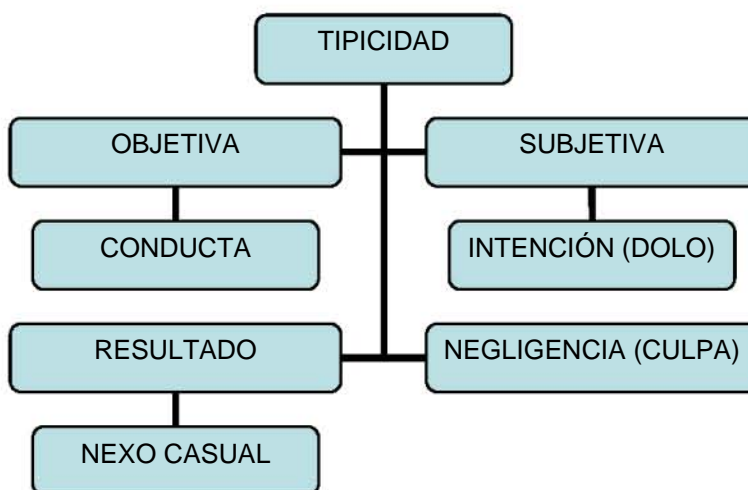
Debe destacarse que la formulación de tipos administrativos mediante el empleo de conceptos jurídicos indeterminados no entran en conflicto hasta en tanto

---

<sup>254</sup> Ello se debe a que en el derecho disciplinario resulta materialmente imposible abarcar exhaustivamente las conductas prohibidas, puesto que la lógica de la infracción a la norma opera en forma inversa a como sucede en el derecho penal. En efecto, mientras que en el derecho penal la conducta punible recorre la descripción típica, se ajusta o adecua a ella, en el derecho disciplinario la contraría. Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, pp. 272 a 275.

no desemboquen en una inseguridad jurídica insuperable. Por tanto, es legal la utilización de conceptos que permitan un margen de apreciación, hasta el punto de permitir al CJF “un margen de actuación a la hora de determinar la infracción y la sanción concretas, pero no tanto como para permitirle que ‘cree’ figuras de infracción supliendo las imprecisiones de la norma”<sup>255</sup>.

Según se dijo, la tipicidad se divide en las siguientes dos partes:



### **1. Tipicidad objetiva**

La tipicidad objetiva está constituida por una conducta, un resultado y un nexo causal entre conducta y resultado. Esto es, no sólo se imputa objetivamente a un juzgador haber desplegado una conducta típicamente administrativa, sino el hecho de que por esa conducta, se hayan producido determinadas consecuencias o resultados.

<sup>255</sup> Nieto, Alejandro, *op. cit.*, nota 8, p. 297.

## **A. Conducta**

Para nosotros sólo importa la conducta del juzgador como juzgador, es decir sus actuaciones judiciales, o bien sus actuaciones en ejercicio de la titularidad de un órgano jurisdiccional. Por tanto, sus actos como persona privada, no constituyen una conducta, en sentido relevante para el derecho disciplinario, a menos que interfieran de alguna forma con el servicio de impartición de justicia o se encuentren dentro del ámbito de débito de comportamiento que surge de los deberes oficiales<sup>256</sup>. Un ejemplo de una conducta relevante en sentido disciplinario, aunque llevado a cabo como persona privada, lo constituye el hábito de la embriaguez, pues impide que los juzgadores cumplan cabalmente con todas sus obligaciones.

Así lo consideró el CJF, al resolver la denuncia administrativa 13/98, resuelta por el pleno del citado órgano colegiado el 8 de febrero de 2000, que dice:

“EMBRIAGUEZ. CONSTITUYE UNA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.- La función de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito es la impartición de justicia dentro del marco legalmente establecido. Ahora bien, la dignidad de dichos funcionarios judiciales, derivada de la autoridad que en nombre de la comunidad ejercen, exige un comportamiento adecuado a esa función, de modo que los justiciables que recurren a los órganos jurisdiccionales federales, puedan tener confianza absoluta de que éstos están integrados por personas, no sólo conocedoras del derecho, sino merecedoras de respeto por observar un comportamiento acorde a su dignidad. Por esta razón, el hábito de la embriaguez, resulta absolutamente incompatible con la función jurisdiccional. Esto es así, pues es sabido que dicho hábito impide la toma ecuánime de decisiones; la asiduidad; el sigilo profesional; la convivencia respetuosa; el ejercicio recto de la autoridad con los subordinados y, en general, un comportamiento acorde con la dignidad de un funcionario judicial”.

Ahora bien, la conducta disciplinariamente relevante de un juzgador constituye una infracción a uno de los deberes constitucionales, cuando contraviene la

---

<sup>256</sup> Así lo determinó el CJF, al resolver la Q.A. 272/97, el 26 de mayo de 1998, de cuya resolución derivó la siguiente tesis: “MATERIA DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA. NO LO SON LOS ACTOS QUE INCIDEN EN LA VIDA PRIVADA DEL SERVIDOR PÚBLICO, SI CON ELLO NO SE AFECTA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.- El Consejo de la Judicatura Federal sólo está facultado para conocer de las cuestiones relativas a la disciplina de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, es decir, de los actos que realizan en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Por ende, el Consejo no es competente para conocer y evaluar conductas que dichos funcionarios tienen en su vida privada, por lo que la queja enderezada en contra de tales actos, debe declararse infundada”.

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el ejercicio de la función jurisdiccional. Esa contravención se produce por actividad o inactividad del juzgador, como más adelante se verá.

Cualquier conducta del juzgador (sea por actividad o inactividad) constituye una expresión de su voluntad<sup>257</sup>. En efecto, el comportamiento de aquél siempre está impreso de su propia voluntad. De no ser así, no habría actuado como lo hizo. Esta voluntad, no debe entenderse como “intención”, pues también en las conductas culposas, como se verá, existe una voluntad, que se traduce en la voluntad de no haber puesto suficiente cuidado<sup>258</sup>. Por voluntad debe entenderse, entonces, la libertad del juzgador que se exterioriza en una acción u omisión, en los asuntos que son sometidos a su consideración o como titular de un órgano jurisdiccional.

Cuando la voluntad es desprovista de libertad simplemente no puede ser imputable al juzgador.

En este sentido podemos afirmar que la conducta de un juzgador debe ser un acto consciente de su parte. Acto consciente es aquel que es producto de un análisis conceptual y objetivo del caso que es sometido a la decisión del juez y que se expresa a través de una actuación judicial.

En teorías recientes de la acción, la conducta se entiende como la causación del resultado individualmente evitable<sup>259</sup>. En ellas se define a lo inevitable como

---

<sup>257</sup> Algunos autores manejan a la conducta como expresión de la personalidad del autor, en la que incluyen tanto su voluntad como su conciencia. Roxin, Claus, *Derecho penal parte general, Fundamentos de la estructura de la teoría del delito*, trad. Diego Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo y Javier de Vicente Remesal, Madrid, Editorial Civitas, 2000, pp. 252 a 266.

<sup>258</sup> Se trata de una “negligencia voluntaria” de no pesar las probables consecuencias de un acto. Salsmans José, *op. cit.*, nota 163, p. 26.

<sup>259</sup> Jakobs, Günther, *Derecho penal parte general, Fundamentos y teoría de la imputación*, trad. Joaquín Cuello Conteras y José Luis Serrano González de Murillo, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas, S.A., 1997, pp. 168 a 184.

aquello por lo que no se puede responder. En este aspecto estimo que, a diferencia del derecho penal, el disciplinario, no versa sobre una evitabilidad individual, sino de una previsibilidad acorde con la capacidad de un juzgador de inteligencia y preparación media.

Ahora bien, la acción puede estar constituida por un solo acto o bien por una pluralidad de ellos, sin que por esto último se desvirtúe su carácter unitario. A una acción así entendida corresponde, por regla general, un solo tipo administrativo, si la pluralidad de actos, están objetivamente vinculados espacial y temporalmente<sup>260</sup>.

También suele suceder que una causa de responsabilidad prevea varios hechos<sup>261</sup> en una sola acción típica. Un ejemplo de un tipo así lo constituye la fracción II, del artículo 131 de la LOPJF, que dice:

“Inmiscuirse indebidamente en cuestiones de orden jurisdiccional que competan a otros órganos del PJF”.

Desde el punto de vista natural, es claro que tenemos un solo hecho, pero la norma lo descompone en dos: a) inmiscuirse en determinadas cuestiones y; b) que tales cuestiones competan a otros órganos del PJF. Esos hechos son de naturaleza separada, pero se funden en una sola conducta. Para el tipo administrativo esa fusión de hechos es intrascendente.

### **a. Actos ajenos**

La conducta que se imputa debe ser desplegada por el juzgador y no por sus subalternos. En efecto, una indebida notificación sólo puede ser imputada al

---

<sup>260</sup> Esa unidad se conoce como “unidad típica de acción”. Nieto, Alejandro, *op. cit.*, nota 8, p. 450.

<sup>261</sup> Hecho es el acontecimiento físico natural, siendo relevante para el derecho disciplinario, solamente aquel que la norma recoge en su redacción.

actuario<sup>262</sup>; una incorrecta certificación (por ejemplo de un término dentro de un expediente) incumbe exclusivamente a un secretario. Caso contrario sucede si lo que se imputa al titular de un órgano jurisdiccional es no percatarse de las constantes irregularidades en que incurren su actuario o su secretario, pero entonces la conducta típica será no velar por la debida actuación de sus inferiores jerárquicos. Así lo señala la tesis derivada de la Q.A. 35/97, resuelta por el Pleno del CJF, que dice:

“TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL. ES RESPONSABLE DE SU FUNCIONAMIENTO Y BUENA MARCHA.- Por su calidad de titular del órgano jurisdiccional, el juez de Distrito está obligado a cuidar el normal funcionamiento y la marcha de los asuntos que le son sometidos a su consideración; el hecho de que ciertas funciones sean delegadas a sus subordinados, no le autoriza desatender dichas funciones, al contrario, siendo el juzgado una unidad dinámica de derechos y obligaciones, y el juzgador jerárquicamente la máxima autoridad de éste, debe cuidar que en su interior todo funcione armónicamente y que sus subordinados actúen conforme a sus instrucciones en los plazos, términos y alcances de la ley de cada materia”.

También resulta oportuno hacer referencia a la tesis derivada de la Q.A. 443/2001, resuelta el 12 de marzo de 2002, que señala:

“NOTIFICACIONES. ES OBLIGACIÓN DEL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL VIGILAR QUE SE REALICEN CON LAS FORMALIDADES Y OPORTUNIDAD DEBIDAS. Si bien el juez de Distrito como titular que es del órgano jurisdiccional, no realiza materialmente la notificación de las resoluciones, pues dicha función corresponde al actuario, lo cierto es que el último servidor público en mención se encuentra subordinado jerárquicamente al titular y es éste quien en uso de sus atribuciones administrativas debe vigilar que esa labor se realice con las formalidades y oportunidad debidas, toda vez que tales diligencias se encuentran sujetas a términos legales que deben ser acatados”.

En los casos en que el titular de un órgano jurisdiccional, por la diversidad de obligaciones que como tal debe realizar, delegue alguna función en algún subalterno y éste incurra en alguna infracción en la ejecución de la tarea delegada, no se trata

---

<sup>262</sup> Afirmación que se robustece mediante la tesis derivada de la resolución que recayó a la Q.A. 188/97, de 22 de enero de 1998, que dice: NOTIFICACIONES. DELIMITACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS ACTUARIOS JUDICIALES.- La deficiente o incorrecta notificación es un acto procesal que no corresponde realizar al titular de un órgano jurisdiccional, sino a aquellas personas que desempeñan funciones de actuario notificador; de modo que tales actos deberán ser analizados cuando se revise y resuelva sobre la conducta que se atribuye a éstos”.

de un acto consciente del juzgador, sino cuasi consciente. ¿Por qué? Porque el juez al delegar esa tarea era consciente de sus actos; sin embargo la falta no la comete él, sino el delegado, en quien confió, muchas veces, incluso por ministerio de ley. En estos casos, considero que existe tipicidad sólo si la ley no permite expresamente esa delegación. Por otro lado, si la ley permite esa delegación, entonces estamos ante la ausencia de una conducta por parte del juzgador, quien actuó dentro de su ámbito de dominio, debiéndose encaminar el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del delegado.

No se descarta que en la comisión de una misma falta coexistan una pluralidad de imputaciones y, por ende, una pluralidad de conductas que se pueden atribuir a los distintos integrantes de un órgano jurisdiccional, desde su titular hasta el inferior jerárquico del mismo. En los casos de concurrencia, es decir de aportaciones parciales de conductas, surgen las siguientes hipótesis:

- Cada autor responde por su aportación a la infracción, es decir, se responde de un *quantum* parcial<sup>263</sup>.
- Todos los autores responden por el total de la infracción, independientemente de su aportación.
- Existe un responsable principal (juzgador), sin perjuicio de que éste pueda iniciar en contra del coautor (secretario, actuario, oficial, etc.), el correspondiente procedimiento de responsabilidad.

No se puede hablar de una responsabilidad solidaria, en virtud de que no se trata de una unidad de prestación del servicio de impartición de justicia, esto es, del

---

<sup>263</sup> En el derecho disciplinario no existe la figura de coparticipación, porque en realidad constituye una forma de participación, es decir se encuentra incluida en el concepto de autor y, por tanto, se trata de una forma de imputación.

cumplimiento de una sola obligación conjunta, sino que cada integrante de un órgano jurisdiccional tiene que cumplir con la suya propia. Esto, lo corrobora el hecho de que, por ejemplo, aun en un tribunal colegiado cada magistrado integrante vota a favor o en contra del proyecto de resolución puesto a discusión en una sesión plenaria; votación por la que responde individualmente.

### ***b. La acción y la omisión***

La conducta de un juzgador manifestada a través de una acción es una conducta positiva, una actividad voluntaria, que contraviene una norma prohibitiva a su cargo. Por otro lado, la omisión es una conducta negativa, que se traduce en una inactividad voluntaria, con violación a una norma preceptiva.

Esto es, la conducta del juzgador impresa de su voluntad, para que tenga relevancia disciplinaria debe tener relación con el tipo administrativo en el que subyace o bien una norma prohibitiva o una norma preceptiva.

Entonces el juzgador, con su actuar voluntario viola siempre un deber, el cual en las causas de responsabilidad de acción es de abstenerse por contener un mandato de no hacer; por ello en tales causas se contraviene una norma prohibitiva. Sin embargo, en los tipos omisivos el juzgador contraviene un deber o un mandato de hacer; por tanto, en esas causas el juez infringe una norma preceptiva.

En síntesis, los elementos de la acción son: a) actividad; b) voluntad o querer por parte del juzgador de realizar dicha actividad; y, c) violación a una norma prohibitiva.

Por su parte, la omisión se integra por: a) inactividad; b) voluntad del juzgador de no actuar; y, c) contravención a un deber jurídico de obrar.



Por lo que hace a los elementos b) antes citados y, conforme a las teorías recientes de la acción, como se dijo con antelación, más que de voluntad debería hablarse de evitabilidad. En el caso de la acción, debe entenderse como causación evitable del resultado. En el caso de la omisión como la no evitación evitable del resultado<sup>264</sup>.

Algunos autores estiman que para el ordenamiento jurídico- disciplinario carece de importancia diferenciar entre acción y omisión, pues en ambos casos se trata del incumplimiento a un deber<sup>265</sup>. Lo anterior, aunque es cierto, creo que sí tiene relevancia para el derecho disciplinario, sobre todo para distinguir qué conducta se puede imputar a un juzgador y cuál no. Regresemos a los ejemplos de las indebidas notificaciones o certificaciones. Las acciones de notificar o certificar incorrectamente sólo pueden ser atribuidas al actuario o al secretario; pero la omisión de no velar por el debido funcionamiento del órgano jurisdiccional sólo se puede atribuir a su titular. De ahí la relevancia de diferenciar entre acción y omisión.

Cabe añadir que la CPEUM, en el artículo 109, fracción III refiere que las sanciones administrativas se aplicarán tanto por los actos como por las omisiones que afecten los deberes de los juzgadores de los que ya hemos hablado con anterioridad. Esto es, la diferencia entre acción y omisión es reconocida incluso a nivel constitucional.

Si revisamos los catálogos de faltas administrativas en que pueden incurrir los juzgadores, nos encontramos con que la mayoría de ellas pueden ser cometidas,

---

<sup>264</sup> Jakobs, Günther, *op. cit.*, nota 259, p. 177.

<sup>265</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 270.

indistintamente, por acción o por omisión. Son pocos los tipos administrativos que en su redacción exclusivamente admiten la omisión como forma de comisión.

El Código Disciplinario Único de la República de Colombia dice acerca de la acción y la omisión en su artículo 27 lo siguiente:

“Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

### **B. El resultado**

Según se vio, en el derecho disciplinario la falta administrativa constituye una infracción por parte de un juzgador a alguna de las obligaciones a su cargo. Esa desobediencia se materializa en una consecuencia<sup>266</sup>. Por tanto, se imputa al juzgador no solamente su conducta (acción u omisión), sino también la consecuencia de aquélla, es decir el resultado que con ella provoca.

El resultado suele definirse como el efecto del acto voluntario en el mundo exterior, o como la modificación del mundo exterior con motivo de una conducta<sup>267</sup>, en nuestro caso, típicamente administrativa.

Así, el juzgador que acepte dinero por sí, o por interpósita persona, de cualquiera de las partes contendientes en un asunto sometido a su consideración, produce el resultado de allegarse ilícitamente de un beneficio económico. Ese beneficio es el cambio en el mundo exterior, pues el dinero pasa del patrimonio de la parte que lo ofreció al patrimonio del juzgador.

---

<sup>266</sup> En las causas de responsabilidad en las que no se prevé expresamente un resultado, éste lo constituye la lesión al bien que jurídicamente tutela la misma.

<sup>267</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco, *Derecho Penal Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1991, p. 205.

No pasa inadvertido que puede haber una o varias consecuencias de la conducta de un juzgador. Sin embargo, sólo debe tomarse como resultado para el derecho disciplinario, el jurídicamente relevante, por cuanto éste lo recoge el tipo administrativo. En este sentido, el cambio en el mundo exterior que produce el resultado, debe darse también en el mundo jurídico- disciplinario.

Siguiendo las ideas de Luis Jiménez de Azúa todos los delitos son de resultado, debiéndose entender por él, no sólo el cambio en el mundo exterior, sino también las mutaciones de orden moral e incluso el peligro corrido<sup>268</sup>. De ahí que en nuestra materia, en la mayoría de los procedimientos disciplinarios de los que conoce el CJF, ese resultado no se materialice en el mundo exterior, sino sólo en el ámbito jurídico y se traduce, por ejemplo, en una resolución errónea, que afecta los intereses de alguna de las partes. También puede hablarse en muchos casos de un daño moral, como resultado de la conducta del juzgador, del que ya hablamos en el capítulo anterior.

De acuerdo con el artículo 14, fracción VI de la LFRASP, el resultado de la conducta constituye uno de los elementos a tomar en consideración al momento de individualizar la sanción administrativa y lo define como monto del beneficio, lucro y daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

### ***C. El nexo de causalidad***

Uno de los pilares de la teoría de la infracción administrativa y, en concreto, de la tipicidad objetiva, lo constituye la responsabilidad causal. Se dice que el hombre es

---

<sup>268</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 139.

responsable de las consecuencias de sus actos y, por tanto, en el derecho disciplinario los juzgadores no escapan de ese principio.

Ahora bien, las consecuencias de una conducta desplegada por un juzgador le son imputables cuando se hace posible la atribución de ellas a ese comportamiento como su causa. Dicha relación es dinámica y productiva, puesto que la conducta produce el resultado al obrar como su causa<sup>269</sup>.

Pero, ¿cuándo se sabe qué conducta causó el resultado? Según el tratadista Luis Jiménez de Azúa existe causalidad cuando no se puede suponer suprimido el acto de voluntad humana, sin que deje de producirse el resultado concreto (*condictio sine qua non*). Ésta es una prueba hipotética negativamente formulada, más que una definición de la causalidad: *sublata causa tollitur effectus*<sup>270</sup>. Sin embargo, la doctrina penal habla de varias teorías<sup>271</sup>, sin que sea el caso analizar una por una. Solamente cabe destacar a la teoría de la equivalencia de las condiciones, la cual señala que todas las circunstancias que influyen en la producción del resultado cuentan lo mismo. Para delimitar qué condiciones producen un resultado, ha de echarse mano tanto de la ley causal como de la experiencia jurídica.

Pormenores<sup>272</sup>:

- La condición debe surtir efectos realmente, pues debe tomarse en cuenta que durante el curso causal, puede suceder que las condiciones se vean interrumpidas por otras.

---

<sup>269</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco, *op. cit.*, nota 267, p. 212.

<sup>270</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 144.

<sup>271</sup> Teoría de la equivalencia de las condiciones, de la *condictio sine qua non*, de la última condición, de la condición más eficaz, de la adecuación, de la causa eficiente, etc.

<sup>272</sup> Jakobs, Günther, *op. cit.*, nota 259, pp. 229 a 237.

- La condición interesa exclusivamente en relación con el curso causal que conduce al resultado típico.
- Las circunstancias concomitantes del resultado típico son irrelevantes. Por circunstancia concomitante debe entenderse aquella que no afecta a la forma concreta del resultado típico.
- Si una circunstancia substituye a otra, la primera ya no interesa para el curso causal.
- Importa la causalidad del curso causal concreto y no hipotético. Esto, porque la falta de realidad no puede ser imputable.
- Si la condición de un resultado opera sólo en relación con otras condiciones se habla de causalidad cumulativa, que se define como la concurrencia conjunta de cursos causales que, por separado no serían suficientes para la producción del resultado típico.

Junto a la teoría de la equivalencia, también resulta oportuno hacer breve mención a la teoría de la adecuación. Para esta teoría sólo es causal de un resultado aquella conducta que posee una tendencia general a provocar el resultado típico, mientras que las condiciones que sólo por casualidad han desencadenado el resultado, son jurídicamente irrelevantes<sup>273</sup>. Esta teoría sirve para excluir aquellos cursos causales totalmente inusuales o anómalos.

En realidad la teoría de la adecuación, más que tratar de explicar la causalidad intenta dar una respuesta a la pregunta de qué circunstancias causales son jurídicamente relevantes y le pueden ser imputadas a un juzgador.

---

<sup>273</sup> Roxin, Claus, *op. cit.*, nota 129, p. 359.

## 2. Tipicidad subjetiva

Desde la antigua Grecia, en tiempos de Esquines, Demóstenes y Aristóteles, los jueces eran sujetos responsabilidad, no sólo por sus actos intencionales, sino también por injusticias derivadas por culpa o negligencia. Ello, en coherencia con el ideal de igualdad entre jueces y juzgados, propio de la democracia griega<sup>274</sup>.

Lo mismo sucedía en el derecho romano, en el que el juez respondía penalmente, si *litem suam fecerit* o, civilmente si, *licet per imprudentiam*. Este tipo de responsabilidad era una responsabilidad personal, esto es, no se trataba de una responsabilidad del juez funcionario, sino de la responsabilidad de cualquier persona que realizara una función a nombre del Estado<sup>275</sup>.

La legislación disciplinaria mexicana, a diferencia de la colombiana<sup>276</sup>, no prevé la forma de comisión de las faltas administrativas en que pueden incurrir los juzgadores. De ahí que deba nuevamente aplicarse, de manera supletoria el CPF, en cuyo artículo 8º, señala que las acciones u omisiones sólo pueden ser realizadas dolosa o culposamente, pues no se puede estructurar la tipicidad por el mero resultado.

En la anterior LFRSP encontramos un tipo disciplinario, que expresamente mencionaba la forma de comisión de la falta. En efecto, la fracción I, del artículo 47 de dicho ordenamiento legal, decía que era obligación de todo servidor público “cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado...”.

---

<sup>274</sup> Rentarías Adrián, *op. cit.*, nota 83, p. 156.

<sup>275</sup> *Idem.*

<sup>276</sup> El artículo 13 del Código Disciplinario Único de la República de Colombia dice: “Culpabilidad. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa”.

Lo anterior resultaba un error, dado que la mayoría de los tipos administrativos pueden ser cometidos por no poner la máxima diligencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. En este sentido, dicho tipo no contenía en si mismo ningún elemento, sino que sólo se trataba de una forma de comisión de las faltas, es decir, de la culpa. Seguramente por esa razón fue derogada dicha fracción en la nueva LFRASP.

Para poder tener por acreditada la tipicidad subjetiva se requiere probar, en primer término, un nexo psicológico entre el juzgador y su conducta. Este nexo se obtiene al analizar la actitud de dicho agente frente a los deberes que le corresponden como juzgador. Por otra parte, se debe también acreditar el conocimiento de la ilicitud de su comportamiento (modalidad dolosa); o bien, la observancia del cuidado necesario en el ejercicio de la función jurisdiccional que se le encomendó (modalidad culposa)<sup>277</sup>.

De lo antes expuesto podemos concluir que sólo existen dos formas de comisión de la conducta típica. En efecto, en este apartado se estudiará si el juzgador actuó a título de dolo, esto es, con la intención de causar una consecuencia típica; o bien, si aquél actuó culposamente, es de decir, si su comportamiento se debió a la falta de diligencia en su actuación.

Cabe destacar que el derecho disciplinario es un derecho de imprudencia o de culpa, pues la mayoría de las infracciones en las que los juzgadores incurren se cometen por falta de diligencia y sólo por excepción se sanciona a algún juzgador por su actuación dolosa. Es por ello que algunos autores consideran a la tipicidad subjetiva como el criterio distintivo entre las infracciones administrativas y los delitos penales. Aquéllos estiman que la concurrencia del dolo y la culpa sólo es necesaria

---

<sup>277</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 334.

para la apreciación del ilícito criminal, pero no –al menos plenamente- para que exista la infracción administrativa<sup>278</sup>.

La distinción entre una falta dolosa y culposa repercute en la determinación de la gravedad o levedad de la falta, así como para la individualización de las sanciones administrativas a imponer. Esto es así, pues no se puede sancionar con la misma intensidad a quien comete una falta dolosa que a quien, por un descuido incurre en responsabilidad administrativa.

### **A. Dolo**

Como se vio, en la imputación subjetiva, se debe acudir, supletoriamente al CPF, el que en su artículo 9º, en lo conducente, textualmente, señala:

“Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previniendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley”.

De ahí que para que una falta administrativa pueda considerarse como dolosa se requiere, según la ley, que el juzgador, a pesar de tener conocimiento de que su conducta, encuadra en una situación típicamente administrativa, haya querido llevar a cabo ese comportamiento. Se refiere entonces a la comisión intencional de una infracción, *litem suam fecerit*.

La doctrina clásica del derecho penal define al dolo como el conocer y querer el resultado típico. Sin embargo, actualmente sólo se habla del conocimiento, como elemento esencial del dolo<sup>279</sup>. En efecto, quien tiene conocimiento de la ilicitud de una conducta y, a pesar de ello la lleva a cabo, entonces, implícitamente quiere el resultado; de no ser así no hubiera desplegado esa conducta. Por tanto, en el

---

<sup>278</sup> Sánchez García, Teófilo, *op. cit.*, nota 17, p. 370.

<sup>279</sup> Jakobs, Günther, *op. cit.*, nota 259, p. 382.



conocer subyace el querer. Esta postura se pone de relevancia en el derecho disciplinario de los juzgadores, pues para ellos el conocimiento de una situación típica no es problema alguno, pues saben distinguir perfectamente lo lícito de lo ilícito, dada su formación jurídica. En este sentido, en el ámbito que nos ocupa no se requiere de un aspecto psicológico ante el conocimiento de la norma por parte del juzgador.

Entonces, para que exista dolo basta que el juzgador haya tenido conocimiento de la tipicidad administrativa de su comportamiento, en la que se encierra el deber que ha infringido.

Ahora bien, si en el procedimiento administrativo disciplinario no se logra acreditar el conocimiento del que hablamos, pues resultan evidentes las dificultades que entraña su prueba por tratarse de algo intangible<sup>280</sup>, pero sí la cognoscibilidad de la situación típica, habrá que sancionar por imprudencia, pues en ésta la falta de conocimiento no es un elemento sustancial sino sólo delimitador<sup>281</sup>.

## **B. Culpa**

La segunda parte del artículo 9 del CPF, de aplicación supletoria al derecho disciplinario mexicano de los juzgadores, dice:

“Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales”.

---

<sup>280</sup> Motivo por el cual, para el acreditamiento de la tipicidad subjetiva adquiere relevancia la prueba indiciaria o circunstancial, en la que, además de no poder partirse de sospechas, sino de indicios plenamente demostrados, el titular del poder disciplinario debe explicitar los razonamientos por virtud de los cuales tiene por acreditada la tipicidad subjetiva.

<sup>281</sup> Jakobs, Günther, *op. cit.*, nota 259, p. 382.

Contrario al dolo, en la culpa sí concurren dos elementos. Por un lado, un elemento normativo, determinado por el incumplimiento de un deber objetivo de cuidado; y, por otro, un elemento intelectual determinado, generalmente, por la ausencia de una previsión consciente y voluntaria de la atención del juzgador (*licet per imprudentiam*). Esta previsión no requiere de un conocimiento cierto, sino, como se vio anteriormente, sólo de una cognoscibilidad del deber que el juzgador infringe. Esta cognoscibilidad se basa en los deberes de observar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en que se funda el servicio de impartición de justicia.

Sobre el particular resulta conveniente transcribir la tesis derivada de la Q.A. 45/2000, resuelta el 8 de agosto de 2001, que dice:

“DESCUIDO. ACTITUD OMISIVA QUE SURGE A LA VIDA JURÍDICA COMO MEREDEDOR DE SANCIÓN. El descuido es la actitud omisiva y negligente en la realización de las funciones que deben realizar los jueces y magistrados, y surge a la vida jurídica como merecedor de sanción, cuando el error en que incurre el juzgador no se debe al desconocimiento del orden normativo jurídico, de los criterios que contienen las jurisprudencias o del estudio constante de la ciencia jurídica, sino a no resolver determinados asuntos sometidos a su consideración por restarles importancia; a no observar con detenimiento los mismos; a no revisar sus constancias; a no dar importancia a los plazos legales, aun conociéndolos, de manera que la solución legal de un asunto por quien incurre en esta falta, pudo ser distinta a la tomada en caso de que el funcionario hubiera atendido el asunto, lo hubiera revisado con atención o atendiera los plazos legales con el cuidado debido, con la atención que corresponde, con el esfuerzo y empeño que de él espera la sociedad, respondiendo entonces a la confianza y al mandato social que para el ejercicio del poder le otorgó la comunidad”.

En este apartado, la doctrina habla de una “culpa por asunción”. Ésta consiste en que, “el aceptar un encargo profesional implica el haber evaluado las condiciones técnicas para asumir el asunto, sin que se presente exculpación por no ser conocedor de la especialidad...”<sup>282</sup>. Trasladando el anterior concepto al derecho disciplinario que nos ocupa, la culpa por asunción consiste en que, quien acepta el

---

<sup>282</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, pp. 343 a 344.

cargo público de juzgador, lo hace evaluando sus propios conocimientos, capacidades técnicas e intelectuales y aptitudes para afrontar lo que la propia función jurisdiccional le exige, en la que no puede presentarse causa de justificación ni eximente de responsabilidad alguna. Para mí, aún ante la aceptación del cargo que implica la propia evaluación de las anteriores circunstancias, estimo que, en ocasiones, sí cabe tolerar ciertos descuidos, sobre todo cuando son mínimos. Sin embargo, aun en esos casos se acredita la culpa, esto es, la tipicidad subjetiva; lo que, como se verá, no se puede acreditar es la responsabilidad, por falta de reproche ético.

La culpa se puede clasificar doctrinariamente en grave, leve y levísima<sup>283</sup>. La normatividad aplicable nada dice sobre dicha clasificación. Sólo habla de la negligencia del juzgador de carácter gravísimo, al utilizar la expresión “notoria ineptitud o descuido” en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar, en el artículo 131, fracción III de la LOPJF. Cuando se trata de notoria ineptitud o descuido la falta será catalogada siempre como grave, tal y como lo prevé el artículo 136, segundo párrafo de la citada ley orgánica.

La anterior LFRSP, en su artículo 47, fracción I, utilizaba la expresión cumplir con la “máxima diligencia” el servicio que le sea encomendado. Esa expresión daba lugar a dudas, pues a *contrario sensu*, debía interpretarse que hasta la culpa leve o levísima debía sancionarse, lo cual resultaba, a todas luces, una injusticia, pues como se dijo, aquélla no debe originar responsabilidad disciplinaria, puesto que no

---

<sup>283</sup> La culpa grave se caracteriza por la vulneración de las normas de cuidado que respetaría aun el juez menos diligente, cuidadoso o atento. La culpa leve o imprudencia simple supone la vulneración de normas de cuidado que respetaría cualquier juez ordinario. Por último, la culpa levísima recae sobre la infracción al deber de cuidado y atención en que puede incurrir aun el más cuidadoso de los juzgadores. De Palma del Teso, Ángeles, *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, p. 136.

puede fundamentarse reproche administrativo alguno. Esta afirmación tiene su razón de ser en la naturaleza misma del ser humano que es falible. En este sentido, si cualquier descuido fuera sancionado, la interacción jurisdiccional sería imposible. Por tanto, el titular del poder disciplinario, por virtud del principio de proporcionalidad, debe tolerar mínimos descuidos. Además, de castigarse tales descuidos, la función preventiva de la sanción administrativa no tendría sentido. Ello, pues dichas desidias podrían evitarse sólo durante un tiempo determinado, si el juzgador realizara una intensa labor de concentración, pero a la larga esa concentración no podría mantenerse cada segundo con la misma intensidad.

Así lo confirman las siguientes tesis derivadas de las Q.A. 382/99 y 115/2001, resueltas el 6 de diciembre de 2000 y 9 de octubre de 2001 que, respectivamente, dicen:

“ERROR DE DICTADO. NO ES CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. La equivocación consistente en un mero error de dictado, no es motivo suficiente para fincar responsabilidad al funcionario judicial denunciado. Esto es así, ya que el referido desacierto no causa ningún agravio y, por lo tanto, resulta intrascendente”.

“ERROR DE IMPRESIÓN. LA EQUIVOCACIÓN ES INTRASCENDENTE SI NO CAUSA PERJUICIO A LOS INCONFORMES. Si el error se traduce en una equivocación por parte de la persona encargada de la impresión de un determinado documento y, con ello, no se causa perjuicio a los inconformes, es intrascendente y, por tanto, no es motivo para sancionar”.

En este orden de ideas debe decirse que, aun cuando se está ante el primer plano normativo de imputación (tipicidad), la graduación de la culpa habrá de verificarse nuevamente al realizar la individualización de la sanción, es decir al tratarse de la imputación personal. Así lo preceptúa el artículo 14, fracción I, de la LFRASP, al mencionar como uno de los criterios para individualizar las sanciones, la

gravedad de la responsabilidad en que se incurra. Por tanto, el determinar si la falta en que incurrió un juzgador se cometió por culpa grave o leve no impide que se inicie en su contra el correspondiente procedimiento administrativo de responsabilidad, pues lo único que queda limitado, en el último caso (es decir, tratándose de la culpa leve o levísima) es el empleo de la sanción administrativa. También debe tomarse en cuenta la consecuencia que haya traído el descuido de que se trate.

### **3. Aspecto negativo de la tipicidad**

Como se dijo, la tipicidad no sólo se agota con la previsión legal de la causa de responsabilidad, sino que el hecho concreto imputado al autor debe corresponder exactamente con el descrito previamente en la norma. Ahora bien, existe ausencia de tipicidad o atipicidad cuando el comportamiento del juzgador no encuentra perfecta adecuación con la hipótesis normativa, por estar ausentes alguno o algunos de sus requisitos. Ello impide la integración de la infracción administrativa, con lo cual no se puede imponer sanción alguna al juzgador denunciado.

No debe confundirse la atipicidad con la ausencia de tipo o causa de responsabilidad administrativa, pues ésta supone la falta de previsión en la ley de una conducta o hecho.

La importancia de estudiar las causas que originan la atipicidad tiene razón de ser, en la medida en que se pretenda encontrar exactamente el nivel donde se escinde el estudio metodológico de la infracción administrativa pues, al igual que las causas de justificación o las eximentes de responsabilidad de las que hablaremos con posterioridad, su presencia trae como consecuencia el que no se sancione al juzgador denunciado.

La legislación disciplinaria mexicana no dice nada respecto de la atipicidad. Por tanto, de nueva cuenta hay que acudir a la aplicación supletoria del derecho penal. En este sentido, puede decirse que las causas que generan la atipicidad son las que se describen en los apartados siguientes.

#### **A. Ausencia de objeto**

No existe objeto cuando el juzgador no lleva a cabo conducta alguna, ni por actividad, ni por inactividad. Cabe recordar que estamos hablando de conducta, en sentido típicamente administrativo. Por tanto, para que exista atipicidad por ausencia de objeto, se requiere que el juzgador no haya llevado a cabo ninguna de las conductas descritas por alguna de las causas de responsabilidad previstas legalmente.

Podemos dar un ejemplo de dicha atipicidad a través de la tesis P.XLVII/93, emitida por el Pleno de la SCJN, publicada a fojas 27, número 70, octubre de 1993, Octava Época de la Gaceta del SJF, que dice:

“QUEJA ADMINISTRATIVA. LAS IRREGULARIDADES EN QUE SE AFIRMA INCURRE UN TRIBUNAL COLEGIADO EN UNA RESOLUCIÓN, SÓLO DEBEN ENTENDERSE IMPUTADAS A LOS MAGISTRADOS QUE VOTARON A FAVOR DE LA MISMA. Las irregularidades en que se afirma incurre un tribunal colegiado de Circuito al dictar resolución en un asunto de su competencia, sólo deben entenderse imputadas a los magistrados que votaron a favor de tal resolución, pero no pueden hacerse extensivas al magistrado que votó en contra de la misma, pues con ello manifestó precisamente no compartir el criterio que en la sentencia respectiva se hubiere sustentado.”

En efecto, del anterior criterio podemos concluir que la conducta del juzgador consistente en haber votado en contra del proyecto de resolución, no está prevista en tipo administrativo alguno. Por ello, tal acción es atípica.

Al caso también conviene transcribir la tesis derivada la Q.A. 395/2001, resuelta el 16 de abril de 2002. Dicha tesis dice:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, NO PUEDE HACERSE EXTENSIVA A LOS DEMÁS INTEGRANTES DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL, CUANDO EL MAGISTRADO RELATOR NO HA FORMULADO EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN. Del contenido del artículo 184, de la Ley de Amparo, se advierte que para que un amparo directo o en revisión pueda fallarse por el tribunal colegido de Circuito, es menester el presupuesto esencial de la formulación del proyecto de resolución por parte del magistrado a quien se hubiese designado relator, de suerte que ese acto es responsabilidad exclusiva de él, dado que si el ponente no cumple con ello oportunamente, la responsabilidad de que se trata no puede hacerse extensiva a los demás integrantes del órgano jurisdiccional, puesto que ninguna intervención tuvieron en esa etapa”.

En ese asunto la conducta de los magistrados no ponentes, consistente en omitir resolver un juicio, tampoco está prevista legalmente, en tanto el relator no presente a su consideración en la sesión colegiada, el respectivo proyecto de resolución. En este sentido estamos también ante la presencia de una causa de atipicidad por ausencia de objeto.

Cabe aclarar que el texto de las tesis antes transcritas, sin técnica metodológica alguna hacen referencia a una ausencia responsabilidad, siendo lo correcto, como vimos, hablar de ausencia de tipicidad por falta de objeto.

### ***B. Ausencia de referencias temporales o espaciales.***

En esta causa de atipicidad se ha dado una conducta, en principio, típicamente administrativa, aunque en la realización de ese comportamiento no están presentes las circunstancias temporales o espaciales exigidas por la ley. Por ello, no existe tipicidad.

Al respecto, cabe transcribir el siguiente criterio adoptado por el CJF al resolver la Q.A. 11/2002, el 30 de abril de 2002, que refiere:

“EXTEMPORANEIDAD AL RENDIR LA DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL. NO CONSTITUYE CAUSA DE RESPONSABILIDAD, SI DURANTE EL

PERIODO RESPECTIVO SE OBSERVAN LAS MODIFICACIONES AL PATRIMONIO EN LAS DECLARACIONES DE CONCLUSIÓN E INICIO DEL CARGO. Si del dictamen del Contralor del Poder Judicial de la Federación se aprecia que un funcionario judicial incurrió en infracción administrativa al no presentar su declaración de situación patrimonial en tiempo, tal situación resulta intrascendente, si durante el periodo respectivo se observan las modificaciones en su patrimonio en las declaraciones de conclusión e inicio de cargo, comprendidas en el lapso de un año”.

Sobre el anterior caso cabe aclarar que, aunque de ordinario se tiene el deber legal de presentar la declaración anual de situación patrimonial, de este deber se queda exento, si en ese año se rindió alguna otra declaración de inicio o conclusión. Esto es, la atipicidad se presenta por la exención del deber en el año que corresponda, no tanto, porque las modificaciones al patrimonio puedan ser observadas en las declaraciones de inicio o conclusión del cargo.

### ***C. Ausencia de los medios de comisión***

Esta atipicidad se da cuando en la conducta del juzgador, éste no ocupa los medios de comisión previstos legalmente por alguno de los tipos administrativos.

Al respecto conviene invocar la tesis derivada de la denuncia 7/99 y su acumulada 20/99, que dice:

“DECLARACIÓN SOBRE SITUACIÓN PATRIMONIAL. ALCANCE DE LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE CONTEMPLA EL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El contenido del artículo 47, fracción XVIII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, permite afirmar que en lo relativo a la presentación de declaraciones sobre situación patrimonial, la norma positiva sanciona el incumplimiento de presentar con oportunidad y veracidad ese tipo de declaraciones; de lo que se sigue, que las simples imprecisiones o errores en el llenado de los formatos correspondientes (no citar cifras en los apartados correspondientes, no efectuar operaciones aritméticas en forma correcta, no externar las explicaciones conducentes en el apartado de observaciones, etc.), no constituye causa de responsabilidad”.

### ***D. Falta de elementos subjetivos del tipo administrativo***

En esta causa de atipicidad el juzgador despliega un comportamiento, en principio típico, aunque aquél no se realiza ni con intención ni por negligencia. Se



trata de los casos de fuerza mayor, caso fortuito y miedo insuperable. En ellos, la conducta del juzgador no es la expresión de su voluntad, pues ésta no es libre y, por tanto, no se le puede imputar. En general, puede decirse que toda conducta que no sea voluntaria en el sentido de espontánea y motivada, supone ausencia de acto humano<sup>284</sup>.

### ***E. Conducta del propio justiciable***

Estamos hablando de los casos en que la actuación de los propios justiciables, o de quienes dicen resentir un perjuicio por una indebida actuación judicial, han propiciado la conducta típica que atribuyen al juzgador.

Por ejemplo, si en un asunto penal no se dicta sentencia en el plazo legal, pero se acredita que la omisión de que se trata, se debe a la constante interposición de recursos por parte del justiciable o de su abogado, no existe conducta típica que imputar al juez denunciado. En efecto, si bien el procesado ejercita un derecho o una libertad (de interponer los medios de impugnación que estima pertinentes), en el ejercicio de tal derecho no le está permitido abusar del mismo o extralimitarlo. Esto último, a menos que no quiera sufrir una consecuencia, como lo es el hecho de que el juez no pueda sentenciar. Es por ello que, aun en los casos en que el juzgador lleve a cabo una conducta descrita por la ley como indebida, si el incumplimiento a su deber obedece a la actitud de justiciable, no existe tipicidad. Ello, pues, al igual que en el anterior apartado, la voluntad del juzgador ante la situación creada por el justiciable ya no es relevante.

---

<sup>284</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 142.

Otro caso de ausencia de tipicidad atenta la conducta del propio justiciable, lo constituye aquel sobre el que versa la siguiente tesis derivada de la Q.A. 292/2000, resuelta el 28 de noviembre de 2000, que refiere:

“OMISIÓN EN EL ESTUDIO DE PRUEBA. NO ES CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CUANDO AQUÉLLA NO FUE OFRECIDA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN. De lo dispuesto por los artículos 78, 166 a 169 de la Ley de Amparo se desprende que dentro del juicio de amparo uniinstancial, sólo pueden admitirse aquéllas que obren dentro del expediente del cual deriva el acto reclamado. Por tanto, si alguna prueba no se ofreció dentro del procedimiento de origen, es incuestionable que el funcionario judicial denunciado no incurre en responsabilidad, si al dictar el fallo, no la toma en consideración. Esto, porque aquél, al fallar el referido juicio, no está obligado a tomar en consideración dicha prueba”.

### III. LA ANTIJURIDICIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA

En términos generales es antijurídico aquello que contradice el orden normativo, siendo irrelevante para el derecho disciplinario la distinción que, en su caso, pueda llegar a presentarse entre ese vocablo, ilicitud e injusto.

Desde siempre se ha definido a la antijuridicidad a través de un concepto negativo, desaprobador del hecho humano frente al derecho<sup>285</sup>. Así, la doctrina penal mexicana, basándose en un sistema de exclusión, tiene como antijurídica aquella conducta típica que no se encuentra amparada por alguna causa de justificación. En este sentido, para que se colme el segundo plano normativo que ahora nos ocupa, se requiere la concurrencia de dos condiciones: en primer término, la violación de un deber legal (de no afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia propios de la función jurisdiccional); y, en segundo lugar, la ausencia de una causa que justifique tal contravención<sup>286</sup>.

---

<sup>285</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco, *op. cit.*, nota 267, p. 294.

<sup>286</sup> Así define el Código Disciplinario Único de la República de Colombia a la ilicitud sustancial, en su artículo 5°.: “La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna”.

La antijuridicidad es una característica objetiva de desvalor, pues recae sobre la conducta típica de un juzgador. Recuérdese que la conducta es la expresión de la voluntad del agente. Entonces esa característica califica la voluntad del juzgador externada a través de su actuación judicial.

La valoración de la conducta debe hacerse necesariamente *ex post*, pues de hacerse *ex ante* nos bastaría el estudio de la tipicidad. Al respecto, Carlos Arturo Gómez Pavajeau, en su libro “Dogmática del derecho disciplinario” es contundente al afirmar que “en materia disciplinaria tipicidad y antijuridicidad se encuentran inescindiblemente unidas, por cuanto ambas se refieren a infracción de deberes”<sup>287</sup>. Puede ser, pero sólo en cuanto a la materialización de la antijuridicidad que es la infracción de deberes. Sin embargo, como vimos, aquélla abarca no sólo esa materialización, sino también el hecho de que tal infracción no esté amparada por una causa de justificación.

Por otro lado, se habla de una antijuridicidad formal, en cuanto constituye una trasgresión a la norma, contrariando el mandato o la prohibición del orden jurídico; desde un punto de vista material la conducta es antijurídica cuando resulta contraria a lo que la sociedad espera de un juzgador (antisocial)<sup>288</sup>. Pero, ¿qué esperan los justiciables de quienes resuelven sus conflictos? Para responder dicha interrogante debe hablarse del papel de garante que los juzgadores desempeñan.

Así es, el juez, al serle sometido un conflicto a su consideración, adquiere un rol especial con respecto al justiciable y, dicho sea de paso, con respecto al propio Estado (CJF, con quien mantiene una relación jurídico- administrativa especial). Ese

---

<sup>287</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 313.

<sup>288</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco, *op. cit.*, nota 267, p. 301.

rol especial frente al justiciable se basa, por un lado, en el hecho de que cada juzgador, al aceptar el cargo, sabe que debe cumplir con ciertos deberes funcionales<sup>289</sup>; correlativamente a esos deberes surge a favor del justiciable el derecho de exigir jurídicamente su cumplimiento, pues la responsabilidad del garante, como hemos visto, surge por mandato legal.

Relacionado con el aspecto jurídico de la responsabilidad del juzgador como garante, se debe mencionar que la honestidad, buena fe, independencia, imparcialidad, suficiente preparación de ellos, etc., siempre serán presumidas por los justiciables. En efecto, los justiciables tienen el derecho de confiar en jueces capaces y eficientes que, en su fallos, den siempre a cada quien lo que en derecho les corresponde<sup>290</sup>.

En la actualidad se ha reconocido la necesidad de que tanto los aspirantes a las funciones judiciales, como quienes ya les ejercen, para cumplir con el rol de garante de que se habla, realicen estudios posteriores a la licenciatura, que les permitan contar con los conocimientos necesarios para desempeñar correctamente el servicio de impartición de justicia.

Señalan Héctor Fix- Zamudio y José Ramón Cossío Díaz , en el libro “El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano”, que la preparación especializada, ha puesto

---

<sup>289</sup> Tan es así que, a nivel constitucional, en el artículo 97, párrafo sexto, se prevé: “Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma: Presidente: “Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”. Ministro: “Sí protesto”. Presidente: “Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande”.

<sup>290</sup> Marroquín Zaleta, Jaime Manuel, “Sin buenos jueces la justicia, una ficción”, Comunicado de prensa 2000/044, 11 de mayo de 2000, <http://www.cjf.gob.mx/comunica/2000044.html>. Este criterio lo comparte la SCJN, en la tesis P. XLIX/91, visible a fojas 12, tomo VIII, Octava Época del Semanario Judicial de la Federación, bajo el rubro: “QUEJA ADMINISTRATIVA. LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A SU FORMULANTE CUANDO ATRIBUYE A LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES FEDERALES LA COMISIÓN DE CONDUCTAS GRAVES EN SU ACTUACIÓN”.

de relieve que el juzgador no es sólo el funcionario técnico, sino que “desde el punto de vista sociológico es un mediador institucional de conflictos jurídicos y, por ello, no sólo requiere ser un excelente jurista, sino también de manera esencial un profundo conocedor de la sociedad en que vive, de manera que esté capacitado para percibir lo que existe bajo la superficie del conflicto inmediato que se somete a su decisión, así como las consecuencias e implicaciones que va a tener su resolución”<sup>291</sup>.

Aboquémonos enseguida al estudio de las causas de justificación disciplinarias de los juzgadores.

### **1. Causas de justificación**

Luis Jiménez de Azúa define así las causas de justificación:

“Son causas de justificación las que excluyen la antijuridicidad de una conducta que puede subsumirse en un tipo legal; esto es, aquellos actos u omisiones que revisten aspecto de delito, figura delictiva, pero en los que falta, sin embargo el carácter de ser antijurídicos, de contrarios al derecho, que es el elemento más importante del crimen”<sup>292</sup>.

Como se vio en el capítulo primero de este trabajo de investigación, en el derecho disciplinario rige el principio de que un juzgador no es responsable, hasta que se demuestre lo contrario. De tal principio se desprende que, antes de declarar fundado un procedimiento administrativo de responsabilidad, se debe buscar una causa de justificación o una eximente (de las que hablaremos más adelante), que releven de responsabilidad al denunciado.

---

<sup>291</sup> Fix- Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 3, p. 47.

<sup>292</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 186.

Se habla de una causa de justificación cuando existe una circunstancia que hace que el juzgador deba ser protegido por el orden jurídico, esto es, la conducta de aquél ya no resulta desaprobada por el ordenamiento jurídico- administrativo y con ello ya no se le sanciona. Así lo refiere la tesis J/P. 31/92, emitida por el Pleno de la SCJN, publicada a fojas 17, Octava Época, de la Gaceta del SJF, del rubro: “QUEJA ADMINISTRATIVA. POR REGLA GENERAL DEBE DECLARARSE FUNDADA, SI EXISTE UNA DILACIÓN EXCESIVA EN LA FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE SENTENCIA DE UN ASUNTO A MENOS QUE SE DEN SITUACIONES EXCEPCIONALES QUE LO JUSTIFIQUEN”.

Las causas de justificación son entonces permisos para contravenir el ordenamiento jurídico administrativo, los que, al no estar legislados, constituyen un catálogo abierto. Cabe destacar que algunas de dichas causas, como la premura con que debe resolverse un asunto, el volumen y la complejidad de éste, entre otras, se encuentran previstas pero a través de criterios jurisprudenciales emitidos por la propia SCJN, o bien, recientemente contenidas en criterios del CJF, derivados de los asuntos que han sido sometidos a su consideración en materia disciplinaria desde su creación en 1994. Sin embargo, no se puede lograr de modo cerrado y definitivo una sistematización, pues los puntos de vista que pueden dar lugar a la exclusión del injusto son sumamente variados y proceden de todas las partes del ordenamiento jurídico, el que es sometido a necesidades cambiantes; en todo caso se habla de causas de justificación con validez limitada.

Roxin, al hablar de la sistematización de las causas de justificación, hace referencia a la importancia de la “teoría del fin”, según la cual, una conducta típica estará justificada, cuando sea “el medio adecuado (correcto) para conseguir un fin

reconocido por el legislador como justificado (correcto)”<sup>293</sup>. Sin embargo, de una fórmula no se puede obtener exactamente cuál es el medio justo para el fin justo. Por ello hay que partir de la idea de que las causas de justificación deben aspirar a la regulación socialmente correcta de intereses que coliden. Tal regulación sólo se puede lograr a través de principios ordenadores sociales, que operan como directrices interpretativas<sup>294</sup>. Debido a los constantes cambios de la vida social no es posible lograr un *numerus clausus* de los principios reguladores ni una sistematización cerrada de las causas de justificación.

Ahora bien, desde el punto de vista procesal, para poder tenerse por acreditada una causa de justificación, no sólo se requiere de la comprobación de su existencia, sino también de la prueba de que el juzgador obró con base en ella y no aprovechándose de ella. “Pensar lo contrario sería negar la influencia ética en el derecho disciplinario”, señala Gómez Pavajeau<sup>295</sup>. Por ejemplo, en una dilación, no basta probar que el órgano jurisdiccional del cual es titular el juzgador denunciado, cuenta con una excesiva carga de trabajo, sino que, a fin de no sancionarlo, se requiere también probar el hecho de que aquél hace todo lo posible por abatir dicha carga y, a pesar de su esfuerzo, no lo logra<sup>296</sup>. Esto es, si el juez no dicta sentencia en un asunto, pretextando carga de trabajo, sin que haga nada por abatirla, no se

---

<sup>293</sup> Roxin, Claus, *op. cit.*, nota 257, p. 573.

<sup>294</sup> *Ibidem*, p. 575.

<sup>295</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 320.

<sup>296</sup> Así lo refiere la tesis derivada de la resolución de 2 de octubre de 2002, recaída a la Q. A. 175/2002, que señala: “DILACIÓN. HIPÓTESIS EN LA QUE NO OPERA COMO EXIMIENTE DE RESPONSABILIDAD LA CARGA DE TRABAJO DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL. Es verdad que la excesiva carga de trabajo de un órgano jurisdiccional federal, constituye una causa eximente de responsabilidad, que opera a favor del funcionario judicial a quien se atribuye la dilación en el dictado de una resolución. Sin embargo, tal eximente no se actualiza, cuando de los reportes estadísticos se desprende que el servidor público denunciado tiene un bajo rendimiento en el desahogo de su trabajo. En efecto, el Consejo de la Judicatura Federal, no puede justificar una dilación para resolver un asunto, si de los informes estadísticos del órgano jurisdiccional, se desprende que el juzgador no desempeña con la máxima diligencia el cargo que le fue conferido”.

surte causa de justificación alguna y debe declararse fundado el procedimiento administrativo disciplinario que se sigue en su contra. De ahí que lo objetivo de las causas de justificación debe coincidir con la parte subjetiva que las anima, esto es, la situación normativa de la justificante debe coincidir con la subjetiva de quien se ampara en ella.

No debe pasarse por alto que, en una misma conducta típica pueden concurrir dos o más causas de justificación.

Pasemos ahora al análisis de las causas de justificación más comunes en el ordenamiento disciplinario de los juzgadores.

#### **A. Carga de trabajo**

La función judicial que llevan a cabo los juzgadores se había concebido tradicionalmente como una actividad técnica tendente a la resolución de conflictos jurídicos. Sin embargo, actualmente se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo que enfrenta serios obstáculos, dado el creciente número de controversias jurídicas y su progresiva tecnificación derivada del desarrollo tecnológico y demográfico de la actualidad. Ello ha cargado excesivamente la labor de los órganos jurisdiccionales y ha provocado un serio rezago y lentitud en la resolución de los asuntos que se someten a su consideración<sup>297</sup>. Dicha ineficiencia judicial provoca la inconformidad de los justiciables que detona en numerosos procedimientos disciplinarios<sup>298</sup>.

---

<sup>297</sup> Sin embargo, se sabe que el rezago judicial ha sido un problema que ha agobiado al Poder Judicial desde el siglo pasado. Por tal motivo fueron creados los tribunales colegiados de Circuito en 1951. De esta forma fueron desconcentrados una gran cantidad de asuntos de la SCJN.

<sup>298</sup> Fix Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 3, p. 15.



La inconformidad de la que hablamos en materia disciplinaria se conoce como dilación en el dictado de las resoluciones, generalmente, de las sentencias. Esta hipótesis es denominada en el ordenamiento jurídico español como el anormal funcionamiento de la administración de justicia que, junto con el error judicial son reconocidos a nivel constitucional como generadores de responsabilidad civil para el Estado- juez<sup>299</sup>.

Sobre la dilación, Oñate Laborde distingue entre lentitud en los procesos y rezago judicial. La primera está referida al desfase respecto a los términos legales establecidos para la resolución de controversias. Por su parte, el rezago judicial consiste en la acumulación de asuntos que están condenados a su no resolución en un plazo razonable<sup>300</sup>. No se trata de los asuntos pendientes por dilucidar, pues el propio trámite conlleva a que siempre existan asuntos pendientes de resolución.

Para nadie es desconocido que tanto la productividad como la calidad del servicio público judicial que desempeñan los órganos jurisdiccionales mexicanos (esto último, con las reservas de cada caso), son ineficientes, puesto que no ha resuelto en forma satisfactoria las necesidades de los que deben someterse a él<sup>301</sup>. De ahí que se deba buscar disminuir el número de causas pendientes, así como el tiempo de tramitación de las mismas (del inicio a la sentencia y de ésta a su ejecución). Ello, sin lugar a dudas hará aumentar la confianza y satisfacción de los gobernados en el PJF.

---

<sup>299</sup> Castro Estrada Álvaro, *op. cit.*, nota 1, pp. 113 a 117.

<sup>300</sup> Oñate Laborde, Alfonso, *El rezago judicial*, Conferencia dictada en el Ciclo de conferencias magistrales invierno 1996, Instituto de la Judicatura Federal, México, 13 de noviembre de 1996.

<sup>301</sup> Aguilar López, Miguel Ángel, "Análisis sociológico del juzgador federal", *Juez. Cuadernos de Investigación del Instituto de la Judicatura Federal*. México, Consejo de la Judicatura Federal, primavera 2003, volumen I, número 2, 2003, p. 92.

Para tal efecto, deben ponerse en marcha mecanismos de evaluación cuantitativa<sup>302</sup> que analicen, entre otras circunstancias, la carga de trabajo existente en cada uno de los órganos jurisdiccionales (o al menos en el Distrito o Circuito al que pertenezcan), puesto que no es lo mismo en toda la República, además de otros factores variables de cada época, según el grado de sensibilidad social y de desarrollo efectivo de la función jurisdiccional. Las conclusiones obtenidas forman un sistema de control que debe estar actualizado, pues de ordinario se deben aplicar como criterio de evaluación. De esta forma el juzgador evaluado también conocerá de antemano los criterios con los cuales se ponderará su labor, a efecto de que sea acorde a la realidad de su trabajo y luche por obtener las metas que se le proponen como mínimo<sup>303</sup>.

En este orden de ideas, dentro de un procedimiento administrativo disciplinario se deberá verificar si la dilación en la emisión de una sentencia, por ejemplo, se debe a que el juzgador denunciado no la ha pronunciado por el exceso de trabajo, esto es, analizando el egreso del juzgado, o bien, por alguna otra causa que pueda o no estar justificada, como ser carencias de tipo administrativo. Lo anterior, lo corrobora la tesis derivada de la Q.A. 2/2002, resuelta por el CJF el 13 de marzo de 2002, que dice:

“DILACIÓN. LA BAJA PRODUCTIVIDAD NO CONSTITUYE EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD. No releva de responsabilidad al juzgador el solo hecho de que sostenga que la dilación en el dictado de una resolución obedeció a que el ingreso de asuntos en el órgano jurisdiccional fue un número que excedió al normal, si los que reportó arrojan una baja productividad, que no alcanza la del número de egresos del promedio nacional y del que humanamente sea posible para resolver”.

---

<sup>302</sup> La evaluación cuantitativa se refiere a datos sometidos a análisis estadísticos, con los que se procura llegar a conclusiones apoyadas en evidencias empíricas. *Ibidem*, p. 94.

<sup>303</sup> A estas metas el autor Álvaro Castro Estrada las denomina “estándares de rendimiento medio del servicio”. Castro Estrada, Álvaro, *op. cit.*, nota 1, p. 23.

Sobre esta causa de justificación y sobre las demás que a continuación se analizarán, también conviene transcribir la tesis P/J. 32/92, del Pleno de la SCJN, publicada a fojas 18, Octava Época, de la Gaceta del SJF, que señala:

“TÉRMINOS PROCESALES. PARA DETERMINAR SI UN FUNCIONARIO JUDICIAL ACTUÓ INDEBIDAMENTE POR NO RESPETARLOS SE DEBE ATENDER AL PRESUPUESTO QUE CONSIDERÓ EL LEGISLADOR AL FIJARLOS Y A LAS CARACTERÍSTICAS DEL CASO. El artículo 17 de la Constitución consagra la garantía de derecho a la jurisdicción que consiste, conforme al texto literal del precepto, en que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial” lo que significa, por regla general, que un funcionario judicial actúa indebidamente cuando incurre en dilaciones que lo llevan a vulnerar esos dispositivos al no acordar las promociones de las partes o emitir las resoluciones dentro de los términos específicos que para cada situación señalan las normas procesales aplicables. De ello se sigue que si se formula una queja administrativa con motivo de esas irregularidades y el funcionario admite que incurrió en ellas o las mismas se encuentran probadas, en principio, debe considerarse fundada la queja e imponer las correcciones disciplinarias que correspondan o adoptar medidas que se juzguen convenientes. Sin embargo, al examinar cada caso se debe considerar que el legislador, al fijar los términos procesales en las leyes respectivas no pudo atender a la variada gama de casos que se someten a la consideración de los tribunales, tanto por la índole de las cuestiones jurídicas que se controvierten como por la complejidad de los hechos a los que se refieren, así como al volumen del expediente y la extensión de los escritos aportados y pruebas desahogadas. Por la naturaleza del problema resulta lógico inferir que el legislador, al hacer la determinación a que se alude tomó en cuenta, por una parte, el tiempo que previsiblemente, considerando la capacidad y diligencia medias de un juzgador y de su personal profesional y administrativo de apoyo, se requiere para acordar o resolver la generalidad de los asuntos que ingresan a los órganos jurisdiccionales y, por otra, que este ingreso sea en número proporcionado a la potencialidad de trabajo del juzgado o tribunal que corresponda. Por todo ello cuando se trate de un asunto excepcional, por alguna o todas las características mencionadas o bien cuando el ingreso de asuntos al órgano jurisdiccional supere notoriamente al que podría considerarse normal, debe concluirse que o bien se presentaron atenuantes o bien, excluyentes de responsabilidad en relación con la actuación del funcionario contra el que se formuló la queja administrativa y resolverla en consecuencia”.

Dentro de esas otras causas de justificación podemos mencionar el aspecto humano del juzgador que, con frecuencia cumple su función alejados de su familia, de su vida social, cultural y académica lo que, seguramente, de una forma u otra, incide en el desempeño de la función.

## ***B. Elementos humanos y materiales***

Esta causa de justificación se refiere a aquellos elementos con los que cuenta el juez al momento de cometer la falta que se le imputa. Por lo que se refiere a los elementos humanos, se trata del personal con que se dota al órgano jurisdiccional del cual es titular el juzgador denunciado, desde el de más inferior categoría, hasta los actuarios y secretarios quienes, en conjunto, apoyan al juzgador en su función<sup>304</sup>. En relación con los elementos materiales son todos los instrumentos con los que debe contar un juzgador para realizar su función, que van desde un apéndice de jurisprudencia, hasta computadoras, discos compactos con legislación, etc.

Para ilustrar esta causa de justificación, permítaseme citar el siguiente ejemplo hipotético.

Imaginemos que el justiciable presenta una queja ante el CJF, atribuyendo al juzgador no haber dictado sentencia en un asunto penal. Supóngase que ese asunto consta de varios volúmenes y se trata además de delitos informáticos atribuidos a varios procesados, en el hay que dilucidar autoría y coparticipación. Agréguese que ese juzgado cuenta sólo con un secretario proyectista y con una sola computadora. En ese caso, resulta comprensible que el juez no haya dictado sentencia en el término legal, pues no cuenta con los elementos materiales ni humanos suficientes para dictar sentencia en el plazo legal, ni en el asunto de que se duele el promovente de la queja, ni en todos los demás que están siendo puestos a su consideración.

---

<sup>304</sup> Joel Carranco Zúñiga, en su libro, Poder Judicial, denomina a los secretarios y actuarios como personal profesional jurisdiccional. Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 241, p. 53.

En la práctica esta causa de justificación se toma poco en cuenta al analizar la falta administrativa. Ello, a pesar de que los juzgadores frecuentemente la invocan en los informes que rinden dentro de los procedimientos disciplinarios que se siguen en su contra.

### ***C. Antecedentes personales, laborales y profesionales***

Generalmente el CJF, al analizar la falta administrativa no busca en los antecedentes personales, laborales o profesionales del juzgador denunciado una causa que justifique la infracción que se le imputa, sino que dichas circunstancias son tomadas en consideración hasta el momento de individualizar la sanción, pudiendo agravarla o aminorarla, según el caso.

### ***D. Características del asunto***

Es muy común que el juzgador incurra en alguna infracción que encuentre justificación por las características del asunto en el que la cometa. En efecto, estamos hablando de una causa de justificación objetiva dado que se refiere al asunto puesto a la consideración del juzgador denunciado. Por lo general, si el asunto es muy complejo o voluminoso resulta, hasta cierto punto, comprensible el hecho de que el funcionario haya cometido la infracción que se le atribuye. El problema es determinar ese “cierto punto”, pues como se dijo, el juez es garante ante la sociedad de cumplir fielmente con todas las obligaciones a su cargo, sin que la validez de esa garantía dependa de las características del asunto sometido a su consideración.

### ***E. Cumplimiento a una orden antijurídica de un superior jerárquico***

Para que se pueda tener por acreditada esta causa de justificación y, por ende, para que no se sancione al juzgador, deben colisionar dos deberes. Uno de ellos debe corresponder al derecho disciplinario e impone al juzgador una determinada forma de actuación, que se traduce en el cumplimiento de sus deberes funcionales; mientras que el otro deber, también legal, le impone una forma de actuación pero opuesta. Ejemplo: los integrantes de un tribunal colegiado, al resolver un juicio de amparo directo, imponen a la autoridad responsable, dictar una sentencia en un sentido que es erróneo. Esa autoridad sabe que cumplimentando el amparo, cumple con su obligación de responsable (es más de no hacerlo incurre en responsabilidad<sup>305</sup>); sin embargo, también sabe que la sentencia que dictará no será legal. La actuación típica del juez, consistente en la emisión de una sentencia errónea será permitida a través de la causa de justificación en estudio. Por ende, no habrá lugar a sancionar al juzgador.

De ahí que los elementos que integran esta causa son los siguientes:

- Existencia de dos deberes.
- Esos deberes deben ser de contenido distinto, pero en las mismas coordenadas de tiempo y lugar.
- Los imperativos deben ser dirigidos al mismo juzgador que, posteriormente actúa típicamente.

Debe tenerse presente que todo conflicto de deberes presupone la imposibilidad de su cumplimiento simultáneo. Ello, naturalmente trae como

---

<sup>305</sup> Así lo señala la tesis derivada de la Q.A. 203/2002, resuelta el 9 de septiembre de 2002, del rubro: “SUPERIOR JERÁRQUICO EN MATERIA JURISDICCIONAL. EL INCUMPLIMIENTO DE SUS DETERMINACIONES ES CAUSA DE RESPONSABILIDAD”.

consecuencia que uno de dos órdenes normativos no sea cumplido. Por tal razón, y a fin de no romper con el dogma de la unidad del derecho, el orden que se infringe, en este caso el administrativo disciplinario, encuentra la solución en la presente causa de justificación y decide no sancionar. Así, este último ordenamiento, en principio quebrantado, al fin de cuentas, no se corrompe (recuérdese que la tipicidad queda activa, lo que no se acredita es la antijuridicidad administrativa).

La doctrina penal alemana discute si una orden antijurídica obligatoria proporciona a quien deba cumplirla, una causa de justificación o bien una eximente de responsabilidad<sup>306</sup>. Una gran parte de esa doctrina sólo admite la exculpación del juzgador, apoyándose en el argumento de que una orden antijurídica no puede transformar lo injusto en derecho (esto es, se trata de una eximente de responsabilidad). La opinión contraria alega en su favor que no es aceptable obligar a un funcionario a ejecutar una orden y, simultáneamente, considerar dicha actuación debida como antijurídica (es decir, estamos ante la presencia de una causa de justificación).

Cabe destacar que para nosotros esa distinción carece de gran relevancia en tanto, que al final de cuentas, lo importante es el hecho de que no se sanciona al juzgador.

## ***2. Los efectos de las causas de justificación***

Una conducta que esté amparada por una causa de justificación, como se dijo, será conforme al derecho. Se trata de una tolerancia legal de un comportamiento.

---

<sup>306</sup> Roxin, Claus, op. cit., nota 257, pp. 743 a 744.

Pero no sólo eso, las causas de justificación conceden también derechos de intromisión<sup>307</sup>. En efecto, el justiciable que resiente una conducta típica por parte del juzgador no tendrá otro remedio que aceptarla, es decir, soportarla, sin poder ejercer medio de impugnación alguno. Por ello, si un justiciable se inconforma ante el CJF, por la dilación en la resolución de un conflicto puesto a la consideración de un titular de un órgano jurisdiccional con excesiva carga de trabajo y ésta se acredita como causa de justificación, ese justiciable no tendrá jurídicamente otro remedio que soportar la dilación y esperar a que el juez dicte sentencia cuando pueda hacerlo. Claro está que la presentación de una queja administrativa representa una fuerte presión para cualquier juzgador, por lo que generalmente, cuando el denunciado se entera del procedimiento seguido en su contra, de inmediato dicta sentencia, sin que por ello quede sin materia el procedimiento disciplinario. Así lo refiere la tesis del Pleno de la SCJN, J/P. 30/92, publicada a fojas 16, Octava Época, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

“QUEJA ADMINISTRATIVA POR NO FORMULAR EL PROYECTO DE SENTENCIA EN UN ASUNTO DENTRO DEL TÉRMINO LEGAL. NO QUEDA SIN MATERIA PORQUE EL FUNCIONARIO INFORME QUE YA SE RESOLVIÓ. Cuando se formula una queja administrativa en contra de un funcionario judicial federal, con base en lo previsto por el artículo 13, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, denunciándose que en un asunto determinado ha transcurrido en exceso el término que legalmente se tenía para proyectar la sentencia y resolverlo y el funcionario al rendir su informe comunica que el negocio ya ha sido resuelto, no debe declararse sin materia la instancia, pues el fin de la misma no es simplemente que se subsane la irregularidad que, se pretende, ha sido cometida, sino poner en conocimiento del más Alto Tribunal una conducta que podría revelar una actuación indebida del funcionario que ameritara la imposición de una corrección disciplinaria o la adopción de alguna otra medida”.

---

<sup>307</sup> *Ibidem*, p. 602.



#### IV. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA COMO TERCER NIVEL DE VALORACIÓN

Partiendo del principio elaborado por Beling *nulla poena sine culpa*, llegamos a la conclusión que la culpabilidad (o como más adelante explicaremos, la responsabilidad) forma parte necesariamente de la teoría de la infracción administrativa, junto con la tipicidad y la antijuridicidad, conformando así el tercer y último escalafón de su estudio.

El concepto de culpabilidad ha evolucionado a través del tiempo. En un principio se entendió en un sentido puramente objetivo<sup>308</sup>. Posteriormente, se tomó en cuenta un elemento psicológico, relacionante del resultado con su autor, haciéndose consistir en la previsión del evento y la voluntariedad de su causación (dolo y culpa). Más tarde el finalismo consideró al dolo y a la culpa parte del injusto, siendo ellos el objeto de valoración. Actualmente, la doctrina ha dilucidado el porqué el autor debe responder de su hecho antijurídico a un “poder hacer”<sup>309</sup> en relación con el hecho que se le imputa, esto es, se trata del estudio de la orientación de la voluntad con arreglo al comportamiento debido. En este sentido, la culpabilidad constituye el motivo de reproche de un hecho a su autor. Pero, ¿qué es reprochable, censurable, achacable o exigible a un autor? Para responder esta pregunta, el derecho penal actual se basa en la participación del autor “en los valores básicos de

---

<sup>308</sup> Es decir, se entendió solamente como el nexo objetivo existente entre la conducta del autor y el resultado de ella.

<sup>309</sup> Jakobs, Günther, *op. cit.*, nota 259, pp. 574 y 575.

la convivencia”<sup>310</sup>. Ahora bien, el ordenamiento disciplinario debe basarse en la participación del juzgador en los valores básicos no de toda la convivencia, sino del servicio de impartición de justicia.

En palabras más sencillas, se entiende por culpabilidad el juicio de exigibilidad, en virtud del cual se le imputa o atribuye a un juzgador la realización de un injusto administrativo<sup>311</sup>. Ese reproche jurídico- disciplinario se basa en el hecho de que, dadas las condiciones imperantes en el órgano jurisdiccional, aquél se encontraba en posibilidad de dirigir su comportamiento acorde con los deberes que rigen a la función jurisdiccional y no lo hizo. Ello evidencia el carácter individual y social de la responsabilidad, pues se es responsable en un contexto histórico concreto, en un ámbito jurisdiccional y en función de una gama de condiciones de diverso orden que inciden en el comportamiento individual del juzgador<sup>312</sup>. Se habla de individualidad de la responsabilidad, dado que, a diferencia del derecho civil en el que una persona puede ser el autor de una conducta, pero no el responsable<sup>313</sup> de reparar el daño causado, en el orden disciplinario, autor y responsable siempre coinciden.

Así, se sanciona una conducta para mantener la confianza general en el servicio de impartición de justicia. Con arreglo a este fin el concepto de responsabilidad administrativa no se orienta hacia el futuro, sino que de hecho está

---

<sup>310</sup> “Si el autor ha cometido un injusto culpablemente, ha negado, por decirlo así, su propia participación en los valores básicos de la convivencia”. *Ibidem*, p. 575.

<sup>311</sup> En este sentido el CJF ha reconocido a la responsabilidad administrativa, en la resolución que recayó a la denuncia administrativa 7/99 y su acumulada 20 /99, de la cual derivó la tesis: “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. PARA QUE SURJA EN EL CAMPO DEL REPROCHE ADMINISTRATIVO LA CAUSA DE, NO SE REQUIERE QUE EXISTA REITERACIÓN DE CONDUCTAS”.

<sup>312</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, pp.333 a 334.

<sup>313</sup> Entiéndase por responsable, la persona que debe soportar las consecuencias de una actuación.

orientado hacia el presente, en la medida en que el sistema disciplinario contribuye a estabilizar el ordenamiento disciplinario.

El principio de culpabilidad (*nulla poena sine culpa*), entre otras implicaciones, trae como consecuencia que el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica estén en proporción adecuada, es decir, la imputación al juzgador debe ser necesaria, por estar descartada la posibilidad de resolver la situación sin castigar al juzgador. También la medida de la responsabilidad se ve limitada por “lo necesario” de acuerdo con las exigencias del sistema de impartición de justicia. De ahí que el principio de que hablamos sea la fundamentación de la sanción y su medida.

En suma, la responsabilidad implica: a) el conocimiento de la tipicidad y la antijuridicidad de la conducta que se atribuye; b) reprochabilidad, en el sentido de no haber actuado en modo distinto a como se hizo; y, c) ausencia de eximentes de responsabilidad.

### **1. Distinción entre culpabilidad y responsabilidad**

Son varias las razones por las que creemos que en materia disciplinaria no se puede hablar de culpabilidad sino de responsabilidad. Algunas de esas razones son las siguientes:

- La culpabilidad atiende a un grado mayor de responsabilidad y pertenece al derecho penal<sup>314</sup>, pues este derecho protege bienes jurídicos de “mayor importancia”, como son la vida, la integridad física, el patrimonio de las personas, etc. Por su parte, la responsabilidad administrativa, que

---

<sup>314</sup> El derecho penal es la *última ratio* de la política social, por lo que no debe intervenir si se dispone de medios más benignos para evitar el daño social.

pertenece al derecho disciplinario protege bienes de “menor jerarquía” como es el correcto ejercicio del servicio de impartición de justicia.

- Algunos autores estiman que si bien se habla de un juicio de exigibilidad en materia administrativa, éste no debe serlo en los mismos términos que en el derecho penal, pues en éste se conoce con exactitud el catálogo de los delitos; en tanto que en el derecho disciplinario, no se puede exigir al juzgador, con esa certeza, el conocimiento de todas y cada una de las infracciones. Por ello, para poder sancionar a un juez, se debe partir de la presunción *iuris et de iure*, de que los juzgadores conocen todas y cada una de las faltas<sup>315</sup>. Independientemente de que considero que en materia disciplinaria no se debe hablar de culpabilidad, sino de responsabilidad, estimo que la razón no es la presunción antes mencionada. Por el contrario, el juzgador, al ser un conocedor del derecho, está obligado a tener conocimiento cierto de absolutamente todas y cada una de las infracciones. Es por ello, que el conocimiento no es el fundamento de la responsabilidad, sino la exigibilidad de otro comportamiento distinto al que se le imputa al juzgador, esto es, la determinación de si el agente pudo haber actuado de modo distinto al que lo hizo, de acuerdo con las circunstancias de cada caso en concreto.
- Otra de las razones por las que no se puede hablar de culpabilidad en materia disciplinaria, es la importancia que tiene la buena fe de los juzgadores. La buena fe viene a ser la confianza que los justiciables, a través de su nombramiento, depositan en ellos. Es por tal razón que

---

<sup>315</sup> Nieto, Alejandro, *op. cit.*, nota 8, p. 347.

muchas conductas, basándose en el principio de la buena fe, pueden no generar responsabilidad a los juzgadores, a pesar de que éstos se hayan comportado típica y antijurídicamente. El problema radica en la determinación de los límites de la buena fe, pues si bien no es justo sancionar a quien obra de buena fe, tampoco es justo que a los juzgadores, esto es, de quienes más esperan los justiciables, se les exima de responsabilidad aprovechándose de la misma. El resultado se rige, en principio, por el criterio dominante de aquellas condiciones que deben ser imprescindibles para el servicio de impartición de justicia<sup>316</sup>. Entre ellas, puede encontrarse, desde luego, la tolerancia ante ciertas perturbaciones.

- En el derecho disciplinario de los juzgadores, el juicio de exigibilidad en que se basa la responsabilidad administrativa es peculiar, pues debe ser estricto, en el sentido de que el ejercicio de la función jurisdiccional, no sólo requiere de un cuidado especial, sino incluso de una esmerada prudencia. Ello, tal y como lo saben los juzgadores desde antes de aceptar el cargo de juez, magistrado, consejero o ministro.

## **2. Inimputabilidad**

Al ser la imputabilidad un presupuesto de la responsabilidad, su ausencia (inimputabilidad), no constituye una eximente de responsabilidad, sino que de antemano impide el estudio de esta última. Lo anterior, pues el reproche supone necesariamente la capacidad de reprochabilidad.

---

<sup>316</sup> Las concreciones seguras solamente pueden ser válidas en los sistemas de impartición de justicia perfilados con exactitud, esto es, dentro de sistemas perfectamente definidos.

Ahora bien, dicha capacidad es “la posibilidad condicionada por la salud mental y por el desarrollo del autor, para obrar según el conocimiento del deber existente”<sup>317</sup>. Únicamente quien por su desarrollo y salud mental es capaz de representar el hecho, conocer su significación y dirigir su voluntad hacia la infracción de una norma, puede ser sujeto de responsabilidad administrativa. Consecuentemente, la inimputabilidad supone la ausencia de dicha capacidad.

Al no estar regulada por las leyes especiales, debe acudir, una vez más, al derecho penal<sup>318</sup>. La fracción VII, del artículo 15 del CPF, señala que el delito se excluye cuando:

“Al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, a no ser que el agente hubiere provocado su trastorno mental dolosa o culposamente, en cuyo caso responderá por el resultado típico siempre y cuando lo haya previsto o le fuere previsible”.

En materia disciplinaria, aunque poco frecuente, pueden llegar a darse casos de inimputabilidad, por la superveniencia de algún trastorno mental o alteración en el desarrollo intelectual del juzgador que le impida la realización del servicio de impartición de justicia que se le encomendó. Se dice superveniencia porque, al momento de nombrar a una persona como juzgador, la capacidad se presume. Así lo refiere la tesis P. XLIX/91, de la SCJN, publicada a fojas 12, Tomo VIII, Octava Época, del SJF, del rubro: “QUEJA ADMINISTRATIVA. LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A SU FORMULANTE CUANDO ATRIBUYE A LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES FEDERALES LA COMISIÓN DE CONDUCTAS GRAVES EN SU ACTUACIÓN”.

---

<sup>317</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco, *op. cit.*, nota 267, p. 373.

<sup>318</sup> El artículo 28, inciso 7. del Código Disciplinario Único de la República de Colombia prevé a la inimputabilidad como causal de exclusión de la responsabilidad disciplinaria, señalando que en tales eventos se dará inmediata aplicación a los mecanismos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes.

De acreditarse entonces que un juzgador, al momento de cometer una infracción no era imputable, no puede entonces, como lo señala la doctrina, ser declarado administrativamente responsable<sup>319</sup>. En esos casos el CJF debe tomar otras medidas antes que sancionar al juzgador inimputable, pues aun cuando haya llevado a cabo una conducta típica y antijurídica, ésta no fue expresión de una voluntad negadora del deber funcional.

### **3. El aspecto negativo de la responsabilidad administrativa**

En este apartado estudiaremos las causas que impiden la integración completa o atenuada de la responsabilidad administrativa. Constituye entonces el aspecto negativo de esta última, haciendo inexistente la sanción administrativa, pues el juzgador es absuelto en el juicio de reproche.

Son dos las causas de exclusión de la responsabilidad:

- El error, y
- La inexigibilidad de otra conducta.

#### **A. El error**

Se trata de una actitud psíquica del juzgador en su mundo de relación, que consiste en una idea errada o falsa respecto de un objeto, cosa o situación. A diferencia de la ignorancia que supone un estado negativo, pues entraña una falta completa de conocimiento, el error es un estado positivo que, como se dijo se basa en un conocimiento falso<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 326.

<sup>320</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 260.

De acuerdo con el artículo 15, fracción VIII, del CPF, de aplicación supletoria al derecho disciplinario, el delito se excluye cuando aquél se realiza bajo un error invencible:

- Sobre alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal; o
- Respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque crea que está justificada su conducta.

En este orden de ideas, para que el error pueda operar como eximente de responsabilidad en materia disciplinaria se requiere, en primer término, tratarse de una equivocación invencible, pues al no estar “nadie obligado a lo imposible”, no se puede reprochar un acto del cual no se estuvo en posibilidad de conocer las exactas dimensiones. La invencibilidad de que se trata implica que un juzgador no pudo superar por ningún medio, ni objetivo ni subjetivo, el yerro en que incurrió.

Como se dijo, de acuerdo con el CPF, el error administrativo puede recaer, tanto sobre uno de los elementos que integran el tipo administrativo (error de tipo), como sobre la ilicitud de su conducta (error de prohibición), aunque también puede hablarse de otros errores propios de la función jurisdiccional (de interpretación, inducido por la administración, irrelevantes, etc.).

#### ***a. Error de tipo y error de prohibición***

El error que recae sobre las circunstancias del hecho típico (elementos descriptivos o normativos) se le conoce como error de tipo. Cuando no recae sobre circunstancias que pertenecen al tipo administrativo, sino sobre la ilicitud de la realización de tal hecho, se habla de la existencia de un error de prohibición. Esta



clase de error comprende tres variedades: a) la ignorancia de la vigencia de la norma; b) cuando conociendo la norma, el juzgador no la considera aplicable al caso; y c) cuando cree que actúa amparado por alguna causa de justificación .

En la práctica resulta bastante difícil diferenciar ambos errores. Ello, pues las casuales de responsabilidad contienen preponderantemente elementos normativos.

### ***b. Error de interpretación***

Este tipo de error, propio de la función jurisdiccional se refiere a la equivocación en que incurre un juzgador al aplicar el derecho, esto es, al aplicar una disposición jurídica, como puede ser un precepto legal o una jurisprudencia, o bien, en caso de la existencia de lagunas legales.

Señala la doctrina que este error opera como eximente, sólo cuando la conducta que se imputa al agente resulta razonable y no claramente absurda o temeraria<sup>321</sup> o bien, dicha conducta sea resultado de un “mal empleo de los métodos interpretativos”, esto último según el autor Ángel Dávila Escareño<sup>322</sup>. Por lo que hace a la razonabilidad de la interpretación, se refiere a todas aquellas circunstancias que permiten rechazar la existencia de una responsabilidad por parte del juzgador denunciado.

Debe tomarse en cuenta que no debe tratarse de una diferencia de criterio o de opinión, pues ni el CJF ni la SCJN pueden fijar, dentro de un procedimiento administrativo disciplinario, la correcta interpretación de una disposición jurídica.

---

<sup>321</sup> *Ibidem*, p.364.

<sup>322</sup> Sobre el tema el mencionado autor refiere que la mala o indebida interpretación, sobre todo de la jurisprudencia, se debe a que no existe plena uniformidad concerniente a la posición que el juzgador debe adoptar al aplicar normas generales -como lo es precisamente una jurisprudencia- a casos especiales. Ello, en detrimento de la seguridad jurídica. Dávila Escareño, Ángel, *La jurisprudencia, ¿interpretación jurídica o ley?*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005. pp. 262 a 264.

Entonces, para que el error del que hablamos opere como una eximente debe existir coherencia en la interpretación que se le atribuye, es decir, debe verificarse si la disposición interpretada daba margen a la misma, si se obtuvo justicia interpretando de la manera en que se hizo y si el juzgador expuso todos los argumentos que lo llevaron a esa interpretación.

### ***c. Error inducido por la administración***

Como hemos visto, a diferencia del derecho penal, a los juzgadores cabe exigirles conocimientos técnicos y precisos de las normas que aplican en el servicio público jurisdiccional. No obstante lo anterior, no se descarta que, para el ejercicio de aquél, el CJF llega a emitir disposiciones confusas. En relación con tal hecho, cabe mencionar que uno de los derechos de los juzgadores en su relación con dicho órgano administrativo, es el de obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos de las disposiciones que deben aplicar. Por tanto, si en la aplicación de una norma confusa, se incurre en un error, éste debe catalogarse como invencible y, por tanto, como eximente de responsabilidad. Lo anterior, pues dado lo confuso de la norma, no cabe el reproche administrativo.

A la conclusión antes mencionada no debe arribarse sin que anteriormente se atiendan las siguientes consideraciones:

- Si el juzgador, antes de cometer la infracción agotó los medios para resolver la confusión; y
- Si aquél adecuó su conducta a la información que le fue suministrada.

Ahora bien, si el juzgador consultó a la administración y, a pesar de ello, incurrió en error, habrá que examinar:

- Si la solicitud fue realizada con anterioridad a la conducta constitutiva de la infracción.
- Si la administración ya hubiere informado de forma general sobre los extremos a los que se refiere la solicitud.
- Si, en su caso, la ausencia de información por parte de la administración fue determinante del error; y
- Si el error fue o no inexcusable.

#### ***d. Errores irrelevantes***

Dentro de estas equivocaciones se contienen aquellas cuyos resultados, al ser tan menores o poco gravosos, no merecen imponer al juzgador que en ellas incurrió sanción alguna, debiendo el promovente de la queja soportar esa lesión que, por regla general, no le causa ningún perjuicio. Al respecto conviene transcribir las tesis derivadas de las Q.A. 382/99 y 115/2001, resueltas el 6 de diciembre de 2000 y 9 de octubre de 2001 que, respectivamente, dicen:

“ERROR DE DICTADO. NO ES CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. La equivocación consistente en un mero error de dictado, no es motivo suficiente para fincar responsabilidad al funcionario judicial denunciado. Esto es así, ya que el referido desacierto no causa ningún agravio y, por lo tanto, resulta intrascendente”.

“ERROR DE IMPRESIÓN. LA EQUIVOCACIÓN ES INTRASCENDENTE, SI NO CAUSA PERJUICIO A LOS INCONFORMES. Si el error se traduce en una equivocación por parte de la persona encargada de la impresión de un determinado documento y, con ello, no se causa perjuicio a los inconformes, es intrascendente y, por tanto, no existe motivo para sancionar”.

Otros errores comunes de esta clase lo constituyen las equivocaciones cometidas por los juzgadores en el llenado de los formatos de declaración

patrimonial. Así, ha dicho el CJF que tales anomalías no son denotativas de falta de probidad, por lo que el servidor público denunciado no incurre en responsabilidad<sup>323</sup>.

### ***B. La inexigibilidad, como elemento negativo de la responsabilidad administrativa***

Si la responsabilidad se hace consistir en un juicio de reprobación del hecho al autor, la causa de exclusión (o atenuación) relativa a la no exigibilidad hace referencia a consideraciones de nobleza o emotividad, pero no de derecho, por las cuales resulta humanamente, excusable o no punible que el juzgador haya actuado de una forma determinada, aun cuando haya infringido un deber legal o cometido un acto que no puede ser aprobado propiamente por el orden jurídico- disciplinario, ni reconocido como de conformidad con sus fines.

En este sentido, se habla de inexigibilidad cuando se responde negativamente a la siguiente pregunta: ¿dadas las condiciones objetivas y subjetivas que rodearon al juzgador al momento de cometer la infracción, debe ser sancionado?

Como se ve, estas eximentes al ser supraleales no se contienen en algún catálogo, por lo que, al igual que las causas de justificación, habrá que analizar cada

---

<sup>323</sup> “DECLARACIONES PATRIMONIALES. IRREGULARIDADES Y OMISIONES EN LAS, QUE NO CONSTITUYEN CAUSA DE RESPONSABILIDAD. Si del dictamen rendido por la Contraloría del Poder Judicial de la Federación se desprende alguna irregularidad u omisión cometida en la declaración patrimonial por el funcionario judicial denunciado, aquélla no es denotativa de falta de probidad si, a juicio del citado órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, se debe a errores en el llenado del formato respectivo, o bien es irrelevante. Por tanto, el servidor público de que se trata, no incurre en la causa de responsabilidad administrativa prevista en la fracción XVIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Q.A. 191/97, resuelta el 21 de febrero de 2001.

caso en concreto, pues cada juicio y más, cada actuación tiene sus particularidades<sup>324</sup>.

Debe tenerse especial cuidado en la generalización o exageración de tales causas, pues se corre el peligro de que a través de la excusabilidad se beneficien malos juzgadores con grave perjuicio para la sociedad. Así, por ejemplo, si un juzgador actúa típica y antijurídicamente, produciendo consecuencias demasiado graves, dicha actuación no puede ser considerada de ningún modo como irreprochable. Así lo señala el precedente derivado de la Q.A. 89/94, que refiere:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. SE CONFIGURA CUANDO SE PRETENDE SUBSANAR UN ERROR MEDIANTE UN ACTO INDEBIDO. El hecho de que el juez ordene al oficial de partes mover indebidamente el reloj marcador del juzgado con el fin de alterar la fecha de recepción en una demanda de amparo, aun cuando se haya efectuado para subsanar un error y no perjudicar al quejoso, es sin duda indebido y por ello merece censura. Adoptar una posición contraria, sosteniendo que en aras de no causarle perjuicio a un quejoso una vez que se comete un error, puede recurrirse a cualquier acto con el objeto de remediarlo, llevaría a situaciones inaceptables, ya que así podrían validarse cuantos actos incorrectos se llevaran a cabo en los tribunales, con la sola condición de que su objetivo fuera evitar un posible perjuicio, lo cual traería como consecuencia que se incurriera en incorrecciones y desaciertos en cadena, nocivos desde cualquier punto de vista para el adecuado funcionamiento de los órganos de la administración de justicia”.

Un ejemplo de inexigibilidad de una conducta, lo es el hecho de que un juzgador no se encuentre en horas hábiles en el órgano jurisdiccional del cual es titular, si tal ausencia se debe a que su hijo se encuentra seriamente enfermo internado en un hospital. En este caso nos encontramos ante la inexigibilidad de otra conducta distinta a la que llevó a cabo el juzgador por omisión. Por tanto, no cabe reproche alguno. De no considerarse así, implicaría “degradar al hombre como mera herramienta para el cumplimiento de deberes”<sup>325</sup>.

---

<sup>324</sup> En realidad se trata de eximentes de tipo ético, en las que opera un sistema de *numerus apertus*. Recuérdese que lo ético atiende a la conciencia del juez, dotado de capacidad y aptitud para ejercer la función jurisdiccional.

<sup>325</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 374.

Al caso conviene transcribir la tesis derivada de la denuncia administrativa 61/97, resuelta por el CJF el 3 de febrero de 1998, que dice:

“CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES QUE EXIMEN DE RESPONSABILIDAD POR EL OTORGAMIENTO DE NOMBRAMIENTO DE SECRETARIOS SIN QUE HAYAN CUMPLIDO LOS REQUISITOS LEGALES. Si los motivos que impulsaron al titular del órgano jurisdiccional a otorgar los nombramientos de secretario a profesionistas que no reúnan la experiencia mínima de tres años, obedecieron a la necesidad de contar con elementos que reúnan un perfil adecuado para el eficiente desempeño del cargo, esto es, con capacidad técnica, disciplina en su actuación, valor moral y conciencia de una elevada misión y no a intereses que pusieran en riesgo los altos fines de la administración de justicia; tal conducta no puede ser reprochable con una sanción, pues ante la omisión en ejecutar aquellos que una ley reglamentaria dispone, en aras de acatar otra más apremiante, que contiene un bien jurídico de mayor jerarquía, como la contenida en el artículo 17 de la Constitución General de la República, se justifica la decisión tomada, ya que de no haber actuado así, se hubiera visto transgredida la pronta y expedita impartición de justicia, en la que el Estado y la sociedad están interesados. De ahí que, de conformidad con lo dispuesto por el Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica el punto tercero del Acuerdo General 6/1995, que fija las bases para el nombramiento de actuarios y secretarios de tribunales de Circuito y juzgados de Distrito el Consejo debe abstenerse de ejercer la facultad sancionadora prevista en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.

## V. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Desde un principio cabe destacar que la sanción administrativa no forma parte de la teoría de la infracción, sino que constituye una consecuencia de la acreditación de la tipicidad, antijuridicidad y responsabilidad de la misma. En tal virtud, en la presente investigación, sólo cabe hacer algunas consideraciones respecto de ella.

Señala Luigi Ferrajoli<sup>326</sup> que dentro de la organización de un Estado se manejan garantías fuertes y garantías débiles. Las primeras comportan directamente la nulidad de las desviaciones a la ley cometidas por un juzgador y, aunque obviamente tienden a la minimización de la discrecionalidad judicial, aseguran que no se abuse del poder de juzgar; en tanto que las segundas, esto es, las garantías débiles, prevén la responsabilidad de los juzgadores por las desviaciones a la ley en

---

<sup>326</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 236, p. 594.

que incurrir y aparecen como sanciones. En nuestro sistema jurídico, al no preverse las garantías fuertes, las débiles devienen indispensables y se definen como el perjuicio jurídico impuesto por el Estado a un juzgador, como consecuencia o efecto de la anterior comisión de una falta administrativa.

En México, las sanciones administrativas fueron elevadas a rango constitucional por reforma de diciembre de 1982. Según se vio, están previstas en el artículo 109, fracción III, que dice:

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

Tales sanciones se rigen por los principios de exacta aplicación de la ley y de proporcionalidad. Así lo señaló la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 2164/99, el 29 de junio de 2001, del que emanaron las tesis CLXXXIII/2001 y LXXIX/2001 que, respectivamente, dicen:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA.- La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo, dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (*nullum crimen, sine lege y nulla poena sine lege*), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación”.

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL ESTABLECER LA LEY FEDERAL RELATIVA EN SUS ARTÍCULOS 47, 53 FRACCIÓN IV, Y 54 EL MARCO LEGAL AL QUE DEBE SUJETARSE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EJERCER EL ARBITRIO SANCIONADOR IMPOSITIVO, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes, que los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son respetados por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable esa atribución, en forma tal que se impida a la respectiva autoridad, actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a las que debe sujetarse al ejercer dicha potestad. En ese contexto, es incuestionable que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 47, 53, fracción IV y 54, respeta los referidos principios constitucionales, al fijar el marco legal al que debe sujetarse la autoridad administrativa para ejercer el arbitrio sancionador impositivo, toda vez que el legislador precisó con el grado de certeza y concreción constitucionalmente exigible, el núcleo básico de las conductas calificadas como infractoras y las sanciones que les corresponden, en términos de lo previsto en sus artículos 47 y 53, además de que en el diverso numeral 54 encausó la actuación de la autoridad administrativa para imponer las sanciones relativas en el ámbito de su competencia, al limitar su atribución mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe ajustarse para decidir el tipo de sanción que corresponde a la infracción cometida en cada caso concreto. Por tanto, del contenido de tales disposiciones se advierte que el servidor público no queda en estado de incertidumbre sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, pues los principios rectores que la rigen, consistentes en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, establecidos en la reforma constitucional a los artículos 109 y 113, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se encuentran reglamentados y específicamente determinados, a través de un estructurado sistema disciplinario contenido en el indicado precepto 47, cuyo incumplimiento provoca la iniciación del procedimiento respectivo, el que se concluye con la aplicación de sanciones predeterminadas, entre las que se encuentra la destitución a las que se contrae la fracción IV del referido artículo 53. Lo anterior pone de relieve, que la facultad conferida a la autoridad sancionadora no puede ser producto de una actuación caprichosa o arbitraria, sino justificada por la evaluación de todas las circunstancias que rodean la situación de hecho advertida por la autoridad y que se concretizan mediante los elementos de convicción aportados en el curso del procedimiento respectivo, en el que el servidor público tiene oportunidad de rendir las pruebas que estime pertinentes, en concordancia con las normas que regulan el ejercicio de esa facultad sancionadora, pues de acuerdo con el margen legislativamente impuesto a la autoridad, su actuación tendrá que ser el resultado de la ponderación objetiva de los elementos relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que previene el citado artículo 54 para acotar su actuación y así permitir la fijación de una sanción acorde con la infracción cometida, especificada como tal en la propia ley”.

La segunda parte del artículo 113 de la CPEUM señala que las sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión (de tres días a un año en el ejercicio de sus funciones), destitución, inhabilitación, así como en sanciones económicas (dependiendo la duración de las dos últimas y el monto del daño causado).



El artículo 135 de la LOPJF prevé como sanciones, además de las antes citadas, las siguientes:

- Apercibimiento privado o público; y
- Amonestación privada o pública.

En materia disciplinaria el catálogo de sanciones es flexible; esto es, dentro del abanico legalmente previsto, el Consejo, dadas algunas circunstancias que más adelante se precisarán, concretiza la sanción. Ello, a diferencia del derecho penal, en el que a cada conducta típica se le atribuye una pena en específico (prisión, multa, suspensión, privación de derechos, etc.) y en la que se establece un mínimo y un máximo). Tal diferencia se da, pues en el ámbito penal el número de delitos es reducido; mientras que en materia administrativa, resulta prácticamente imposible superar la dificultad técnica de individualizar normativamente miles de posibles formas de infracciones; por tanto, legalmente no puede manejarse una correspondencia individualizada.

Antes de la reforma constitucional mencionada sólo se imponían sanciones administrativas a aquellos juzgadores que incurrieran en faltas graves durante el ejercicio del encargo. De acuerdo con el derecho vigente, las sanciones se imponen no sólo por la comisión de faltas graves, sino incluso por faltas leves, siempre y cuando el juzgador infrinja alguno de sus deberes funcionales (no afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia propios de la función jurisdiccional).

La facultad de imponer sanciones administrativas recae en los titulares del poder disciplinario. Dicha facultad sólo puede ejercerse, previa la constatación de la tipicidad, antijuridicidad y responsabilidad administrativa del juzgador, a través del

método que hemos expuesto a lo largo del presente capítulo. Sin embargo, se reconoce el amplio margen de actuación del que goza el operador jurídico, por lo que deben imponerse dos límites: por un lado, ha de atender a un principio de proporcionalidad entre infracción y sanción; y, por otro, a un principio de discrecionalidad administrativa, que no puede llegar a constituir nunca una arbitrariedad. En realidad, el peligro de caer en esta última se da tanto, al momento de tipificar una conducta, como al de individualizar la sanción dentro del catálogo de ellas. Lo anterior, hace que el principio de seguridad jurídica no siempre esté garantizado.

Sin querer profundizar sobre la teoría de la pena, pues como se dijo, no forma parte de la presente investigación, podemos decir que las sanciones tienen una triple función:

- Vengar el orden jurídico infringido, mediante la imposición de una sanción. Como dice Ángeles de Palma del Teso, “la resolución administrativa sancionadora pondrá de manifiesto, tanto frente al autor como frente a la colectividad, que el derecho consigue imponerse”<sup>327</sup>.
- Procurar la enmienda del juzgador.
- Inspirar en el resto de los juzgadores un temor saludable que prevenga otras infracciones, lo que se conoce como efecto disuasorio de las sanciones o prevención general negativa (en virtud de que impide u obstaculiza la comisión de nuevas faltas).

Tales funciones en realidad se reducen a dos: una función preventiva y otra correctiva. Mediante ellas se garantiza la efectividad de los principios y fines

---

<sup>327</sup> De Palma del Teso Ángeles, *op. cit.*, nota 283, p. 43.

previstos en la CPEUM, las leyes secundarias y las disposiciones administrativas disciplinarias.

Cabe recordar que el análisis de cada una de las sanciones administrativas ya se realizó en el capítulo segundo del presente trabajo, sin que para los efectos que el mismo persigue, sea el caso ahondar en su estudio.

### **1. Clasificación de las faltas**

No obstante que se ha considerado que las faltas administrativas, en relación con los delitos, son de carácter leve, no todas tienen la misma entidad, puesto que tanto cualitativa como cuantitativamente pueden darse diferencias entre las diversas conductas infractoras del ordenamiento jurídico- disciplinario.

El principio de cuantificación, por el cual se califican en infracciones mayores y menores parte de una cantidad determinada del daño o perjuicio que la conducta ilícita ocasiona. Esa cantidad está sujeta al criterio del legislador, el cual la establece de acuerdo con parámetros determinados en una cantidad fija o en salarios mínimos<sup>328</sup>. La LFRASP utiliza el criterio de cuantificación con base en el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, al establecer la duración de la inhabilitación, como sanción administrativa<sup>329</sup>.

El principio cualitativo clasifica a las faltas administrativas en que incurren los juzgadores, al menos doctrinariamente, en graves, leves y levísimas.

---

<sup>328</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 16, p. 100.

<sup>329</sup> Artículo 13, fracción V, tercer párrafo de la LFRASP, que dice: “Artículo 13.- ... Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de uno hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos...”

En efecto, nuestra legislación, indebidamente, omite hacer una clasificación taxativa de las faltas administrativas, sólo se limita a reconocer siempre como graves algunas de ellas. En efecto, el artículo 136, segundo párrafo de la LOPJF, textualmente, dice:

“En todo caso, se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones XI a XIII y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las fracciones I a VI del artículo 131 de esta Ley y las señaladas en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Sin embargo, las faltas administrativas pueden tener el carácter de graves aunque no estén comprendidas en el precepto legal antes transcrito. Ello, de acuerdo con la tesis derivada de la denuncia administrativa 13/98, resuelta el 8 de febrero de 2000, que dice:

“FALTAS ADMINISTRATIVAS PUEDEN TENER EL CARÁCTER DE GRAVES, AUNQUE NO ESTÉN COMPRENDIDAS EN EL PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO 136 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. El artículo 136, párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece cuáles faltas, en todo caso, se considerarán graves. Ahora bien, de una interpretación literal de dicha disposición, se desprende que cuando un funcionario judicial incurra en alguna de las faltas que en el referido precepto se señalan, necesariamente, la misma debe ser considerada grave; pero, obviamente, lo establecido en tal precepto no significa que no pueda considerarse grave una falta distinta a las que en la propia disposición se señalan. Por tanto, cuando una falta no comprendida en el citado artículo se reputa grave, el Consejo de la Judicatura Federal está obligado a exponer las razones por las que lo considere así”.

Por otra parte, las faltas leves y levísimas vienen definidas por un sistema de *numerus apertus*, toda vez que le corresponde a la autoridad disciplinaria fijarlas. Aquí la legalidad tiene que ser complementada con la proporcionalidad, que no debe ser otra cosa que la correspondencia entre la sanción y el desvalor típico, antijurídico y responsable causado por el juzgador denunciado. Por ello, la función de la proporcionalidad es “convertir la pluralidad de soluciones en una única posibilidad justa”<sup>330</sup>.

---

<sup>330</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 393.

A diferencia del Código Disciplinario Único de la República de Colombia, que señala, por un lado, los criterios para determinar si la falta es grave o leve<sup>331</sup> y, por otro, hace referencia a otros criterios para graduar la sanción<sup>332</sup>, nuestra legislación, en el artículo 136 de la LOPJF, como se verá en el siguiente apartado, cita las reglas a tomar en cuenta, tanto para valorar las faltas, como para sancionarlas, es decir, funde en una sola operación todos los criterios.

## **2. Criterios para individualizar las sanciones**

Estos criterios no forman parte de la teoría de la infracción administrativa, sino que se aplican para individualizar la sanción, por lo que, algunos autores como Gómez Pavajeau, los denominan condiciones de punibilidad impropias, habida cuenta que su única incidencia es en el ámbito de la punibilidad<sup>333</sup> y, en virtud de que su presencia no es necesaria para determinar la sanción, aunque influye notoriamente en ella<sup>334</sup>.

---

<sup>331</sup> Grado de culpabilidad; naturaleza del servicio; grado de perturbación del servicio; jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución; trascendencia social de la falta o el perjuicio causado; modalidades y circunstancias en que se cometió la falta -dentro de las cuales se apreciarán el cuidado empleado en su preparación, nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido para cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación-; motivos determinantes del comportamiento; intervención de otras personas en la comisión de la falta.

<sup>332</sup> Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga; la diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o función; c) atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero; la confesión de la falta antes de la formulación de cargos; haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado; haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso; el grave daño social de la conducta; la afectación a derechos fundamentales; el conocimiento de la ilicitud; pertenecer el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad.

<sup>333</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 392.

<sup>334</sup> Debe destacarse que, de acuerdo con la propia ley, al individualizar la sanción no se deben tomar en cuenta ni al dolo ni a la culpa, pues forman parte de la tipicidad subjetiva. Por tanto ninguna de esas formas constituyen condiciones de punibilidad.

Según el artículo 136 de la LOPJF<sup>335</sup> las faltas serán valoradas y, en su caso, sancionadas de conformidad con los siguientes criterios:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones legales o las que se dicten con base en la ley.
- Las circunstancias socioeconómicas del juzgador responsable.
- Nivel jerárquico<sup>336</sup> y antecedentes, entre ellos la antigüedad en el PJJ
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución de la falta administrativa.
- La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones.
- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio causado mediante la comisión de la infracción<sup>337</sup>.

### **3. La gravedad de la falta**

Algunos autores estiman que la gravedad de la falta tiene que ver con la tipicidad subjetiva, esto es, con el dolo y la culpa. Ello, en virtud del principio de proporcionalidad. En efecto, frente a una conducta dolosa ha de ser superior la pena a la de aquella conducta imprudente, pues el orden jurídico se ve más perturbado por la comisión dolosa que por la culposa. Así, una conducta dolosa merece un mayor

---

<sup>335</sup> Dicha ley orgánica remite a los tres últimos párrafos del artículo 53, así como a los diversos 54 y 55 de la LFRSP, lo cuales corresponden a los artículos 13, 14 y 15 de la ley vigente, esto es, de la LFRASP.

<sup>336</sup> Quienes ostentan altos cargos no sólo están obligados a ejercer control sobre sus inferiores jerárquicos, sino también a dar ejemplo de comportamiento compatible con los principios propios del servicio de impartición de justicia.

<sup>337</sup> Véase **CAPÍTULO SEGUNDO**, pp. 55 a 246.

reproche jurídico- administrativo y, conforme al principio de proporcionalidad ha de imponerse una sanción severa.

Para ejemplificar la gravedad de la responsabilidad en que puede incurrir un juzgador, conviene citar algunas tesis:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. LA OBTENCIÓN DE UN BENEFICIO ECONÓMICO PROCEDENTE DE QUIEN ES PARTE EN UN JUICIO DE AMPARO DE SU CONOCIMIENTO, ES FALTA GRAVE QUE JUSTIFICA SU REMOCIÓN. La demostración de que un magistrado de Circuito o un juez de Distrito aceptó un beneficio económico de quien es parte en juicios de amparo de su competencia, constituye una conducta indebida que denota deshonestidad y falta de convicción en respetar la Constitución y las leyes emanadas de ella, como lo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que le impone, entre otras obligaciones, las establecidas en las fracciones XIII y XVI del artículo 47. Además, si llegaren a existir razones fundadas para presumir amistad estrecha entre el litigante y el funcionario de que se trate, y éste no se declara estar impedido legalmente para conocer de los juicios de amparo respectivos, en términos del artículo 66, fracción VI de la Ley de Amparo, dicha omisión corrobora lo indebido de la conducta del juzgador, no obstante que la resolución no favoreciera a la parte involucrada, dado que la fracción VI del precepto antes citado no condiciona en esos términos la existencia de la causal de impedimento referida”<sup>338</sup>.

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. FALTA GRAVE DE. LA CONSTITUYE LA FORMULACIÓN DE PROPOSICIONES ERÓTICAS DE UN MAGISTRADO DE CIRCUITO A UNA JUSTICIABLE. El artículo 131, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé como causa de responsabilidad para los servidores públicos de dicha institución, las previstas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuya fracción V, obliga a los funcionarios públicos a observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste; en esa circunstancia, cuando un magistrado de Circuito, encontrándose *sub judice* un asunto en el que éste habrá de intervenir, realice proposiciones eróticas a una mujer que tenga intervención en dicho asunto, incurre en la causa de responsabilidad administrativa prevista por el último numeral invocado, la que debe ser considerada como grave, aun cuando no se encuentre contemplada como grave en el artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque dicha conducta es reprobable e inadmisibles, atendiendo a que su autor es un funcionario judicial en quien se ha depositado la alta función de impartir justicia, más aún porque el asunto en el que la agraviada tiene interés, se encuentra en la ponencia del infractor, pendiente de resolver. El proceder del involucrado, en el caso, supone falta de respeto a la justiciable y trato descortés hacia las personas, actitud que el funcionario judicial debe evitar por imperativo legal, ya que es contrario a la regla de conducta que debe observar en el desempeño de sus funciones; constituye falta de rectitud, porque en una persona encargada de impartir justicia debe prevalecer el interés de servir a quienes la demanden sin pedir ni esperar nada a cambio y menos aún gratificación sexual”<sup>339</sup>.

<sup>338</sup> Tesis P. XXIV/96, del Pleno de la SCJN, publicada a fojas 467, tomo III, marzo de 1996, Novena Época del SJF y su Gaceta.

<sup>339</sup> Denuncia administrativa 23/1999, resuelta por el CJF el doce de septiembre de 2001.

#### **4. Reincidencia**

Según el último párrafo del artículo 14 de la LFRASP, es reincidente el juzgador que, habiendo sido declarado administrativamente responsable, incurre nuevamente en una o varias conductas infractoras.

En este sentido, podemos afirmar que para que un juzgador pueda ser considerado como reincidente se requiere que la falta en que haya incurrido sea posterior a la notificación de la resolución en la que haya sido inicialmente declarado responsable administrativamente<sup>340</sup>. Ahora bien, si la resolución es posterior, aunque no pueda hablarse de reincidencia, sí debe considerarse para los efectos de la individualización de la sanción, pudiendo ser mayor a la mínima que se prevé en el artículo 135 de la LOPJF.

Al respecto se cuestiona si para ser reincidente se requiere incurrir nuevamente en la misma causa de responsabilidad administrativa o si incluso se necesita ejecutar nuevamente la misma conducta (por ejemplo, incurrir nuevamente en dilación en la emisión de una sentencia). Sobre dicho punto, el citado órgano ha decidido que, para que pueda tenerse como reincidente un juzgador, no se requiere que incurra en la misma conducta, pero sí en el mismo tipo administrativo.

El hecho de que un juzgador sea reincidente no implica necesariamente que la sanción a imponer sea más enérgica que la que se impuso anteriormente. Ello, pues aparte de tal criterio deben analizarse todos los demás que, para la individualización de las sanciones, prevé la ley de la materia. Además, puede darse el caso que la

---

<sup>340</sup> Si el CJF ha realizado en el juzgador sólo un extrañamiento, pero no le ha impuesto sanción administrativa alguna, no se actualiza la figura de la reincidencia. Así lo señala la tesis emanada de la denuncia administrativa 3/99, resuelta el 26 de enero de 2000, del rubro: “REINCIDENCIA. NO SE ACTUALIZA EN EL CASO DE QUE EL FUNCIONARIO JUDICIAL HAYA RECIBIDO SIMPLES EXTRAÑAMIENTOS POR PARTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL”.



segunda infracción sea de mucho menor gravedad a aquélla por la que ya fue sancionado el juzgador<sup>341</sup>.

---

<sup>341</sup> Así lo señala la tesis derivada de la resolución recaída a la Q.A. 454/2000, de 2 de abril de 2001, del rubro: “SANCIÓN ADMINISTRATIVA. SU INDIVIDUALIZACIÓN EN CASO DE REINCIDENCIA”.

## CAPÍTULO CUARTO

### LOS TIPOS ADMINISTRATIVOS Y EL ERROR JUDICIAL INEXCUSABLE

#### I. EL CONCEPTO DE TIPO ADMINISTRATIVO

La vida diaria en un órgano jurisdiccional presenta una serie de hechos contrarios a las normas jurídico- disciplinarias que, por dañar en alto grado la función jurisdiccional, se sancionan administrativamente. El código o leyes los definen y los concretan para poder sancionarlos. Esa descripción legal, desprovista de carácter valorativo es lo que constituye la tipicidad. Por tanto, tipo es la abstracción concreta que ha trazado el legislador, descartando los detalles innecesarios para la definición del hecho que se cataloga en la ley como delito<sup>342</sup> (para nuestro estudio: falta administrativa).

Señala Pavón Vasconcelos, que tipo, en sentido amplio, se considera al delito mismo, entendiéndose éste como el conjunto de todos los presupuestos a cuya existencia se liga una consecuencia jurídica<sup>343</sup>. Trasladado ese concepto al sistema disciplinario, tipo es la infracción administrativa, es decir, la representación conceptual que norma y preside cada causal de responsabilidad, cuya realización va ligada a la sanción administrativa.

Como se ha insistido, a nivel constitucional, los tipos administrativos están previstos en la fracción III, del artículo 109, al mencionarse:

---

<sup>342</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 154.

<sup>343</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco, *op. cit.*, nota 267, p. 265.

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

Asimismo, el artículo 113 de nuestra ley fundamental señala que las leyes sobre responsabilidad administrativa 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 o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y autoridades para aplicarlas.

Como se ha visto los tipos administrativos derivan de una infracción a las obligaciones legales que se imponen a los servidores públicos (reglas de servicio) y que son, desde luego, diferentes de los otros deberes que como ciudadanos corresponden a esos servidores.

Ahora bien, según se dijo en el capítulo primero, las leyes que rigen en materia disciplinaria de los juzgadores son, en primer término la LOPJF (ley especial); y, en segundo lugar, la LFRASP antes LFRSP (ley complementaria). En ellas, en los artículos 131 y 8, respectivamente, se enlistan los tipos administrativos en que pueden incurrir los juzgadores.

En realidad se trata de un catálogo de mandatos y prohibiciones dirigidos a los juzgadores que, a diferencia del derecho penal, no se pueden enlistar de manera exhaustiva. Por ello, legalmente sólo se pueden prever las conductas de mayor ocurrencia. Las demás, son recogidas a través de “fórmulas supremamente abstractas”<sup>344</sup>.

---

<sup>344</sup> Gómez, Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 273.

Los tipos administrativos entonces son definidos en la legislación a través de mandatos y prohibiciones, cuya verificación entorpece el buen ejercicio del servicio de impartición de justicia y dan lugar a una sanción.

## II. LOS ELEMENTOS DEL TIPO ADMINISTRATIVO

El tipo administrativo se presenta en la ley como una descripción de la conducta del juzgador, tal como sucede en las fracciones II (inmiscuirse indebidamente en cuestiones de orden jurisdiccional que competan a otros órganos del PJJ) y III (tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de la función jurisdiccional) del artículo 131 de la LOPJJ.

En otros tipos, se describe además el efecto o resultado de la acción o de la omisión, como es el caso de la fracción I del artículo 8 de la LFRASP (cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión).

De ahí la necesidad de estudiar, por separado, los elementos que integran los tipos administrativos.

### **1. Elementos objetivos**

Son aquellos susceptibles de ser apreciados por los sentidos y cuya función es describir la conducta o el hecho que puede ser materia de imputación y de responsabilidad administrativa.

Aunque el núcleo del tipo administrativo lo constituye la conducta expresada a través de un verbo son igualmente parte del tipo todas las referencias ligadas a la conducta y que resultan modalidades de la misma cuando forman parte de la descripción legal. Estas modalidades son<sup>345</sup>:

- Referencias temporales y espaciales.
- Referencias a los medios de comisión.
- Referencias al objeto material.

#### ***A. Referencias temporales y espaciales***

La punibilidad de la conducta a veces queda condicionada a determinadas referencias de tiempo y de lugar, de manera que su ausencia da lugar al elemento negativo de la tipicidad (esto es, la atipicidad). Así sucede por ejemplo en las fracciones XII (abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, dinero, bienes muebles o inmuebles que provengan de cualquier persona física o moral cuyas actividades se encuentren directamente vinculadas con el servidor público de que se trate, en el desempeño del empleo, cargo o comisión); XV (presentar con oportunidad las declaraciones de situación patrimonial); y XIX del artículo 8 de la LFRASP (proporcionar en forma oportuna toda la información solicitada por la institución que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos).

---

<sup>345</sup> En materia penal se toman en cuenta además de las referencias que se enlistarán, también la calidad específica del sujeto activo y del pasivo.

### ***B. Referencias a los medios de comisión***

Aun cuando por lo general el medio comisivo resulta intrascendente, en ciertos casos, la exigencia de la ley alude al empleo de determinado medio, como esencial para integrar la conducta. Ello sucede en los tipos previstos por la fracción XII (abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles que provengan de cualquier persona física o moral cuyas actividades se encuentren directamente vinculadas por el servidor público de que se trate, en el desempeño del empleo, cargo o comisión); y XXI del artículo 8 de la LFRASP (abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos, con el fin de evitar la formulación de denuncias).

### ***C. Referencias al objeto material***

Se trata de cualidades que recaen sobre la conducta. Las referencias al objeto material en los tipos administrativos son frecuentes: cuestiones de orden jurisdiccional (artículo 131, fracción II LOPJF); notoria ineptitud (artículo 131, fracción III LOPJF); derechos (artículo 131, fracción IV LOPJF); nombramientos, promociones y ratificaciones (artículo 131, fracción VI LOPJF).

## ***2. Elementos normativos***

Se trata de elementos que sólo pueden ser determinados mediante una especial valoración por el aplicador de la ley. Tal valoración se reputa como

necesaria para captar su sentido, pudiendo ser eminentemente jurídica o, en su caso, cultural<sup>346</sup>.

Nuestro derecho disciplinario se caracteriza por contar con tipos administrativos con elementos predominantemente normativos. Como ejemplo podemos citar los siguientes: independencia judicial (artículo 131, fracción I LOPJF); inmiscuirse indebidamente (artículo 131, fracción II LOPJF); notoria ineptitud o descuido (artículo 131, fracción III LOPJF); derechos que legalmente correspondan a las partes (artículo 131, fracción IV LOPJF); dignidad, imparcialidad y profesionalismo (artículo 131, fracción VIII LOPJF).

### **3. Elementos subjetivos**

A menudo los tipos administrativos contienen elementos subjetivos, por cuanto están referidos al motivo, al fin o propósito del juzgador en la comisión de la conducta descrita, sin que tales elementos se asocien ni con la tipicidad subjetiva, ni menos aún con la responsabilidad. Se trata de elementos subjetivos contenidos en la tipicidad objetiva que ayudan a integrar el injusto administrativo.

Ejemplos: pretender obtener beneficios adicionales (artículo 8, fracción XIII LFRASP); abstenerse de aprovechar la posición que su empleo le confiere para inducir a otro servidor público efectúe o retrase algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja (artículo 8, fracción XXII LFRASP).

---

<sup>346</sup> Jiménez de Azúa, Luis, *op. cit.*, nota 75, p. 169.

### III. CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS ADMINISTRATIVOS

#### **1. Tipos administrativos abiertos y cerrados**

El mandato de tipificación se manifiesta en dos planos: tipificación de la conducta y atribución de una sanción. Para cumplir este doble mandato, la norma debe ser directa y completa. Pero la norma también puede realizar la tipificación a través de una estructura más complicada, esto es, declarando genéricamente –sin precisión de contenido alguno- el incumplimiento de un mandato. En el primer caso hablamos de tipos abiertos; en tanto que, en el segundo, hablamos de tipos cerrados.

En términos generales sólo existe un tipo disciplinario totalmente abierto previsto en la fracción III, del artículo 109:

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

Nótese que allí no se prevé una descripción exhaustiva de todo lo punible en el ámbito jurídico-administrativo de los juzgadores. De ahí que el operador disciplinario deba acudir a las leyes secundarias a efecto de cerrar las descripciones de lo sancionable. En éstas se aspira a una previsión precisa y cierta, mediante el uso de parámetros generales de conductas dignas de desaprobación, para efecto de su tipificación.

Sin embargo, esa operación de tipificación no siempre escapa de la posibilidad de que algunas conductas se encuadren en tipos abiertos, esto es, que las descripciones que el legislador utiliza no sean detalladas, en virtud de la diversidad de comportamientos que pugnan contra los principios que rigen la función



jurisdiccional. Es más, gran parte de la doctrina postula que “ya no caben dudas respecto del carácter abierto de los tipos<sup>347</sup>”. Con ello, se intenta afirmar que resulta imposible que los tipos administrativos sean cerrados, esto es que describan de manera detallada los elementos que los integran: conducta, intención, resultado, etc. Lo anterior, pues si las autoridades sólo pueden hacer lo que les está ordenado, es lo que les está prohibido lo que se legisla. Sin embargo, siguiendo con esta técnica se podrían legislar una infinidad de tipos administrativos y aún así no se acabaría con todas las posibilidades de incumplimiento a sus deberes, esto es, aún así se fracasaría en el intento. A la inversa que en el derecho penal, en donde los gobernados pueden hacer todo aquello que no está prohibido; en este último caso es más fácil legislar las prohibiciones que las permisiones. Por ello, en la legislación aplicable se trata de descripciones normativas abstractas de comportamientos, meros parámetros generales de conductas que deben ser sancionadas.

Por ello podemos afirmar que en los tipos abiertos el operador técnico-jurídico tiene un margen de apreciación y valoración mucho más flexible que en los tipos disciplinarios cerrados.

## **2. Tipos en blanco**

El legislador disciplinario trata de describir al máximo el ámbito punible, estableciendo un catálogo de tipicidades; sin embargo, siempre queda un margen que debe completar el operador jurídico-administrativo. Ello, so pena de dejar sin sanción algunos comportamientos, o bien de sancionar, aquéllos que en realidad no colman la tipicidad de que se trata.

---

<sup>347</sup> De Palma del Teso, Ángeles, op. cit., nota 283, p. 63.

Esa realidad normativa atenta contra la garantía de seguridad jurídica en perjuicio del juzgador, pues los tipos administrativos no sólo deben estar descritos en una norma previa, sino que además deben tener un fundamento legal. Sin embargo, hasta en tanto no se logre una mejor técnica legislativa<sup>348</sup>, se debe aceptar. Pero, aún así, para que el operador pueda actuar, se requiere de un mínimo que le permita determinar el alcance de la conducta punible y de la sanción administrativa correspondiente. Además, aquél debe ser lo preciso que demandan los derechos al debido al proceso y de defensa del juzgador.

Un ejemplo de un tipo en blanco lo constituyen las fracciones XI y XII, del artículo 131 de la LOPJF que, respectivamente, dicen:

“Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional”; y

“Las demás que determine la Ley”.

### **3. Tipos de sujeto activo calificado**

Ya dijimos que en el derecho disciplinario de los juzgadores todos los tipos son de sujeto activo calificado, pues todos los mandatos y prohibiciones que encierran los tipos administrativos se dirigen a los integrantes del PJF<sup>349</sup> y, en lo que a nuestro tema atañe, a los juzgadores propiamente dichos<sup>350</sup>. De ahí que ningún otro servidor público, ni un particular puedan ser sujeto activo de los tipos administrativos.

---

<sup>348</sup> “O menos mala”, en palabras de Carlos Arturo Gómez Pavajeau, *op. cit.*, nota 130, p. 277.

<sup>349</sup> El artículo 131 de la LOPJF, en el que se prevé el catálogo de tipos administrativos, en lo conducente, dice: “Serán causa de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación...”. Se trata entonces de personas con una relación especial de sujeción derivada de su posición jurídica de juzgador que participa en el servicio de administración e impartición de justicia, sujeta a una relación jerárquica y obligada a que sus actuaciones se ajusten a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

<sup>350</sup> Recuérdese que el derecho disciplinario se basa en relaciones especiales de sujeción del Estado con respecto a los juzgadores.

Debe destacarse que todas las conductas previstas como infracción merecedoras de sanción administrativa para los juzgadores tienen un elemento común y es el que se verifiquen con ocasión del ejercicio del cargo.

Cabe mencionar que existe una extensión de la responsabilidad cuando los efectos de la conducta, cometida por un juzgador en el ejercicio del cargo, se produzcan después de que aquél lo abandone. En este caso, se le llamará al procedimiento disciplinario, aunque la sanción pueda ejecutarse hasta el nuevo ingreso de esa persona al Estado (condición objetiva de punibilidad).

#### ***4. Tipos de sujeto pasivo ¿calificado?***

Sujeto pasivo es quien reclama el cumplimiento de los deberes. Por tanto, sobre este aspecto podemos hablar de varios criterios.

El primero de ellos indicaría que es el Estado el sujeto pasivo, dado que es el acreedor de la relación especial de sujeción que lo une con el juzgador. Además, es él quien nombra a los integrantes del PJF, por lo que si incumple con alguno de los deberes funcionales, defrauda la confianza que en él se depositó a través de su nombramiento.

Por otro lado, puede decirse que es el justiciable el sujeto pasivo, dado que es él quien resiente una indebida actuación judicial. Tan es así, que éste tiene la facultad de iniciar en contra del juez el correspondiente procedimiento administrativo. Si se parte de esta idea, los tipos administrativos en estudio también serían de sujeto calificado. Ello, pues sólo podrían ser los justiciables que tienen el carácter de parte en los procedimientos en los que se incurre en responsabilidad, los sujetos pasivos de la relación jurídico- disciplinaria.

En contra de este último criterio puede aducirse, por un lado, que no sólo quienes tienen el carácter de parte en los procedimientos de los que derivan las quejas administrativas pueden iniciarlas, ya que incluso pueden iniciarse de oficio; y, por otro lado, que la relación juzgador- justiciable, al tratarse de una relación entre particulares, se rige por el derecho civil y no por el disciplinario.

En suma, sujeto pasivo de los tipos administrativos que nos ocupan puede o bien no estar determinado o ser, por un lado, según la postura que se adopte, el Estado o, por otro, el justiciable que dice resentir la falta administrativa.

### **5. Tipos de mera conducta o de resultado**

Al analizar la tipicidad objetiva en el capítulo anterior vimos que se conforma por una conducta, un resultado y un nexo casual. De ahí que en materia disciplinaria todos los tipos administrativos son de resultado, aun cuando éste no siempre se materialice en el mundo exterior en daños cuantificables o verificables, sino que se traduce en la lesión del bien jurídico tutelado<sup>351</sup>.

Cabe destacar que cuando el resultado se materializa en el mundo exterior sí puede influir en la calificación de la gravedad o levedad de la falta, esto es como “condición de la cuantificación de la sanción a imponer”<sup>352</sup>.

---

<sup>351</sup> Para otros autores los tipos administrativos son de mera conducta y sólo por excepción aparecen descripciones donde se alude a un resultado material separable temporo- espacialmente de la conducta. Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, p. 292.

<sup>352</sup> *Ibidem*, p. 294.

## **6. Tipos de acción y de omisión**

Sobre la acción y la omisión ya se habló en el capítulo tercero de este trabajo, sin que sea el caso agregar algún comentario al respecto.

## **7. Tipos de incriminación directa e indirecta**

La incriminación es directa cuando el texto califica de infracción un hecho determinado o conjunto de hechos determinados. En este caso, la incriminación es relativamente sencilla, dado que, estando ya descrita por el legislador la violación de la obligación, el CJF sólo se dedica a indagar si el hecho imputado al juzgador corresponde a tal descripción o no.

Por otro lado, la incriminación será indirecta cuando el texto impone una obligación, declarando que cualquier hecho contrario a ella es constitutivo de una infracción. El problema consiste en saber si el hecho concreto puede o no ser una de las formas de contravenir la obligación de que se trata. Entonces, el CJF tiene dos tareas: a) suplir al legislador y decidir en qué condiciones se produce la violación de la obligación; y b) verificar si existe una adecuación típica.

## **8. Tipos de infracción continuada y permanente**

La infracción es continua cuando su realización implica la comisión de acciones u omisiones que infringen el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan concebido o aprovechando idéntica ocasión.

Por otro lado, la infracción es permanente cuando sólo existe una única acción u omisión antijurídicas cuyos efectos permanecen hasta que el juzgador cambia de

conducta. Ejemplo; dilación en la emisión de una sentencia. Los efectos de esa conducta omisiva permanecen hasta en tanto el juzgador no emita la resolución.

#### **IV. LOS TIPOS ADMINISTRATIVOS EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO FEDERAL DE LOS JUZGADORES**

Los tipos administrativos en que pueden incurrir los juzgadores se encuentran contemplados, en primer término y como ley especial, en la LOPJF, en el artículo 131.

Del citado precepto se desprenden los siguientes tipos que atentan contra la independencia judicial:

- Aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos, comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder (fracción I).
- Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del PJF (fracción II)<sup>353</sup>.
- No poner en conocimiento del CJF cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial (fracción VII).

Además de los tipos antes mencionados en el citado precepto legal se prevén los siguientes tipos:

---

<sup>353</sup> Sobre este tipo administrativo, el CJF, al resolver la Q.A. 69/2001, el 12 de marzo de 2001, sostuvo el siguiente criterio: “INVASIÓN DE COMPETENCIA COMO CAUSA DE RESPONSABILIDAD. PARA ACREDITARLA DEBE DEMOSTRARSE QUE EL FUNCIONARIO JUDICIAL TUVO LA INTENCIÓN DE ACTUAR FUERA DE SU COMPETENCIA. A efecto de considerar que la invasión competencial de un funcionario del Poder Judicial de la Federación pueda constituir causa de responsabilidad, debe advertirse de manera patente que el funcionario judicial tuvo la intención de actuar fuera de su competencia, puesto que no puede estimarse actualizada dicha causal, cuando haya procedido así, con motivo de un error de carácter técnico”.

- Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar (fracción III).
- Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan (fracción IV).
- Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos (fracción V).
- Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes (fracción VI).
- No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial (fracción VIII)<sup>354</sup>.
- Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento (fracción IX)<sup>355</sup>.

---

<sup>354</sup> Al respecto cabe transcribir la tesis derivada de la denuncia administrativa 10/2001, resuelta por el Pleno del CJF, el 15 de mayo de 2002, que dice: “INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD, CASO EN QUE SE CONFIGURAN LAS CAUSAS DE RESPONSABILIDAD PREVISTAS EN LAS FRACCIONES I Y VIII, DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Si durante el procedimiento administrativo de responsabilidad se probó que un magistrado de Circuito proporcionó a alguna de las partes que intervienen en determinado asunto, números telefónicos con el ánimo de mantenerla informada sobre el trámite que debía realizar, o sobre el estado que guardara determinado expediente en el órgano jurisdiccional de su adscripción, ese proceder se considera atentatorio contra la independencia de la función judicial, si se toma en cuenta que ninguno de los artículos de la Ley de Amparo contempla que se puedan realizar promociones por vía telefónica; por tanto, esa conducta refleja que, el servidor público que se coloca en tal hipótesis, es decir, quien proporciona números telefónicos con el fin aludido, se subordina respecto del litigante; asimismo, no preserva la imparcialidad que le es exigible en el desempeño de sus labores, pues el trato que proporciona a las partes, no es equitativo y, no debe soslayarse que estos principios de imparcialidad y equidad, previstos por el artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como rectores de la carrera judicial, deben observarse en forma real y constante, sobre todo, por los funcionarios que, debido a su investidura, tienen poder de decisión, porque no se debe pasar por alto que la imparcialidad se tiene que aplicar no nada más al momento de dictar sentencia o resolver en definitiva algún expediente del que le toque conocer o se esté tramitando en el órgano jurisdiccional de su adscripción, sino que dicha imparcialidad se debe aplicar desde que se inicia cualesquier asunto, hasta su culminación”.

<sup>355</sup> Sobre esta fracción resulta oportuno mencionar la frase del maestro Arteaga Nava Elisur: “En un hombre la discreción es una virtud y en los jueces un imperativo”, citado por Dávila Escareño. Ángel, “La defensa constitucional”, *Vínculo jurídico*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, octubre- diciembre 2002, número 5, p. 31.

- Abandonar la residencia del órgano jurisdiccional al que está adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o labores que tenga a su cargo (fracción X).

Ahora bien, la fracción XI del mencionado precepto legal remite al artículo 47 de la LFRSP, añadiendo que los tipos que en él se contienen serán también tomados como tipos administrativos en que pueden incurrir los juzgadores, siempre que no fueren contrarios a la naturaleza de la función jurisdiccional.

El 14 de marzo de 2002 entró en vigor la LFRASP. Dicha ley derogó, entre otros, el Título Tercero de la LFRSP, en el que se contenía el artículo 47, al que hace remisión la LOPJF. El artículo noveno transitorio del citado decreto señala que las menciones que en otras disposiciones jurídicas o administrativas se hagan de la LFRSP o en particular de alguno de sus preceptos (como es el caso del artículo 47), se entenderán referidas a la nueva LFRASP o a los artículos de este último ordenamiento legal cuyo contenido coincida con los de la ley que se deroga.

Siendo así, es el contenido del artículo 8 de la nueva LFRASP el que coincide con el diverso 47 de la ley derogada. Ese precepto legal prevé 24 fracciones, siendo las de mayor incidencia, las siguientes:

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



- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste (fracción VI).
- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, 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 (fracción XII).
- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función (fracción XIII).
- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial (fracción XV).
- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo (fracción XVII).
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público (fracción XXIV).

Por último, cabe mencionar que la fracción XII de la LOPJF, también contempla como tipos administrativos los demás que determine la ley, sin que se especifique a qué ley se refiere, si a la misma LOPJF, a la LA o, en general, a cualquier otro ordenamiento legal.

### **1. Notoria ineptitud o descuido en el desempeño de la función jurisdiccional (artículo 131, fracción III LOPJF)**

De todos los tipos administrativos, es el previsto en la fracción III, del artículo 131 de la LOPJF, el que mayores problemas presenta en el análisis tanto de su tipicidad, como de su antijuridicidad y responsabilidad del juzgador que en ella incurra. ¿Por qué? Porque tratándose del máximo reproche normativo<sup>356</sup>, la falta siempre será catalogada como grave<sup>357</sup> y, por ende, la sanción a imponer será también siempre severa. De ahí que el análisis dogmático de tal falta debe ser muy estricto y debe culminar con una resolución administrativa sólidamente fundada y motivada. Además, cabe tener presente que al CJF, por regla general, no le está legalmente permitido analizar los fundamentos de una resolución, ni menos pronunciarse al respecto, pues ello equivaldría a tratar los procedimientos administrativos disciplinarios como si fueran recursos o medios de impugnación. Ello, de acuerdo con la tesis J/P 15/90, del Pleno de la SCJN, publicada a fojas 85, tomo VI, Octava Época del SJF, del rubro: “QUEJA ADMINISTRATIVA. NO ES UN RECURSO POR EL CUAL SE ESTUDIE, ANALICE Y RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DE UNA RESOLUCIÓN”.

---

<sup>356</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *op. cit.*, nota 130, pp. 359 a 361.

<sup>357</sup> Artículo 136, párrafo segundo LOPJF.

Sin embargo, tratándose del tipo administrativo en estudio, sí se puede analizar la fundamentación y motivación de una resolución, cuando es ostensible que el juzgador no se apegó a derecho. Pero, ese análisis solamente se hará para efectos administrativos- disciplinarios, no para efectos jurisdiccionales (es decir, como tribunal revisor)<sup>358</sup>, pues debe recordarse que las resoluciones que recaen a las quejas y denuncias administrativas no afectan el interés jurídico de quienes las promueven<sup>359</sup>. Al respecto, conviene citar la tesis P.CXLV/97 del Pleno de la SCJN, publicada a fojas 187, octubre de 1997, Novena Época del SJF, que refiere:

“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. AL ANALIZAR LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD PREVISTA POR EL ARTÍCULO 131, FRACCIÓN III, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO SE ERIGE EN UN TRIBUNAL DE LEGALIDAD. El Consejo de la Judicatura Federal, para poder fincar la causa de responsabilidad prevista en la fracción III del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, relativa a la notoria ineptitud o descuido de un servidor en el desempeño de sus funciones o labores que deba realizar, requiere adoptar una actitud que, sin llegar a convertirse en órgano revisor de la legalidad de las resoluciones emitidas por los Jueces de Distrito o Magistrados de Circuito, sí pueda apreciar de manera directa los fundamentos y motivos expuestos, ya en una determinación procesal o en un fallo y que, sin entrar al fondo del negocio ni afectar las situaciones jurídicas derivadas de lo resuelto, simplemente vigile que la actitud del juzgador, materializada en su resolución, sea congruente con la naturaleza de la actividad jurisdiccional que le es propia de acuerdo a la ley”.

Analicemos el tipo administrativo que nos ocupa.

---

<sup>358</sup> Así lo señala tesis derivada de la resolución que recayó a la Q.A. 135/97, de 18 de junio de 1997, que dice: “FACULTAD DISCIPLINARIA. CASO EN EL QUE ES POSIBLE EJERCERLA A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- Ha sido criterio reiterado por el Consejo de la Judicatura Federal, que no es procedente analizar los fundamentos de una resolución ni menos pronunciarse al respecto, pues ello equivaldría a tratar la queja como si fuera un recurso; también lo es que sin perjuicio de la firmeza que por razones de seguridad jurídica deban tener las determinaciones jurisdiccionales, cuando es ostensible que el juzgador no se apegó a derecho al dictarla, es posible hacer el análisis conducente para el único efecto de establecer si de ello se deriva una responsabilidad de carácter administrativo, que amerite ser sancionada, ya que no se debe pasar por alto que la investigación de conductas irregulares de los servidores del Poder Judicial de la Federación, es de orden público, por cuanto tiende a propiciar la confiabilidad que deben tener en las instituciones quienes acuden en defensa de sus intereses, esperando que no se viole la ley y porque el procedimiento para determinar la responsabilidad de los servidores públicos, constituye el medio para reprimir las posibles faltas en que incurran y evitar su comisión en el futuro, en aras de mantener la regularidad, calidad y eficiencia institucional de la recta impartición de justicia, lo que se ejerce a través de la función disciplinaria. Así las cosas, la función disciplinaria que por mandato constitucional le corresponde desarrollar al Consejo de la Judicatura Federal, es posible ejercerla, a través del análisis de las resoluciones que emiten los juzgadores, en el entendido de que tal estudio, de ninguna manera, tiene efecto jurisdiccional alguno, es decir, únicamente se trata de revisar conductas y sancionar aquéllas que pongan en riesgo la recta impartición de justicia, conforme al procedimiento que para ello establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el Título Octavo”.

<sup>359</sup> De aceptarse lo contrario, se atentaría contra el principio de seguridad jurídica.

Notorio, es aquello que es público y sabido por todos<sup>360</sup>; ineptitud es la falta de capacidad<sup>361</sup>; y, descuido es la negligencia, inadvertencia o desatención que desdice de aquel que la ejecuta<sup>362</sup>.

De las anteriores definiciones podemos intentar una aproximación al concepto del tipo administrativo que nos ocupa. Notoria ineptitud o descuido en el desempeño de la función jurisdiccional es el indicativo de una falta de capacidad para el ejercicio del servicio público jurisdiccional. Ahora bien, esa falta de capacidad en el ejercicio de la función jurisdiccional puede tener dos fuentes:

- Ignorancia extrema: es la que procede de la omisión en aprender o inquirir lo que puede y debe saberse.
- Imprudencia temeraria: es la desatención evidente, la omisión de las precauciones básicas o el olvido de las medidas de racional cautela aconsejadas por la previsión más elemental que deben ser observadas en el ejercicio del servicio de impartición de justicia. El juzgador que actúa a este grado de imprudencia prescinde del buen juicio y moderación necesarios para realizar el bien y evitar el mal en el ejercicio de la función.

## V. El error judicial inexcusable

Ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la base de la notoria ineptitud o descuido en la función jurisdiccional es el error judicial inexcusable.

---

<sup>360</sup> Palomar de Miguel, Juan, *op. cit.*, nota 2, p. 917.

<sup>361</sup> *Ibidem*, p. 712.

<sup>362</sup> *Ibidem*, p. 426.

Ello, según la tesis P.CXLVII/97 del Pleno de la SCJN, publicada a fojas 188 y 189, octubre 1997, Novena Época del SJF, que dice:

“NOTORIA INEPTITUD O DESCUIDO COMO CAUSA DE RESPONSABILIDAD PREVISTA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. El referido precepto, en la fracción aludida, dispone que será causa de responsabilidad para los servidores públicos de dicho Poder, actuar con notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar. El sustento de la notoria ineptitud es el error inexcusable, el que deberá valorarse tomando en cuenta los antecedentes personales, profesionales y laborales del agente, tales como su preparación, honorabilidad, experiencia y antigüedad tanto en el ejercicio profesional en el Poder Judicial de la Federación y, específicamente, en el órgano jurisdiccional en que labore; asimismo, resulta relevante para llegar a la calificación del error inexcusable, apreciar otros factores, como lo son, la carga de trabajo con que cuente el juzgado o tribunal; la premura con que deban resolverse los asuntos, dados los términos que para ese fin marca la ley; la complejidad de los mismos, sea por el volumen, por la dificultad del problema jurídico a resolver o por ambas cosas; y en general, todas aquellas circunstancias que tengan relación con los elementos materiales y humanos con que cuente el juzgador para apoyarse en su actividad como tal; pues sólo así se podrá llegar a una conclusión que releve precisamente la ineptitud o descuido del funcionario en virtud de la comisión de errores inexcusables. Es preciso señalar que la notoria ineptitud o descuido inexcusable puede manifestarse en cualquier etapa o faceta de la actitud judicial, bien sea en la meramente administrativa o de organización del órgano jurisdiccional, al substanciar los procedimientos a su cargo, o al dictar las resoluciones con que culminan dichos procedimientos”.

Ese criterio lo ha reiterado el CJF, al resolver la Q.A. 149/99, el trece de octubre de 1999, que señala:

“NOTORIA INEPTITUD Y DESCUIDO, SU CONCEPTO. Como lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis visible a fojas 188 y 189, del tomo VI, correspondiente al mes de octubre de mil novecientos noventa y siete, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (cuyo rubro es “NOTORIA INEPTITUD O DESCUIDO COMO CAUSA DE RESPONSABILIDAD PREVISTA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”), el sustento de la notoria ineptitud o descuido de un justicador, es el error inexcusable. Éste, en el caso de haberse cometido en una resolución judicial, debe valorarse tomando en cuenta los antecedentes, factores y circunstancias que existían en el momento en que aquélla se pronunció, pues de existir datos que, de algún modo, puedan justificar la comisión del error, no podría considerarse actualizada la causal de que se trata; esto es así, ya que el término inexcusable implica la imposibilidad de relevar de culpa al juzgador”.

Se puede decir que comete un error aquella persona que se aparta de la realidad y los juzgadores no son la excepción. En efecto, en la difícil tarea de administrar e impartir justicia, los titulares de los órganos jurisdiccionales frecuentemente incurren en conceptos equivocados o juicios falsos de las cosas o de los hechos. Tan es así que por la comisión de tales errores, no son pocas las

resoluciones judiciales que se revocan o anulan, al ser detectados por un órgano jurisdiccional jerárquicamente superior, mediante la vía habitual de los recursos. De esta manera se evita la producción de efectos perjudiciales para las partes dentro de los asuntos sometidos a su consideración.

En la actualidad se vincula al error judicial con un funcionamiento anormal de la administración de justicia, en el que se vulnera la garantía de tutela judicial efectiva, prevista por el artículo 17 constitucional. Ambos conceptos aparecen entrelazados, a través de una relación género- especie<sup>363</sup>. En efecto, junto con el error judicial inexcusable, suceden también como causas de un anormal funcionamiento del Poder Judicial<sup>364</sup>:

- La vulneración de la independencia judicial.
- Corrupción.
- Rendimiento insuficiente y retraso en el servicio de impartición justicia, en el sentido de acierto y eficacia (cualidad y cantidad).

### **1. El concepto de error judicial inexcusable en la doctrina**

No existe una definición constitucional del error judicial. La LOPJF también se abstiene de definir el concepto, por lo que el ordenamiento disciplinario mexicano ha dejado su conceptualización a la construcción jurisprudencial casuística y a la doctrina. Esta situación no es privativa de nuestro país. En España, por ejemplo, ha sido la jurisprudencia quien ha integrado el vacío legal del que hablamos.

---

<sup>363</sup> El funcionamiento anormal de la administración de justicia es el género, en tanto que el error judicial inexcusable es la especie.

<sup>364</sup> Reyes Monterreal, José María, *La responsabilidad del Estado por error y anormal funcionamiento de la administración de justicia*, Madrid, Editorial Colex, 1995, pp. 40 a 46.

Así, la doctrina ha participado en la labor de hallar una definición. Citemos algunos autores.

Goded Miranda<sup>365</sup> afirma que el error judicial inexcusable existe cuando por dolo, negligencia, equivocado conocimiento o apreciación de los hechos, se dicta una resolución judicial que no se ajusta a la verdad y merece el calificativo de injusta<sup>366</sup>. El citado autor excluye los errores de derecho, por considerar que tienen su propio y eficaz correctivo en el principio de audiencia de las partes y en el sistema de recursos. Sobre esto último, cabe decir que, si bien los errores de derecho se pueden corregir por la interposición de medios de impugnación, lo decisivo es la producción de daños.

Por su parte, Reyes Monterreal<sup>367</sup> refiere que el error del que hablamos resulta de la distorsión entre la resolución judicial y la solución jurídica que exclusivamente cabe dar al caso puesto a consideración del juzgador. Si el error se puede subsanar legalmente (por medio de un recurso o de un auto aclaratorio, por ejemplo) no puede hablarse de error judicial inexcusable. Continúa el citado autor que para que un error sea considerado como inexcusable, se requieren dos condiciones: a) un nexo de causalidad entre error y daño; y b) que el daño físico o moral sea evaluable económicamente.

Para Almargo Nosete<sup>368</sup>, el error supone un resultado equivocado, no ajustado a la ley, bien porque no se haya aplicado correctamente el derecho, bien porque se hayan establecido unos hechos que no se corresponden con la realidad. Para él, el

---

<sup>365</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>366</sup> Más que hablar de una sentencia injusta, debe hablarse de una sentencia jurídicamente inadecuada. Lo anterior, dada la relatividad del concepto de injusticia, pues puede pronunciarse una sentencia injusta, pero legal, en cuyo caso no habrá error.

<sup>367</sup> Reyes Monterreal, José María, *op. cit.*, nota 364, p. 25.

<sup>368</sup> *Idem*.

error judicial se puede cometer en toda clase de resoluciones (no sólo sentencias), sea dentro de un procedimiento civil, laboral, contencioso administrativo o en un proceso penal.

Martín Valeriano Hernández<sup>369</sup>, por su parte, señala que el error judicial debe ser palmario, evidente, craso, elemental, manifiesto, indudable, patente, incontrovertible y objetivo. Puede recaer en la fijación de los hechos enjuiciados o en la interpretación y aplicación de la ley, pudiendo afectar tanto el fondo como la forma<sup>370</sup>. Esta desatención a datos de carácter indiscutible, genera una resolución esperpéntica, absurda e injustificada, que rompe la armonía del orden jurídico. Esta ruptura, por el efecto de injusticia que produce, se hace perceptible socialmente.

El autor en estudio diferencia al error judicial, dotándolo de un carácter esencial reservado a supuestos especialmente cualificados (sentencia), de meras equivocaciones o desaciertos cometidos en cualquier resolución judicial.

Continúa señalando Valeriano Hernández que el error judicial debe apreciarse de forma objetiva, esto es, sin tener en cuenta aspectos subjetivos del juzgador, como el dolo o la culpa<sup>371</sup>.

Otra institución a la que hace referencia el autor en cita es el comportamiento de quien se ve perjudicado por el supuesto error y coincide con nosotros al referir que si aquél tiene por causa la conducta dolosa o culposa del justiciable o de su abogado, entonces no puede sancionarse al juzgador denunciado<sup>372</sup>.

---

<sup>369</sup> Valeriano Hernández, Martín, *El error judicial. Procedimiento para su declaración e indemnización*, Madrid, Editorial Civitas, 1994, pp. 98 a 131.

<sup>370</sup> Errores *in iudicando* y errores *in procedendo*

<sup>371</sup> Recuérdese que tanto el dolo como la culpa forman parte de la tipicidad subjetiva, no de la objetiva.

<sup>372</sup> Véase **CAPÍTULO TERCERO**, p. 130.



Admite el autor que el error judicial más frecuente es el cometido en una sentencia, que es la resolución de mayor importancia y contenido, aunque también pueden existir aparte de ella. Al titular del poder disciplinario le basta que el error judicial sea consecuencia, no de una decisión jurisdiccional, sino simplemente de una “actividad jurisdiccional” o de cualquier actuación por parte de un juzgador<sup>373</sup>.

En relación con el daño que debe producir un error para ser tomado como inexcusable, Valeriano Hernández, refiere que la finalidad de la declaración del error judicial es abrir el camino a la indemnización. Esto es, a diferencia del sistema disciplinario mexicano (de finalidad abstracta pues culmina con la declaración de la equivocación), el español considera que tal proceso de declaración no es más que un presupuesto o precedente para instar posteriormente la indemnización al Estado. Ciertamente que si de forma palmaria no se ha causado ningún perjuicio, ni material ni moral, a los derechos o intereses de ninguna persona o grupo, la declaración de error judicial carece de finalidad, y por ello mismo es inverosímil que se inicie el proceso para declarar tales errores. El daño, señala el citado autor, debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una o varias personas. Admite como casi imposible de concretar y demostrarlo, pues refiere que aun sustituyendo mentalmente la actuación errónea por otra correcta, ésta no tendría necesariamente que conducir a un resultado distinto al que llegó el juez equivocado. Por ejemplo, si se desecha una demanda por prescripción de la acción, sin entrar en más consideraciones y el juez comete un error de cómputo en el término, aunque su decisión haya sido errónea ello no significa que un correcto cómputo de plazos hubiera conducido, necesariamente, a admitir la demanda. Ésta podría haber sido

---

<sup>373</sup> Sala Segunda del Tribunal Supremo Español, sentencia de 26 de mayo de 1992.

desechada por distinto motivo. Sin embargo, nunca se sabrá con certeza, pues en el proceso para la declaración del error no se permite reconstituir el juicio correcto del órgano judicial.

La jurisprudencia española ha señalado por vía negativa en qué “no consiste” el error judicial. En primer lugar, dice, no es error judicial la adopción de un criterio que se aparte y que sea menos correcto que los generalmente admitidos y aceptables, pues ello no es más que una consecuencia del principio de independencia judicial. Por otro lado, tampoco constituye error judicial la discrepancia subjetiva de criterio con el titular del derecho disciplinario, puesto que, como se dijo, el error ha de ser objetivamente apreciable. Por ello, generalmente no cabe valorar por la vía del error judicial, el supuesto desacierto en la valoración de una prueba o en la interpretación de una norma, a no ser que se haya incurrido en un error craso.

El magistrado Jaime Manuel Marroquín Zaleta<sup>374</sup> ha referido que quienes se dedican a impartir justicia, de antemano saben que el error judicial es una realidad que puede ser causa de que el justiciable pierda injustamente su libertad, su patrimonio, su honra e incluso de que pueda destruir su familia o destruirlo a él mismo.

Para el funcionario en cita, de todas las causas de responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los juzgadores, es la notoria ineptitud o descuido en la función jurisdiccional, la que mayor problema representa para su tipificación, pues se ponen dos principios en pugna, debiéndose determinar en cada caso, cuál de ellos debe prevalecer. En efecto, por un lado se encuentra el principio

---

<sup>374</sup> Marroquín Zaleta, Jaime Manuel, *El error judicial inexcusable como causa de responsabilidad administrativa*, Conferencia dictada en las extensiones del Instituto de la Judicatura Federal en Ciudad Victoria y Monterrey, el 22 de septiembre y 13 de octubre de 2000. Colección Discursos, No. 16, México, PJF, 2000.

de independencia judicial y, por otro, el derecho de los gobernados a recibir la tutela judicial, en términos del artículo 17 constitucional

Aparte del análisis minucioso de la garantía de independencia judicial que posteriormente se realizará, debe decirse aquí que la libertad para juzgar no es ilimitada. En efecto, la independencia que se confiere a los juzgadores para decidir los asuntos que se someten a su consideración termina cuando se incurre en una arbitrariedad judicial. En este caso, la arbitrariedad judicial deviene sancionable. Señala el autor en cita que ningún juez puede escudarse en la independencia judicial para actuar contra constancias o en contra de una norma jurídica.

Según Marrorquín Zaleta si el error es la discordancia entre las ideas de una persona con la realidad de las cosas, nunca puede ser intencional. En efecto, si el error se pudiera cometer deliberadamente, entonces no se trataría de un error, porque la supuesta discordancia, al ser “querida”, coincide entonces con la realidad y no se produce alguna equivocación. De ahí que la notoria ineptitud o descuido en el ejercicio de la función, admite sólo la forma de comisión culposa (notoria ignorancia o negligencia). Las conductas dolosas que se traduzcan en actos injustos pueden encuadrar en alguna otra causa de responsabilidad, pero no en la fracción III del artículo 131 de la LOPJF.

Para el autor que ahora nos ocupa el error judicial se puede cometer tanto en la función jurisdiccional, como en la administración de justicia. Para ilustrar lo anterior, bástenos por ahora señalar como ejemplo de un error en la función jurisdiccional, la emisión de una sentencia en contravención a una jurisprudencia; y, como ejemplo de un error “administrativo”, el nombramiento de un secretario, que no cuente con título profesional. Acerca de los errores contenidos en una resolución

judicial, refiere Marroquín Zaleta, se determinan cuando su contenido no concuerda con la verdad. Es por esta razón que no puede hablarse de error cuando un juez interpreta una norma, ya que a través de la interpretación se construyen las normas no los hechos. Este supuesto debe distinguirse de aquél en el que se emite una sentencia contra la ley, en el que no se interpreta y, por ende, sí se puede incurrir en error.

Así las cosas, el otrora Consejero de la Judicatura Federal define al error judicial inexcusable como la equivocación crasa<sup>375</sup>, cometida culposamente<sup>376</sup> por un juez, magistrado o grupos de magistrados, que cause un daño significativo<sup>377</sup>.

El autor distingue entre el error *de iuris* y *de facto*. El primero se produce en los siguientes casos: a) cuando el juzgador contraviene una norma; b) cuando selecciona un precepto indebidamente, por no ser aplicable al caso; y, c) cuando interpreta o integra una norma apartándose de las reglas hermenéuticas establecidas en la ley. Por otro lado, el error de *facto* se produce cuando el juez cambia los hechos materia de la litis.

Asimismo, el error judicial se puede clasificar en errores concernientes al continente de la resolución y errores referidos al contenido de la misma. Los primeros se refieren a las equivocaciones inmersas en una resolución, tomada ésta como un documento; en tanto que los segundos están relacionados con la resolución judicial

---

<sup>375</sup> La equivocación debe ser tan palmaria y elemental que sea perceptible por el efecto de injusticia que produzca.

<sup>376</sup> La conducta equivocada debe ser ejecutada sin intención pero con voluntad. La falta de intención puede provenir de una notoria ineptitud o de un notorio descuido del juzgador. El elemento volitivo se actualiza en el primer caso, cuando sin tener los conocimientos suficientes aceptó el cargo de juzgador, o bien, cuando posteriormente no actualiza sus conocimientos; en el segundo caso, dicho elemento se actualiza cuando se incumple con su deber de dictar con el cuidado necesario una resolución, a pesar de tener el conocimiento.

<sup>377</sup> El error debe trascender al sentido del fallo, pues de no ser así no sería significativo. Los daños no necesariamente deben ser patrimoniales, pueden ser morales o incluso eventuales.

considerada como un acto jurídico. Los primeros no lesionan la sustancia de la decisión (son fácilmente perceptibles y subsanables); los segundos, se refieren a la sustancia y pueden trascender gravemente (violación formal o de fondo).

Para Marroquín Zaleta, el hecho de que una resolución haya o no alcanzado firmeza (ejecutoria) es irrelevante pues no debe perderse de vista que la finalidad del procedimiento administrativo disciplinario es la eficiencia en el servicio público de impartición de justicia.

En cuanto al daño señala el magistrado Marroquín que si éste no se produce por la falta, no puede tipificar un error judicial inexcusable (aunque puede tipificar otra causa de responsabilidad). No debe ser necesariamente pecuniario aunque sí significativo y puede afectar a cualquier persona con interés jurídico en el procedimiento del que emana el error judicial o incluso a la sociedad (representada por el Ministerio Público).

## ***2. Características del error judicial inexcusable***

Del apartado que antecede podemos advertir que no existe consenso en cuanto a una definición del error judicial inexcusable. De ahí que sea mejor referirse a cada una de las características que, a mi juicio, son las que lo distinguen:

- Es indudable, patente, incontrovertible y objetivo: no debe provenir de la interpretación de quienes fueren parte en el procedimiento del que emana, de quienes se sienten perjudicados o del operador jurídico.
- Es imperdonable, injustificable: la equivocación es tan “notoria”, que no puede tolerarse y debe ser sancionada.

- Es de *iuris* o de *facto*: en el primer caso recae sobre el derecho que el juzgador aplica (conocimiento, interpretación y aplicación al caso concreto); en el segundo recae sobre los hechos que conforman la litis o se encuentran relacionados con ella (falsea los hechos controvertidos).
- Generalmente se trata de errores de fondo *-in iudicando-* (no de forma): afectan la sustancia de la decisión y trascienden gravemente.
- Se cometen tanto en la impartición de justicia (en cualquier resolución y no sólo en sentencias) como en la administración de ella.
- Su comisión es por acción u omisión.
- Es siempre culposo (nunca doloso): se cometen por ignorancia extrema o imprudencia temeraria.
- Produce directa e inmediatamente daños ciertos (no eventuales) y considerables, aunque no necesariamente evaluables económicamente, pues pueden recaer en derechos.
- Los daños y perjuicios cuantificables deben ser reparados e indemnizados.
- El hecho de que el error pueda ser subsanado mediante la interposición de recursos resulta irrelevante: se trata de una valoración jurídico-disciplinaria no jurisdiccional. La subsanación legal del error, lejos de ser un obstáculo para su declaración, constituye un argumento a favor.
- Fuera de las implicaciones jurídico-administrativas del error destaca la censura social.

### **3. Procedimiento para su declaración**

El procedimiento para la declaración de la existencia de un error judicial inexcusable deber seguir las etapas de cualquier otro procedimiento administrativo de responsabilidad. La única excepción es que, por tratarse de una falta grave, de acuerdo con la fracción III, del artículo 134 LOPJF, una vez recibido el informe por parte del juzgador responsable, se le debe citar a una audiencia, en la que se le hará saber la falta que se le imputa, pudiendo aquél ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

### **4. Algunas consideraciones sobre de la independencia judicial**

Sin querer profundizar sobre el tema, no por falta de interés, sino de espacio pues merecería por sí sola ser objeto de otra o, más bien de muchas otras investigaciones, tampoco podemos soslayarlo.

El estado de derecho se define como aquella estructura organizacional estatal, que se encuentra regulada bajo un marco legal al que se someten todos los que lo conforman; donde se respetan los derechos fundamentales de los individuos y de la sociedad en su conjunto y se establece una delimitación de funciones del gobierno, todo a través de una ley fundamental o constitución de la que derivan todas las demás leyes<sup>378</sup>.

---

<sup>378</sup> González, Uribe, *Teoría política, principios básicos del estado de derecho*, citado por Romer Conteras, Elsy Lilian, *El Consejo de la Judicatura Federal en México y la concurrencia de los Poderes de la Unión en la designación de Consejeros*. Tesis para obtener el título de licenciado en derecho. México, D.F., UNAM, 1999, p. 61.

De acuerdo con la definición anterior, un estado de derecho se inspira principalmente en dos principios: a) declaración de los derechos del ciudadano y; b) división de poderes. De estos dos principios se derivan los siguientes elementos:

- Existencia de una Constitución Política, con supremacía jurídica, que prevea los órganos del Estado, establezca sus atribuciones y competencias respectivas.
- Existencia de garantías individuales y sociales constitucionalmente previstas.
- Reconocimiento del principio de legalidad.
- División y equilibrio fundamental de poderes públicos.
- Democracia, entendida como la posibilidad de que los ciudadanos participen en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo.
- Libertad de información social, prensa, radiodifusión, televisión, etc.
- Existencia de recursos administrativos y jurisdiccionales, esto es supremacía judicial.

Ahora bien, el elemento esencial de la separación de los poderes que integran un estado de derecho, es la existencia de un Poder Judicial independiente. Sin dicho poder y en la condición mencionada, el estado de derecho es imposible, ya que es el Poder Judicial, como se ha dicho, el que determina la juridicidad de la acción o inacción de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Y que la acción o inacción dentro de un estado de derecho sea conforme a derecho, es algo que parece innecesario señalarlo<sup>379</sup>.

---

<sup>379</sup> Navarrete B., Jaime, *El Poder del Poder Judicial*, citado por Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 241, p. 139.



La independencia judicial está prevista en nuestra CPEUM, en el artículo 100, párrafo séptimo, que dice:

“La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

Es el CJF el órgano encargado de velar por la autonomía e independencia del PJF, así como su correcto equilibrio interior. Cabe apuntar que autonomía e independencia del Poder Judicial no son la misma cosa. En efecto, la independencia judicial se concibe como un principio dirigido a situar al órgano que imparte jurisdicción y sus tribunales, al margen de las presiones de los otros poderes (Ejecutivo y Legislativo), de las partes o grupos sociales, individuos y también de los propios miembros del Poder Judicial<sup>380</sup>. Significa la no sujeción de ésta a ningún ente estatal o fuerza extraestatal, sólo a la ley. El límite de la independencia judicial es la arbitrariedad. Cuando un juzgador incurre en ella, deviene sancionable, pues ningún juzgador puede escudarse en la independencia judicial para actuar contra constancias o en contra de una norma jurídica.

Por otra parte, la autonomía del Poder Judicial, propone que los jueces realicen labores autogobernándose, tanto en lo que respecta a sus medios materiales como en sus medios personales, sin más referencia que la propia ley<sup>381</sup>.

La independencia judicial tiene dos vertientes: una interna y otra externa<sup>382</sup>. Ésta pretende librar al juzgador de la influencia de otros poderes, de particulares o de grupos que puedan o pretendan ejercer presión; aquella, se refiere a la relación que existe entre juzgadores y tiene como propósito propiciar que la función jurisdiccional

---

<sup>380</sup> Aguilar López J., *op. cit.*, nota 301, p. 15.

<sup>381</sup> *Ibidem*, p. 145.

<sup>382</sup> Así lo ha estimado el CJF, al resolver la Q.A. 81/97, de 6 de noviembre de 1998, de la que derivó la tesis, cuyo rubro es “VERTIENTES DE LA INDEPENDENCIA JURISDICCIONAL”.

se ejerza sin sujeción a presiones que impliquen o generen subordinación del juzgador respecto de lineamientos u opiniones de alguna persona u órgano del propio Poder Judicial de la Federación<sup>383</sup>, lo que constituye una decisión a fin de que magistrados y jueces juzguen con serenidad y libertad personal las controversias que se les planteen, pero siempre apegados a la ley<sup>384</sup>.

La independencia judicial puede ser considerada, a su vez, con su propia actividad como funcional y, en relación con los demás poderes, como orgánica. La primera, en sentido negativo, se entiende como la prohibición de jueces y magistrados para recibir órdenes de nadie. La segunda, debe descansar en tres supuestos: a) en la organización administrativa del PJF no deben incidir determinadamente los otros poderes; b) el PJF debe ser quien fije, a su arbitrio, la organización judicial y administre su propio presupuesto; y, c) los jueces y magistrados no pueden desempeñar otros cargos simultánea ni sucesivamente con los judiciales<sup>385</sup>.

De todo lo anterior se deduce que los tribunales deben ser independientes para fortalecer en la realidad social, el principio de división de poderes. La independencia judicial constituye la primera garantía de la jurisdicción establecida, no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, sino en interés de los justiciables,

---

<sup>383</sup> “Cuando se trata de fallar, hasta el más humilde de los jueces de paz, no tiene superiores”. Arroyo Moreno, Jesús Ángel, *Jurídica*, Anuario del departamento de derecho, Universidad Iberoamericana, No. 222, México, p. 81 citado por Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 241, p. 147.

<sup>384</sup> La posibilidad de que los magistrados colegiados de Circuito, ministros y consejeros puedan emitir votos particulares dentro de las resoluciones es el claro ejemplo de la independencia interna de la que gozan los juzgadores. Pues, a pesar de tratarse de decisiones colegiadas, el juzgador está facultado para anteponer su libertad intelectual y su conciencia moral. No sólo son un medio para salvar la responsabilidad personal, sino una forma de dar a conocer la opinión disidente.

<sup>385</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 241, p. 49.

pues sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre, si depende sólo de la ley<sup>386</sup>.

El hecho de que ante el CJF se substancien procedimientos administrativos de responsabilidad en contra de los juzgadores, por supuestas faltas cometidas dentro de los asuntos que se someten a su consideración, se ha llegado a considerar como un factor que entorpece o vulnera la garantía de independencia judicial de la que aquéllos gozan. Es por ello que el citado órgano administrativo, en ejercicio de la titularidad del poder disciplinario, requiere de una colaboración social. En efecto, hecha excepción de las denuncias y expedientes de investigación, las quejas administrativas son promovidas por los justiciables. Sin embargo, los procedimientos administrativos disciplinarios deben entenderse como una aspiración de los ciudadanos a lograr una correcta impartición de justicia y no como una instancia más en la que se pueda subsanar la lesión a un supuesto interés jurídico<sup>387</sup>. Lo que en último extremo legitima la participación social es la naturaleza de los intereses protegidos por las normas sancionadoras (CPEUM, LOPJF, LFRASP y acuerdos emitidos por el CJF) que no se refieren a bienes individuales sino a intereses colectivos, generales y públicos. Los bienes individuales, como se vio en el capítulo

---

<sup>386</sup> Quintana Orozco, Ricardo, *Integración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación ante la concurrencia de los Poderes de la Unión*. Tesis para obtener el título de licenciado en derecho, México, UNAM, 1996, p. 69.

<sup>387</sup> Así lo ha sostenido el Pleno de la SCJN en la tesis J.P.15/91, publicada a fojas 26, tomo VII, Octava Época, del SJF, que refiere: “QUEJA ADMINISTRATIVA. VERSA SOBRE IRREGULARIDADES ATRIBUIDAS A FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL Y NO SOBRE CRITERIOS JURÍDICOS. La llamada queja administrativa cuya existencia se deriva de lo previsto en la fracción VI del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tiene como propósito que el Pleno de la Suprema Corte conozca y decida si la conducta de los magistrados y jueces es correcta, por lo que esa existencia debe circunscribirse al examen de conductas que revelen ineptitud manifiesta, mala fe, deshonestidad o alguna otra seria irregularidad en la actuación de los funcionarios judiciales. Por consiguiente en dicha actuación no pueden examinarse de nueva cuenta, para efectos jurisdiccionales, los problemas jurídicos controvertidos en un caso concreto, para determinar si la Suprema Corte comparte el criterio jurídico sustentado o si existe alguna irregularidad técnica en una sentencia que en muchos casos, tiene el carácter de ejecutoria”.

segundo del presente trabajo, están amparados por la institución de la responsabilidad civil y penal, en las que el justiciable perjudicado puede reclamar directa o indirectamente el importe de los daños causados. En cambio, cuando se trata de intereses y bienes generales, como lo es la responsabilidad administrativa de los jueces y magistrados federales lo importante no es la reparación del daño causado, sino la deficiente impartición de justicia.

Cabe recordar que lo que las normas sancionadoras fundamentalmente pretenden es, por tanto, que la consecuencia administrativa (incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios judiciales federales) no se produzca y para evitar ese daño hay que evitar previamente el riesgo que debe ser el verdadero objetivo de la facultad sancionatoria. Por ello, debe tenerse siempre presente que el procedimiento administrativo disciplinario no surge para proteger individualmente a los perjudicados sino a los damnificados potenciales.

No debe confundirse la naturaleza del procedimiento administrativo que se sigue en contra de los juzgadores ante el CJF. En dicho procedimiento no se puede estudiar, analizar ni resolver el fondo de un asunto. Esto es, los motivos de inconformidad en una queja administrativa no pueden combatir criterios jurídicos adoptados por los funcionarios denunciados en el ejercicio de sus funciones. Recuérdese que se trata de ámbitos distintos: el administrativo y el jurisdiccional<sup>388</sup>. Si bien la ley permite que el justiciable intervenga, ello es con la salvedad de que no se vulnere la independencia judicial, pues tal permisión no es un derecho público subjetivo, sino sólo una potestad de solidaridad social o colaboración ciudadana<sup>389</sup>.

---

<sup>388</sup> Zárata Solís, Jorge Luis, *op. cit.*, nota 10, p. 69.

<sup>389</sup> *Ibidem*, p. 81.

Es por ello que el modelo de responsabilidad al que se debe aspirar es aquel que logre el equilibrio entre los dos valores en conflicto: la independencia del poder judicial y la responsabilidad de los juzgadores.

Ahora, es cierto que el desempeño del Poder Judicial es un factor que influye en el ánimo político, económico y social de una sociedad<sup>390</sup>. Si sus decisiones son sólidas, imparciales y congruentes, afectará de inmediato en la confianza de la población, ganándose así su respeto.

Otro aspecto a tratar en este apartado es el concerniente al impacto de la intervención de la opinión pública y los medios de comunicación en la función jurisdiccional, aspecto en donde se presenta con toda claridad el choque de valores entre la democrática responsabilidad y la independencia judicial.

Se considera opinión pública “aquella manifestación en el pensamiento general que sin estar expresada por escrito domina en el ánimo de la mayoría de los integrantes de una comunidad, la cual puede ser de muy variada composición y circunscrita a un territorio determinado, que dependerá del tema sobre el que verse la opinión, y se caracteriza además porque a pesar de que quienes la emiten generalmente no disponen de conocimientos científicos o profundos en el punto en que centran su atención...”<sup>391</sup>.

---

<sup>390</sup> Para que una decisión judicial afecte la vida política del país, se requiere que ella se de dentro de un proceso relacionado con un amparo, una acción de inconstitucionalidad o bien una controversia constitucional. Ello, pues los principales actores son funcionarios públicos de los que se reclaman actos en contra de la CPEUM, la que ellos mismos respaldan. En el ámbito económico una función satisfactoria del Poder Judicial genera confianza en inversionistas nacionales y extranjeros, al garantizar las reglas que regulan los actos comerciales. Por último, una decisión judicial afecta el ámbito social, en la medida que afecta la consolidación de la armonía y seguridad jurídica de los particulares en sus interrelaciones cotidianas. Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 241, pp. 55 y 56.

<sup>391</sup> *Ibidem*, p. 291.

De la anterior definición destaca el hecho de que la opinión pública, es decir “la voz del pueblo”<sup>392</sup>, por regla general, no posee conocimientos jurídicos para poder evaluar la labor de un juzgador. Además, tampoco tiene a la mano el expediente del que habla, porque también por regla general, a él sólo tienen acceso las partes, es decir quien tiene acreditada su personalidad dentro del mismo. Por lo tanto, la comunidad en general, como se ha dicho, ordinariamente, no goza de los elementos necesarios para poder evaluar una decisión judicial.

Siendo así, la opinión pública se convierte en un poder de facto, ya que a pesar de las carencias de las que hemos hablado, ejercen una enorme influencia sobre la población; influencia que se eleva si quien escucha tal opinión no cuenta con la instrucción académica necesaria para estar en aptitud de poder formar su propia opinión.

Lo mismo sucede con los medios de comunicación (prensa, radio televisión, cinematografía), quienes además de no contar con conocimientos jurídicos y de no tener a la mano el proceso, juicio o expediente de que se trate, al presentar una noticia, con frecuencia buscan espectacularidad, aunque la misma sea mentira o, por cualquiera de las dos razones apuntadas, producto de la ignorancia<sup>393</sup>. Ello, provoca la pérdida de la credibilidad de los ciudadanos no solamente en sus leyes y juzgadores, sino en todo el sistema jurídico y, por lo tanto desencadena cierta inestabilidad.

---

<sup>392</sup> *Idem.*

<sup>393</sup> Como ejemplo de los errores en que generalmente incurren los medios de comunicación, Carranco Zúñiga, hace alusión al trato indiscriminado de términos como “se concedió el amparo”, cuando en realidad se trata de una suspensión provisional o definitiva; “el juzgador declaró procedente el juicio”, si tan sólo admitió la demanda. *Ibidem*, p. 295.

Señala Carranco Zúñiga que en un país como el nuestro está probado que la mayor parte de las personas prestan especial interés en los aspectos negativos de los personajes públicos, dentro de los cuales, como se ha señalado se encuentran los juzgadores<sup>394</sup>.

Por todo lo anterior, tanto los medios de comunicación, como la opinión pública deben actuar de una manera “responsable”<sup>395</sup> (ética y profesionalmente), esto es, si se trata de censurar la función de un juzgador, debe tratarse de un servidor público realmente deshonesto, corrupto, incompetente, ineficiente o, al menos prepotente. Sólo así se justifica la exhibición pública de su nombre. Sin embargo, se reconoce que aspirar a esa “responsabilidad” no es algo sencillo, pues, como se dijo, para ello se debe contar, en principio con la razón y el derecho, lo que sólo se logra con el expediente en la mano; en segundo término, como se ha tratado de dilucidar en el presente trabajo, se debe evaluar si en el caso concreto no existe alguna causa que pueda justificar la ineficiente actuación del juzgador; y, por último, se debe tener la convicción de que se combate una causa justa.

De ahí que la conducta de que, quien “litiga a través de los medios”, sea tan reprobable como la indebida o ineficiente actuación judicial. Ello, pues trasladan una contienda jurídica a un escenario que no le corresponde, el que, por las mismas razones desconoce un funcionario judicial, viéndose impedido para entablar una defensa frente al auditorio.

---

<sup>394</sup> *Ibidem*, p. 293.

<sup>395</sup> Término en el que se ha insistido desde el principio del presente trabajo de investigación.

## CONCLUSIONES

1. El procedimiento administrativo disciplinario en nuestro país carece de un sustento jurídico idóneo, así como de una teoría acorde. Esto, dada la poca evolución científica del ordenamiento disciplinario, que repercute en inseguridad jurídica tanto para los juzgadores como para los justiciables, quienes resienten el anormal funcionamiento del sistema de impartición de justicia en nuestro país.
2. Todos los tipos administrativos en que pueden incurrir los juzgadores en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas son susceptibles de estudiarse a través de un método que, aunque similar al de la teoría del delito, cuente con un orden, estructura, autonomía, criterios y terminología propia.
3. La incursión en alguna causa de responsabilidad necesariamente vulnera alguno o algunos de los principios rectores de la función jurisdiccional (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) y sólo por la trasgresión a ellos y, no a otros, se puede sancionar a un juzgador, según lo señala la propia CPEUM en la fracción III, del artículo 109.
4. El método de que se habla tiene como elementos positivos a la tipicidad, antijuridicidad y a la responsabilidad administrativa. Cada uno de ellos se divide, para su estudio, en los siguientes subniveles:



<b>Tipicidad administrativa</b>	<b>Antijuridicidad administrativa</b>	<b>Responsabilidad administrativa</b>
a) Parte objetiva:	- Carga de trabajo	Reprochabilidad administrativa
- Conducta	- Características del asunto	
- Resultado - Nexos causal	- Elementos materiales y humanos con los que se cuenta	
b) Parte subjetiva: - Intención (dolo) - Negligencia (culpa)	- Antecedentes personales, laborales y profesionales - Cumplimiento a una orden legítima de un superior jerárquico	

5. La suma de la tipicidad, antijuridicidad y la responsabilidad administrativa da lugar a la imposición de una sanción del mismo carácter que, según la LOPJF, puede ser desde un apercibimiento privado hasta la destitución del puesto e inhabilitación para ejercer cualquier otro cargo público.
6. En correspondencia a los elementos positivos, se prevé la existencia de elementos negativos que son: la atipicidad, la juridicidad y la no responsabilidad administrativa. Tan pronto se tenga por acreditado uno de ellos en el estudio de la falta, éste cesará sin que haya lugar a imponer sanción alguna al juzgador denunciado.
7. Singular relevancia adquiere el tipo administrativo previsto por la fracción III del artículo 131 de la LOPJF, relativo a la notoria ineptitud o descuido en el ejercicio de la función jurisdiccional, cuya base es el error judicial inexcusable. Ello, pues dicha causal pone de manifiesto la frontera en el estudio de la responsabilidad administrativa y la prohibición de vulnerar la garantía de independencia judicial, prevista en el párrafo séptimo del artículo 100 constitucional.

8. Paralelamente al procedimiento administrativo de responsabilidad, se pueden instruir en contra de un mismo juzgador, por la comisión de la misma conducta, por ser autónomos, juicio político, juicio civil o incluso un proceso penal, este último previa declaración de procedencia (desafuero).
9. Actualmente ha cobrado significativa relevancia la responsabilidad ética o moral de los juzgadores. Prueba de ello es la elaboración del Código de Ética del PJF, cuyo proyecto definitivo ya fue aprobado por los Plenos de la SCJN, CJF y Tribunal Federal Electoral.

## ANEXOS

### I. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

#### TÍTULO CUARTO

##### DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO

**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros 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 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.

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

- I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
- No procede juicio político por la mera expresión de ideas;
- II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los mismos términos de la legislación penal; y
- III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones

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

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

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

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Gobierno Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

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

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

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

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

**Artículo 111.** 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 Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste 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 demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto por 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.

**Artículo 112.** No se requerirá de declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa algún delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

**Artículo 113.** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable y con los daños o perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

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

**Artículo 114.** El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, 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 el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

## II. LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

### TÍTULO SÉPTIMO DE LA CARRERA JUDICIAL CAPÍTULO III

#### DEL RECURSO DE REVISIÓN ADMINISTRATIVA

**Artículo 122.** Las decisiones tomadas por el Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran al nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, las cuales podrán impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, mediante el recurso de revisión administrativa.

El recurso de revisión administrativa tendrá como único objeto, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia determine si el Consejo de la Judicatura Federal nombró, adscribió, readscribió o removió a un magistrado de Circuito o

juez de Distrito, con estricto apego a los requisitos formales previstos en esta Ley, o en los reglamentos interiores o acuerdos generales expedidos por el propio Consejo de la Judicatura Federal.

**Artículo 123.** El recurso de revisión administrativa podrá interponerse:

- I. Tratándose de las resoluciones de nombramiento o adscripción con motivo de una examen de oposición por cualquiera de las personas que hubieran participado en él.
- II. Tratándose de las resoluciones de remoción, por el juez o magistrado afectado por la misma; y
- III. Tratándose de las resoluciones de cambio de adscripción, por el funcionario judicial que hubiere solicitado el cambio de adscripción y se le hubiere negado.

**Artículo 124.** El recurso de revisión administrativa deberá presentarse por escrito ante el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que hubiere surtido sus efectos la notificación de la resolución que haya de combatirse. El escrito de revisión y el informe correspondiente será turnado, dentro de los cinco días hábiles siguientes, a un ministro ponente según el turno que corresponda. El informe mencionado deberá ir acompañado de todos aquellos elementos probatorios que permitan la resolución del asunto y será rendido por uno de los consejeros que hubiere votado a favor de la decisión, quien representará al Consejo de la Judicatura Federal durante el procedimiento.

**Artículo 125.** En los casos en que el recurso de revisión administrativa se interponga contra las resoluciones de nombramiento o adscripción, deberá notificarse también al tercero interesado, teniendo ese carácter las personas que se hubieran visto favorecidas con las resoluciones, a fin de que en el término de cinco días hábiles puedan alegar lo que a su derecho convenga.

**Artículo 126.** Tratándose de los recursos de revisión administrativos interpuestos contra resoluciones de nombramiento o adscripción, no se admitirán más pruebas que las documentales públicas, las cuales deberán ser ofrecidas por el promovente o el tercero perjudicado en el correspondiente escrito de recurso o contestación a éste.

**Artículo 127.** En caso de que el recurso de revisión administrativa se presente en contra de resoluciones de remoción, el ministro ponente podrá ordenar la apertura de un término probatorio hasta por el término de diez días. En este caso, únicamente serán admisibles las pruebas documental y testimonial.

Cuando alguna de las partes ofrezca una prueba documental que no obre en su poder, solicitará al ministro ponente que requiera a la autoridad que cuente con ella a fin de que la proporciones a la brevedad posible.

**Artículo 128.** Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia que declaren fundado el recurso de revisión administrativa planteado, se limitarán a declarar la nulidad del acto impugnado para el efecto de que el Consejo de la Judicatura Federal dicte una nueva resolución en un plazo no mayor a treinta días naturales.

La nulidad del acto que se reclame no producirá la invalidez de las actuaciones del magistrado de Circuito o juez de Distrito nombrado o adscrito.

La interposición de la revisión administrativa no interrumpirá en ningún caso, los efectos de la resolución impugnada.

#### TÍTULO OCTAVO DE LA RESPONSABILIDAD

**Artículo 129.** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y en los términos que determina el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También se procederá en los términos del párrafo anterior cuando los propios servidores públicos violen las prohibiciones previstas en el artículo 101 constitucional, imponiéndose además como sanción la pérdida de las prestaciones y beneficios que les correspondan y las señaladas por la comisión de delitos contra la administración de justicia.

**Artículo 130.** Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito, serán responsables al fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe.

**Artículo 131.** Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación:

- I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder;
- II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación;
- III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;
- V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- VI. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
- VII. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial;
- VIII. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo en el desempeño de la función judicial;
- IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;
- X. Abandonar la residencia del tribunal de Circuito o juzgado de Distrito al que está adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o labores que tengan a su cargo;
- XI. Las previstas en el artículo 47 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional; y
- XII. Las demás que determine la Ley.

**Artículo 132.** El procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a que se refiere este Título se iniciará de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio Público Federal. Las denuncias anónimas sólo serán tramitadas cuando estén acompañadas de pruebas documentales fehacientes.

Las denuncias que se formulen deberán estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.

**Artículo 133.** Serán competentes para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, así como para aplicar las sanciones a que se refiere el artículo 135 de esta Ley:

- I. La Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, tratándose de faltas de los ministros y de las faltas graves cometidas por sus servidores públicos;
- II. El presidente de la Suprema Corte de Justicia, tratándose de servidores públicos de este órgano, en los casos no comprendidos en la fracción anterior;
- III. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de faltas graves de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; y
- IV. El órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal, en los casos no comprendidos en la fracción anterior.

Siempre que de un mismo acto se derive responsabilidad por una falta grave de un magistrado de Circuito o juez de Distrito, y otro u otros servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se estará a lo previsto por la fracción III de este artículo.

El Consejo de la Judicatura Federal podrá señalar, mediante acuerdos generales, los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, sea competente para conocer de los procedimientos de responsabilidad comprendidos en la fracción IV de este artículo.

**Artículo 134.** Para la determinación de las responsabilidades a que se refiere este Título deberá seguirse el siguiente procedimiento:

- I. Se enviará una copia del escrito de denuncia y sus anexos al servidor público para que, en un término de cinco días hábiles, formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en el escrito de denuncia, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore, por no ser propios, refiriéndolos como crea tuvieron lugar. Se presumirán confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia sin admitirse prueba en contrario. La confesión de los hechos no entraña la aceptación del derecho del denunciante;
- II. Recibido el informe y desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de la responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y se notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas cuando se trate de casos de responsabilidad señalados en las fracciones II y IV del artículo anterior.
- III. Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones I y III del artículo anterior, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o, en su caso, el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, remitirán el asunto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia o al del Consejo de la Judicatura Federal, para que cite al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor.

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

- IV. Si del informe o de los resultados de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias en su caso;
- V. En cualquier momento, previo o posteriormente a la recepción del informe o celebración de la audiencia, la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, según corresponda podrán determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, siempre que a su juicio así conviene para la conducción y continuación de las investigaciones, la cual cesará cuando así lo resuelvan independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de la suspensión.

Si el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de la falta que se le imputa, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debiera haber recibido durante el tiempo en que se hallare suspendido.

Cuando la falta motivo de la queja fuese leve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas para su corrección o remedio inmediato; si la falta fuere grave, remitirá el asunto al Pleno de la Suprema Corte Justicia o al del Consejo de la Judicatura Federal según corresponda, a fin de que procedan de acuerdo a sus facultades.

**Artículo 135.** Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en este Título y en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Sanción económica;
- IV. Suspensión;
- V. Destitución del puesto; y
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

**Artículo 136.** Las faltas serán valoradas y, en su caso sancionadas, de conformidad con los criterios establecidos en los tres últimos párrafos del artículo 53 y los artículos 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En todo momento se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones XI a XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

en las fracciones I a VI del artículo 131 de esta Ley, y las señaladas en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tratándose de faltas de los ministros, la destitución sólo procederá en los casos a que se refiere el artículo 101 y el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las fracciones XI, XIII, y XV a XVIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Artículo 137.** Tratándose de jueces y magistrados, la destitución sólo procederá en los siguientes casos:

- I. Cuando incurran en una causa de responsabilidad grave en el desempeño de sus cargos; y
- II. Cuando reincidan en una causa de responsabilidad sin haber atendido a las observaciones o amonestaciones que se les hagan por faltas a la moral o a la disciplina que deben guardar conforme a la Ley y a los reglamentos respectivos.

**Artículo 138.** Con independencia de si el motivo de la queja da lugar o no a responsabilidad, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el del Consejo de la Judicatura Federal, en su caso, dictará las providencias oportunas para su corrección o remedio inmediato, y si de la propia queja se desprende la realización de una conducta que pudiera dar lugar a responsabilidad, dará cuenta al Pleno del órgano que corresponda para que proceda en los términos previstos en este Título.

**Artículo 139.** Si el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal o su presidente estimaren que la queja fue interpuesta sin motivo, se impondrá al quejoso o a su representante, o abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario mínimo tomando como base el vigente en el Distrito Federal al momento de interponerse la queja.

**Artículo 140.** Las resoluciones por las que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal imponga sanciones administrativas consistentes en la destitución del cargo de magistrados de Circuito y juez de Distrito, podrán ser impugnadas por el servidor público ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia mediante el recurso de revisión administrativa.

### III. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

#### TÍTULO SEGUNDO Responsabilidades Administrativas CAPÍTULO I

Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público

**Artículo 7.** Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

**Artículo 8.** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir con el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento, o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por

escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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

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

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

- XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XV. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial, en los términos establecidos en esta ley;
- XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requisitos y resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- XVIII. Denunciar por escrito, ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables;
- XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;
- XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;
- XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y
- XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.
- XXV. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

**Artículo 9.** El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

- En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;
- No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y
- Los servidores públicos que se hayan desempeñado en sus cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

## CAPÍTULO II

Quejas o denuncias, sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas

**Artículo 10.** En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.



Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

**Artículo 11.** Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.

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

**Artículo 13.** Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica, e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público;

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos;

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

**Artículo 14.** Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VI. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

**Artículo 15.** Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

## IV. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

### TÍTULO SEGUNDO

Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia

#### CAPÍTULO I

Sujetos, causas de juicio político y sanciones

**Artículo 5.** En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

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

**Artículo 6.** Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

**Artículo 7.** Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas.

- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

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

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente la ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

**Artículo 8.** Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años.

## CAPÍTULO II

### Procedimiento en el juicio político

**Artículo 9.** Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7º de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5º de esta misma Ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto. El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

**Artículo 10.** Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de la Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley.

**Artículo 11.** Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas.

**Artículo 12.** La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento:

- a) El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación;
- b) Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente. La Oficialía Mayor deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados ante la Cámara de Diputados.
- c) La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º, de esta ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7º de la propia Ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y, por tanto, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

En caso de la presentación de pruebas supervenientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;

- d) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas comisiones, y
- e) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección instructora de la Cámara.

**Artículo 13.** La Sección instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

**Artículo 14.** La Sección instructora abrirá un periodo de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias.

Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria.

En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.

**Artículo 15.** Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

**Artículo 16.** Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregados éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

**Artículo 17.** Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento.

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- I. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8o. de esta ley, y
- IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.

**Artículo 18.** Una vez emitidas las conclusiones a que se refieren los artículos precedentes, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

**Artículo 19.** La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara, conforme a los artículos anteriores, dentro del plazo de sesenta días naturales, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerla. En este caso podrá solicitar de la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

Los plazos a que se refiere este artículo se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

**Artículo 20.** El día señalado, conforme al artículo 18, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. Enseguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

**Artículo 21.** Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado.

**Artículo 22.** Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

**Artículo 23.** Transcurrido el plazo que se señala en el artículo anterior, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

**Artículo 24.** Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

1. La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;
2. Acto continuo se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos, y

3. Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a los Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

### CAPÍTULO III

#### Procedimiento para la declaración de procedencia

**Artículo 25.** Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de alguno de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado.

Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.

**Artículo 26.** Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculcado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

**Artículo 27.** El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la Sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de juicio político.

**Artículo 28.** Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculcado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a los Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo.

**Artículo 29.** Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librarán oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

### CAPÍTULO IV

#### Disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo

**Artículo 30.** Las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

**Artículo 31.** Las Cámaras enviarán por riguroso turno a las Secciones Instructoras las denuncias, querellas, requerimientos del Ministerio Público o acusaciones que se les presenten.

**Artículo 32.** En ningún caso podrá dispensarse un trámite de los establecidos en los capítulos segundo y tercero de este título.

**Artículo 33.** Cuando alguna de las Secciones o de las Cámaras deba realizar una diligencia en la que se requiera la presencia del inculcado, se emplazará a éste para que comparezca o conteste por escrito a los requerimientos que se le hagan; si el inculcado se abstiene de comparecer o de informar por escrito se entenderá que contesta en sentido negativo.

La Sección respectiva practicará las diligencias que no requieran la presencia del denunciado, encomendando al juez de Distrito que corresponda las que deban practicarse dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras, por medio de despacho firmado por el Presidente de las Cámaras, por medio de despacho firmado por el Presidente y el Secretario de la Sección al que se acompañará testimonio de las constancias conducentes.

El juez de Distrito practicará las diligencias que le encomiende la Sección respectiva, con estricta sujeción a las determinaciones que aquélla le comunique.

Todas las comunicaciones oficiales que deban girarse para la práctica de las diligencias a que se refiere este artículo, se entregarán personalmente o se enviarán por correo, en pieza certificada y con acuse de recibo, libres de cualquier gasto.

**Artículo 34.** Los miembros de las Secciones y, en general, los Diputados y Senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento, podrán excusarse o ser recusados por alguna de las causas de impedimento que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Únicamente con expresión de causa podrá el inculcado recusar a miembros de las Secciones Instructoras que conozcan de la imputación presentada en su contra, o a Diputados y Senadores que deban participar en actos del procedimiento.

El propio servidor público sólo podrá hacer valer la recusación desde que se le requiera para el nombramiento de defensor hasta la fecha en que se cite a las Cámaras para que actúen colegiadamente, en sus casos respectivos.

**Artículo 35.** Presentada la excusa o la recusación, se calificará dentro de los tres días naturales siguientes en un incidente que se substanciará ante la Sección a cuyos miembros no se hubiere señalado impedimento para actuar. Si hay excusa o recusación de integrantes de ambas secciones, se llamará a los suplentes. En el incidente se escucharán al promovente y al recusado y se recibirán las pruebas correspondientes. Las Cámaras calificarán en los demás casos de excusa o recusación.

**Artículo 36.** Tanto el inculpado como el denunciante o querellante podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos las copias certificadas de documentos que pretendan ofrecer como pruebas ante la Sección respectiva o ante las Cámaras.

Las autoridades estarán obligadas a expedir dichas copias certificadas, sin demora, y si no lo hicieren la Sección, o las Cámaras a instancia del interesado, señalarán a la autoridad omisa un plazo razonable para que las expida, bajo apercibimiento de imponerle una multa de diez a cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal sanción que se hará si la autoridad no las expidiere, Si resultase falso que el interesado hubiera solicitado las constancias, la multa se hará efectiva en su contra.

Por su parte, la Sección o las Cámaras solicitarán las copias certificadas de constancias que estimen necesarias para el procedimiento, y si la autoridad de quien las solicitase no las remite dentro del plazo discrecional que se le señale, se impondrá la multa a que se refiere el párrafo anterior.

**Artículo 37.** Las Secciones o la Cámaras podrán solicitar, por sí o a instancia de los interesados, los documentos o expedientes originales ya concluidos, y la autoridad de quien se soliciten tendrá la obligación de remitirlos. En caso de incumplimiento, se aplicará la corrección dispuesta en el artículo anterior.

Dictada la resolución definitiva en el procedimiento, los documentos y expedientes mencionados deberán ser devueltos a la oficina de su procedencia, pudiendo dejarse copia certificada de las constancias que las Secciones o Cámaras estimen pertinentes.

**Artículo 38.** Las Cámaras no podrán erigirse en órgano de acusación o Jurado de Sentencia, sin que antes se compruebe fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o el querellante y en su caso el Ministerio Público han sido debidamente citados.

**Artículo 39.** No podrán votar en ningún caso los Diputados y Senadores que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público. Tampoco podrán hacerlo los Diputados o Senadores que hayan aceptado el cargo de defensor, aun cuando lo renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo.

**Artículo 40.** En todo lo no previsto por esta Ley, en las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para la Discusión y Votación de las leyes. En todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.

**Artículo 41.** En el juicio político al que se refiere esta Ley, los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, excepto en la que se pretenda la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés general exijan que la audiencia sea secreta.

**Artículo 42.** Cuando en el curso del procedimiento a un servidor público de los mencionados en los artículos 110 y 111 de la Constitución, se presente nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella con arreglo a esta Ley, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal.

Si la acumulación fuese procedente, la Sección formulará en un solo documento sus conclusiones, que comprenderán el resultado de los diversos procedimientos.

**Artículo 43.** Las Secciones y las Cámaras podrán disponer las medidas de apercibimiento que fueren procedentes, mediante acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

**Artículo 44.** Las declaraciones o resoluciones aprobadas por las Cámaras con arreglo a esta Ley, se comunicarán a la Cámara a que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado la declaración o resolución; a la Suprema Corte de las Nación si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal a que alude esta Ley; y en todo caso al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a Gobernadores, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva.

**Artículo 45.** En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

### TÍTULO TERCERO Responsabilidades Administrativas CAPÍTULO I

#### Sujetos y obligaciones del servidor público

**Artículo 46.** Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley.

**Artículo 47.** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tengan acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;
- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII. Observar respeto y subordinación legítima, con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos y mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíbe;
- XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento, o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y, en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión, para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorga por el desempeño de sus funciones, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos establecidos en esta ley;
- XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requisitos y resoluciones que reciba de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
- XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
- XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;
- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;
- XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y
- XXIV. La (sic) demás que impongan las leyes y reglamentos.

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

**Artículo 48.** Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Para los mismos efectos, se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia.

## CAPÍTULO II

### Sanciones administrativas y procedimiento para aplicarlas

**Artículo 49.** En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

**Artículo 50.** La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

**Artículo 51.** Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar, y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia.

Asimismo, y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a X del artículo 3º, determinarán los órganos y sistemas para los efectos a que se refiere el párrafo anterior, en los términos de sus legislaciones respectivas.

**Artículo 52.** Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al presente capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta Contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

**Artículo 53.** Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica, e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público;

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos;

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será acusada de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

**Artículo 54.** Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La antigüedad en el servicio;
- VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

**Artículo 55.** En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

- I. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición y,
- II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

## V. LEY DE AMPARO

### TÍTULO QUINTO DE LA RESPONSABILIDAD EN LOS JUICIOS DE AMPARO CAPÍTULO PRIMERO

#### DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS QUE CONOZCAN DEL AMPARO

**Artículo 198.** Los jueces de Distrito, las autoridades judiciales de los Estados, del Distrito Federal, en funciones de aquéllos, los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son responsables en los juicios de amparo por los delitos de faltas que cometan, ya en la substanciación de éstos, ya en las sentencias, en los términos que los definen y castigan el Código Penal para el Distrito Federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**Artículo 199.** El juez de Distrito o la autoridad que conozca de un juicio de amparo o del incidente respectivo, que no suspenda el acto reclamado cuando se trate de peligro de privación de la vida, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, si se llevare a efecto la ejecución de aquél, será castigado como reo del delito de abuso de autoridad, conforme a las disposiciones del Código Penal aplicable en materia federal.

Si la ejecución no se llevare a efecto por causas ajenas a la intervención de la Justicia Federal, se le impondrá la sanción que señale el mismo Código para los delitos cometidos contra la administración de justicia.

**Artículo 200.** Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, si la procedencia de la suspensión fuere notoria y el juez de Distrito que conozca del incidente no la concediere por negligencia o por motivos inmorales, y no por simple error de opinión, se impondrá la sanción que fija el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos contra la administración de justicia.

**Artículo 201.** La sanción a que se refiere el precepto precedente se aplicará igualmente al juez de Distrito o autoridad que conozca del juicio, en cualquiera de los casos siguientes:

- I. Cuando excarcele al quejoso contra lo prevenido en las disposiciones aplicables de esta Ley, sin perjuicio de la pena que corresponda y que aplicará por separado la autoridad competente, si con el de excarcelación se cometiere otro;
- II. Cuando por no dar curso oportuno a las promociones que por su conducto se hagan a la Suprema Corte se retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;
- III. Cuando sin motivo justificado se suspenda o difiera la audiencia constitucional; y
- IV. Cuando fuera de los casos permitidos por esta Ley decrete la suspensión del acto reclamado, aunque sea con el carácter provisional, y por virtud de ella se produzca un daño o se conceda una ventaja indebida.

**Artículo 202.** La falta de cumplimiento de las ejecutorias de amparo imputables a los jueces de Distrito, o a las autoridades judiciales que conozcan del juicio, se castigará con arreglo a las disposiciones del Código Penal aplicable en materia federal a los responsables del delito de abuso de autoridad.

**Artículo 203.** La imposición de cualquier pena privativa de la libertad por causa de responsabilidad, importa la destitución del empleo y suspensión de derechos para obtener otro en el ramo judicial, en el del trabajo o en el Ministerio Público, por un término hasta de cinco años.

## VI. CÓDIGO CIVIL FEDERAL

**Artículo 1910.** El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

**Artículo 1915.** La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el reestablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total o permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

**Artículo 1916.** Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

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

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

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



**Artículo 1916 BIS.** No estará obligado a la reparación del daño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, en los términos y con las limitaciones de los artículos 6 y 7 de la Constitución General de la República.

En todo caso, quien demande la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta.

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

**Artículo 1928.** El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

**Artículo 1934.** La acción para exigir la reparación de los daños causados en los términos del presente Capítulo, prescribe en dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño.

## VII. CÓDIGO PENAL FEDERAL

### TÍTULO DÉCIMO DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS CAPÍTULO PRIMERO

**Artículo 212.** Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

**Artículo 213.** Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

**Artículo 213 BIS.** Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

### CAPÍTULO II EJERCICIO INDEBIDO DE SERVICIO PÚBLICO

**Artículo 214.** Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

- I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer los requisitos legales;
- II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se ha suspendido o destituido;
- III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal Centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades;
- IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión;

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; y

- V. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma, propicie daño a las personas, a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al infractor de las fracciones III, IV o V, se le impondrán de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

### CAPÍTULO III ABUSO DE AUTORIDAD

**Artículo 215.** Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

- I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;
- II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;
- III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;
- IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;
- V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;
- VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;
- VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;
- VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores y otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;
- IX. Cuando, por cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas y otro servicio;
- X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;
- XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación, y
- XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### CAPÍTULO IV COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

**Artículo 216.** Cometen el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### CAPÍTULO V USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES

**Artículo 217.-** Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

- I. El servidor público que indebidamente
  - a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;
  - b) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;
  - c) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, y
  - d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos;
- II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior, o sea parte en las mismas, y
- III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos les de a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

Al que cometa el delito de uso indebido de atribuciones y facultades se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario

vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo, exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### CAPÍTULO VI CONCUSIÓN

**Artículo 218.** Comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrá de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta veces a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### CAPÍTULO VII INTIMIDACIÓN

**ARTÍCULO 219.-** Comete el delito de intimidación:

- I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y
- II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten, o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrá de dos a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos o nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### CAPÍTULO VIII EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES

**Artículo 220.** Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

- I. El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte; y
- II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones: Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán dos años de prisión, multa de trescientas veces a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### CAPÍTULO IX TRÁFICO DE INFLUENCIA

**Artículo 221.-** Comete el delito de tráfico de influencia:

- I. El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión;
- II. Cualquier persona que promueva la conducta ilícita de servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior, y

- III. El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto de materia del empleo, cargo, o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### CAPÍTULO X COHECHO

**Artículo 222.** Cometen el delito de cohecho:

- I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y
- II. El que de manera espontánea de u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisiones públicos.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádiva entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

#### CAPÍTULO XII. PECULADO

**Artículo 223.** Comete el delito de peculado:

- I. Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa;
- II. El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de designar a cualquier persona;
- III. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y
- IV. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### CAPÍTULO XIII ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO

**Artículo 224.** Se sancionará a quien con motivo del empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incurrir en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que asciende el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito se impondrán tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciende el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

TÍTULO DÉCIMOPRIMERO  
DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA  
CAPÍTULO I  
DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS

**Artículo 225.** Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

- I. Conocer de negocios para los cuales tenga 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. No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;
- VI. Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley;
- VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;
- VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;
- IX. Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela;
- X. Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado por el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional;
- XI. No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente;
- XII. Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura;
- XIII. No tomar al inculpado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;
- XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;
- XV. Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;
- XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;
- XVII. 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, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo;
- XVIII. Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley;
- XIX. Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habérselo reiterado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;
- XX. Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;
- XXI. A los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento que cobren cualquier cantidad a los internos o a sus familiares, a cambio de proporcionales bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;
- XXII. Rematar, a favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;
- XXIII. Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;
- XXIV. Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretado en su contra;
- XXV. Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común;
- XXVI. Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están recluidas;
- XXVII. No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa, y
- XXVIII. Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV y XXVI, se les impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXVII y XXVIII, se les impondrá pena de prisión de cuatro a diez años y de mil a dos mil días multa.

En todos los delitos previstos en este Capítulo, además de las penas de prisión y multa previstas, el servidor público será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

## VIII. PROYECTO DEFINITIVO DEL CÓDIGO DE ÉTICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL CÓDIGO DE ÉTICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

I. En virtud de las innovadoras transformaciones que vive cada día la sociedad mexicana, es natural que los juzgadores en su interrelación cotidiana, se involucren en esta dinámica, como acontece en otros sectores, dando ocasión a la generación de ligas de interés que podrían afectar su libre conciencia y papel esencial en la impartición de justicia, por lo que resulta de gran utilidad que existan referentes que identifiquen los valores y principios relativos al ejercicio de la función jurisdiccional.

II. Cada día la sociedad busca estar informada y el Estado ha venido fortaleciendo los canales de acceso a la información pública, condiciones que la hacen cuestionar o emitir juicios que pueden trascender en la conciencia libre del juzgador, en virtud de que sus actos judiciales son sometidos al escrutinio público a través de los instrumentos de impacto social, lo que puede ocasionar pérdida de confianza en los órganos de administración de justicia, si éstos no actúan con independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y transparencia.

III. Es un derecho de los justiciables que la administración de justicia sea impartida por jueces con autoridad moral que garanticen una justicia accesible, pronta, completa, imparcial y previsible, basada en la letra o la interpretación jurídica de la ley y, a falta de ésta, en los principios generales del derecho, sin que se privilegie cualquier otro interés.

IV. El incremento de los litigios en los órganos de administración de justicia del Poder Judicial de la Federación, evidencia la judicialización de los diferendos sociales y hace patente la confianza social depositada en los tribunales, así como la importancia de la actividad jurisdiccional, lo que obliga a actualizar los sistemas de trabajo y actitudes ante esas nuevas exigencias.

V. Sabedores de la alta responsabilidad social que tienen los impartidores de justicia ante los justiciables y el Estado mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y la Sala Superior del Tribunal Electoral, en su carácter de instancias orgánicamente superiores, la primera y la tercera como sus depositarios, y el segundo como órgano con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; consideran conveniente establecer principios rectores de ética judicial dirigidos a los juzgadores que integran el Poder Judicial de la Federación para hacer patente en todo momento la garantía constitucional prevista en el artículo 17 de la Carta Magna, relativa a que toda persona tiene derecho a que se le administre una justicia pronta, completa e imparcial.

VI. Con el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación se pretende contar con un nuevo elemento que coadyuve a garantizar que la jurisdicción sea realizada por personas en las que se sumen la confianza y la calidad ética. Si bien la ética se traduce en un comportamiento humano que se caracteriza en ser unilateral, inherente a la conciencia del sujeto y sólo imperativo para él, resulta vital para la sana convivencia dentro de una colectividad, y particularmente importante en la función judicial por la trascendencia social que adquiere, pues en este quehacer debe imperar en el juzgador un sentido ético que equilibre el poder que el Estado deposita en su persona, para que al conocer de los procedimientos emita sus resoluciones conforme a la técnica jurídica y los principios éticos, procurando ser justo desde el Derecho.

VII. Para definir lo relativo a la denominación, destinatarios, finalidad, estructura y contenido del Código, se considera lo siguiente:

1.- **Denominación.**- El documento que se presenta, se denomina "Código de Ética del Poder Judicial de la Federación". Aunque la estructura de este documento no es propiamente un "cuerpo de normas dispuestas según un plan metódico y sistemático", que es la acepción que comúnmente se le da a la palabra "código", se opta por emplear este vocablo, por ser la denominación preponderante que se ha dado a documentos similares, existentes en otros países de Iberoamérica. Además, desde el punto de vista gramatical, tal locución es correcta, pues dicho término también puede emplearse en sentido figurado, para denominar a "un conjunto de principios y reglas sobre cualquier materia".

2.- **Destinatarios.**- Los principios, reglas y virtudes judiciales que se contienen en este Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, tienen como destinatarios a los titulares de los órganos de dicho Poder, así como a los demás integrantes de dichos órganos en la medida en que tales principios, reglas y virtudes judiciales resulten aplicables a la función que cada uno de ellos desempeña.

3.- **Finalidad.**- En el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación se recogen los principios, reglas y virtudes judiciales, que se consideran idóneos para constituir un referente deontológico, que pueda no sólo guiar la conducta de los juzgadores federales y sus auxiliares, sino facilitar la reflexión ética sobre los diversos aspectos de la función que desempeñan; consecuentemente, tales principios y reglas no son elaborados con la finalidad de complementar o reglamentar la legislación vigente en materia de cualquier tipo de responsabilidad jurídica de los miembros del propio Poder.

4.- **Estructura.**- El Código se divide en cinco capítulos. En los cuatro primeros se definen los que se consideran los cuatro principios rectores fundamentales de la Ética Judicial (independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo). Después de cada principio, se enuncian algunas reglas relacionadas con el mismo, que se estiman importantes. El listado de estas últimas no es, por tanto, de carácter taxativo, pues se estima que el Código de Ética debe ser un instrumento flexible, que constituya un punto de partida para la reflexión ética personal de cada juzgador y no un catálogo exhaustivo de deberes morales. En el capítulo quinto no se recoge propiamente un principio rector de la Ética Judicial, sino que bajo el rubro denominado "Excelencia", se proponen una serie de virtudes judiciales, que en su conjunto conforman el perfil ideal de un buen juzgador.

5.- **Contenido.**- Los referidos cuatro principios que se desarrollan en sendos capítulos del proyecto (independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo) y la excelencia judicial a que se refiere el último capítulo, corresponden a los principios que, conforme al artículo 100, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rigen a la carrera judicial. Esta coincidencia es deliberada, pues lo que se pretende es recoger y desarrollar, en el aspecto ético, los principios que, por contenerse en la Ley Fundamental, son reconocidos y aceptados por los propios juzgadores y por la sociedad en general, como directrices de la función jurisdiccional. Los principios referidos se estructuran de manera coherente, tomando como hilo conductor la independencia judicial en sentido lato (entendida como la actitud que debe asumir el juzgador para ejercer la función jurisdiccional, sólo desde la perspectiva del Derecho). Los tres primeros principios (independencia judicial en sentido estricto, imparcialidad y objetividad) son

las tres manifestaciones de la independencia judicial en sentido lato: La primera, se refiere a la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social; la segunda, frente a influencias ajenas al Derecho provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad; y la tercera, frente a influencias extrañas al Derecho provenientes del propio juzgador. El cuarto principio (profesionalismo), se refiere al ejercicio responsable y serio de la función jurisdiccional. Finalmente, la excelencia, se considera como un arquetipo al que deben aspirar los juzgadores, mediante el cultivo de las virtudes judiciales que se definen en el Código. Este documento se formula con el propósito de ayudar a los juzgadores a resolver los conflictos éticos que con motivo de su trabajo se les presentan. Será exclusivamente la conciencia de cada uno de ellos, el intérprete y aplicador del Código, en tanto que la sociedad será quien califique los aspectos observables de su conducta.

#### PREÁMBULO

Este Código de Ética proporciona una visión institucional de los valores y virtudes que rigen el sistema de impartición de justicia en México y ayudará a los servidores del Poder Judicial de la Federación a mejorar la efectividad de nuestra institución, al mismo tiempo que constituirá un referente objetivo para la valoración de la conducta personal de cada uno de quienes tenemos el honor de servir a nuestra Patria en la judicatura.

#### CAPÍTULO I INDEPENDENCIA

*1. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la perspectiva del Derecho y no a partir de relaciones de poder o intereses extraños a aquél. Por tanto, el juzgador:*

- 1.1 Rechaza cualquier tipo de presión o recomendación que tienda a influir en la tramitación o resolución de los asuntos que se sometan a su potestad, incluso las que pudieran provenir de servidores del Poder Judicial de la Federación.
- 1.2 Preserva el recto ejercicio de su función denunciando cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia.
- 1.3 No se involucra en actividades o situaciones que puedan directa o indirectamente afectar su independencia.
- 1.4 Respeta la independencia de los demás juzgadores, para lo cual se abstiene de recomendar, insinuar o sugerir el sentido en que deban emitir sus resoluciones.

#### CAPÍTULO II IMPARCIALIDAD

*2. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad. Consiste en juzgar, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención favor o en contra de alguno de los justiciables. Por tanto, el juzgador:*

- 2.1. Evita conceder ventajas o privilegios ilegítimos a cualquiera de las partes.
- 2.2. Rechaza cualquier dádiva que provenga de alguna de las partes o de terceros.
- 2.3. Se abstiene de hacer o aceptar invitaciones cuando con ellas se comprometa su imparcialidad.
- 2.4 Se abstiene de concertar citas con alguna de las partes o personas vinculadas con ellas, fuera de las oficinas del órgano jurisdiccional en el que ejerza su función.
- 2.5. Se abstiene de emitir cualquier opinión que implique prejuzgar sobre un asunto.

#### CAPÍTULO III OBJETIVIDAD

*3. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de sí mismo. Consiste en emitir sus fallos por las razones que el Derecho le suministra, y no por las que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir. Por tanto, el juzgador:*

- 3.1. Al emitir una resolución, no busca reconocimiento alguno.
- 3.2. Al tomar sus decisiones en forma individual o colegiada, antepone el derecho, a cualquier beneficio o ventaja personal.
- 3.3. Si es integrante de un órgano jurisdiccional colegiado, trata con respeto a sus pares y escucha con atención y apertura de entendimiento sus planteamientos.
- 3.4. Procura actuar con serenidad de ánimo y equilibrio interno, a fin de que sus decisiones estén desprovistas de aprensiones y prejuicios.

#### CAPÍTULO IV PROFESIONALISMO

*4. Es la disposición para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación. Por tanto, el juzgador:*

- 4.1. Se abstiene de cualquier acto que pueda mermar la respetabilidad propia de su cargo, tanto en el ámbito público como en el privado.
- 4.2. Actualiza sus conocimientos jurídicos estudiando las tesis y resoluciones publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, los textos legales, sus reformas y la doctrina relativa.
- 4.3. Procura acrecentar su cultura en las ciencias auxiliares del Derecho.
- 4.4. Estudia con acuciosidad los expedientes y proyectos en los que deba intervenir.
- 4.5. Funda y motiva sus resoluciones, evitando las afirmaciones dogmáticas.
- 4.6. Dedicar el tiempo necesario para el despacho expedito de los asuntos de su juzgado o tribunal.
- 4.7. Asume responsable y valerosamente las consecuencias de sus decisiones.
- 4.8. Acepta con honestidad sus errores, sin tratar de disimularlos, y aprende de ellos para mejorar su desempeño.
- 4.9. Guarda celosamente el secreto profesional.
- 4.10. No delega el trabajo que, como juzgador, le corresponda.
- 4.11. Trata con respeto y consideración a sus subalternos.
- 4.12. Escucha con atención y respeto los alegatos verbales que le formulen las partes.
- 4.13. Trata con amabilidad y respeto a los justiciables.

- 4.14. Administra con diligencia y esmero el órgano jurisdiccional a su cargo.
- 4.15. Cumple puntualmente con el deber de asistir a su tribunal o juzgado.
- 4.16. Sabe separarse de su cargo, cuando su estado de salud u otros motivos personales, no le permitan desempeñar eficientemente sus funciones.
- 4.17. Se abstiene de emitir opiniones sobre la conducta de sus pares.

## CAPÍTULO V EXCELENCIA

5. *El juzgador se perfecciona cada día para desarrollar las siguientes virtudes judiciales:*

- 5.1. *Justicia:* En cada uno de los asuntos sometidos a su potestad, se esfuerza por dar a cada quien lo que le es debido.
- 5.2. *Prudencia:* En su trabajo jurisdiccional y en las relaciones con sus colaboradores, recoge la información a su alcance con criterios rectos y objetivos; consulta detenidamente las normas del caso, pondera las consecuencias favorables y desfavorables que puedan producirse por su decisión, y luego toma ésta y actúa conforme a lo decidido.
- 5.3. *Responsabilidad:* Asume plenamente las consecuencias de sus actos, resultado de las decisiones que tome, procurando que sus subordinados hagan lo mismo.
- 5.4. *Fortaleza:* En situaciones adversas, resiste las influencias nocivas, soporta las molestias y se entrega con valentía para vencer las dificultades y cumplir con su función jurisdiccional.
- 5.5. *Patriotismo:* Tributa a la Patria el honor y servicio debidos, defendiendo el conjunto de valores que, como juzgador federal del Estado Mexicano, representa.
- 5.6. *Compromiso social:* Tiene presentes las condiciones de inequidad que han afectado a una gran parte de la sociedad a lo largo de nuestra historia, y advierte que la confianza y el respeto sociales que merezca serán el resultado de un trabajo dedicado, responsable y honesto.
- 5.7. *Lealtad:* Acepta los vínculos implícitos en su adhesión a la Institución a la que pertenece, de tal modo que refuerza y protege, en su trabajo cotidiano, el conjunto de valores que aquélla representa.
- 5.8. *Orden:* Se comporta de acuerdo con normas lógicas, necesarias para la organización del trabajo a su cargo.
- 5.9. *Respeto:* Procura no lesionar los derechos y dignidad de los demás.
- 5.10. *Decoro:* Cuida que su comportamiento habitual en el hablar, en el vestir y en el actuar, tanto en su vida pública como privada, esté en concordancia con el cargo y función que desempeña.
- 5.11. *Laboriosidad:* Cumple diligentemente sus obligaciones de juzgador.
- 5.12. *Perseverancia:* Una vez tomada una decisión, lleva a cabo los actos necesarios para su cumplimiento, aunque surjan dificultades externas o internas.
- 5.13. *Humildad:* Es consciente de sus insuficiencias, cualidades y capacidades, y las aprovecha para emitir de la mejor manera posible sus resoluciones, sin pretender llamar la atención ni esperar reconocimientos.
- 5.14. *Sencillez:* Evita en el trato con los demás actitudes que denoten alarde de poder.
- 5.15. *Sobriedad:* Distingue lo que es razonable de lo que es inmoderado y evita actos de ostentación que vayan en demérito de la respetabilidad de su cargo.



**BIBLIOHEMEROGRAFÍA****LIBROS**

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1995.

AIDAR Irma E, “Acerca de la función Judicial según Alf Ross”, *Anuario de filosofía jurídica y social*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Comparado, Abeledo-Perrot, 1995.

ALCHOURÓN, Carlos E. y BULYGIN, Eugenio, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1993.

ALVARADO VELLOSO, Adolfo, *El juez, sus deberes y facultades, los derechos procesales del abogado frente al juez*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1982.

ÁLVAREZ CÁRDENAS, Alejandro, *El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*, México, Editorial Porrúa, 2001.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco, *Régimen jurídico del servidor público*, México, Editorial Porrúa, 1998.

BARTON, David. *Impeachment of Federal Judges*.  
<http://www.wallbuilders.com/resources/search/detail.php?ResourceID=69>.

CAPELLETI, Mauro, *La responsabilidad de los jueces*, Argentina, Editorial Jus, 1998.

CÁRDENAS RIOSECO, Raúl F., *El delito de enriquecimiento ilícito ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Editorial Porrúa, 2003.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Editorial Porrúa, 2000.

CASTÁN TOBEÑAS, José, *Derecho Civil Español, Común y Federal, Derecho de las obligaciones*, t. 3º, Madrid, Editorial Reus, 1992.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Editorial Porrúa, 1997.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1997.

CRACOGNA, Dante, "La naturaleza de la función judicial en la teoría egológica del derecho", *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, cuaderno 15.

CHARNY, Hugo, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. I, Editorial Drisleill, Buenos Aires, 1992.

DÁVILA ESCAREÑO, Ángel, *La jurisprudencia, ¿interpretación jurídica o ley?*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Derecho procesal civil*, México, Editorial Porrúa, 1993.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, "Bosquejo sobre responsabilidad oficial", México, Ediciones Jurídicas Alma S.A. de C.V., 2004.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Editorial Porrúa, 1998.

DÍAZ ARANDA, Enrique, *Enriquecimiento ilícito de servidores públicos*, México, Cárdenas Editores, 1999.

ENNECCERUS, Ludwig y otros, *Tratado de derecho civil, Derecho de las obligaciones*, Segundo Tomo, trad. de Blas Pérez González y José Alguer, Barcelona, Bosch, Casa Editorial, 1954

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, trad. de Alfonso Perfecto Andrés Ibáñez Ruiz, Madrid, Editorial Trotta, 1995.

FLORES GARCÍA, Fernando, *Artículos sobre impartición de justicia: ensayos jurídicos*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

FIX- ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Editorial Porrúa, 1999.

\_\_\_\_\_, *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación, 1997.

\_\_\_\_\_, “El Consejo de la Judicatura”, *Cuadernos para la reforma de la justicia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

\_\_\_\_\_, *et. al. El poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1994.

GARCÍA ARÁN, Mercedes, *La prevaricación judicial*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1990.

GARCÍA LEAL, Laura, “Sobre la motivación de las decisiones judiciales”, *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Comparado, Abeledo-Perrot, 1995.

GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo, *Dogmática del Derecho Disciplinario*, Bogotá, Universidad de Externado de Colombia, 2002.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *Respuesta al informe del relator de la ONU para la independencia de jueces y abogados*, México, Poder Judicial de la Federación, 2002.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, México, Editorial Porrúa, 1993.

GUZMÁN BRITO, Alejandro *et. al.*, *La función judicial*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1981.

HERRENDORF, Daniel, *El poder de los jueces, cómo piensan los jueces, qué piensan*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994.

JAKOBS, Günther, *Derecho penal, parte general, fundamentos y teoría de la imputación*, trad. de Joaquín Tello Contreras y José Luis Serrano González de Murillo, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., 1997.

JIMÉNEZ DE AZÚA, Luis, *Lecciones de derecho penal*, México, Editorial Harla, 2000.

LACLAU, Martín, “Consideraciones acerca de la naturaleza de la función judicial”, *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Comparado, Abeledo-Perrot, 1995.

LEGAL INFORMATION INSTITUTE. *Backgrounder on impeachment*.  
<http://www.law.cornell.edu/background/impeach/impeach.htm>

LUIS VIGO, Rodolfo, *Ética de la magistratura judicial*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1981.

MADRAZO, Francisco, *Orden jurídico y derecho judicial*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1985.

MARROQUÍN ZALETA, Jaime Manuel, “El error judicial inexcusable como causa de responsabilidad administrativa”, *Colección Discursos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.

\_\_\_\_\_, "Sin buenos jueces, la justicia, una ficción", *Comunicado de prensa 2000/044*, Consejo de la Judicatura Federal, <http://www.cjf.gob.mx/comunica/2000044.html>.

MARTÍNEZ BULLE GOYRI, Víctor M., *Responsabilidad administrativa en el código ético de conducta de los servidores públicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

MELGAR ADALID, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Editorial Porrúa, 1998.

\_\_\_\_\_, *et. al.*, *México y España en la administración de la justicia*, Consejo de la Judicatura Federal, 1998.

MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, México, Editorial Porrúa.

NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 2000.

OCHOA OLVERA, Salvador, *La demanda por daño moral*, México, Grupo Editorial Monte Alto, S.A. de C.V., 1993.

OLMOS, Félix, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1992.

ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Editorial Porrúa, 1999.

- PACHECO PULIDO, Guillermo, *Juicio político, declaración de procedencia y responsabilidad administrativa*, México, Universidad Autónoma de Puebla, 1988.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*, México, Mayo Ediciones S. de R.L. , 1981.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto. Derecho de la función pública, *Régimen jurídico de los servidores públicos*, Madrid, Editorial Dykinson S.L., 1992.
- PARELLADA, Carlos A., *Daños en la actividad judicial e informática desde la responsabilidad profesional*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1990.
- PAVÓN VASCONCELOS, Francisco, *Manual de derecho penal mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1991.
- PLANIOL, Marcel. *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés*, t. VII, Las obligaciones. Segunda Parte, trad. Mario Díaz Cruz, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1997.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Ética del juzgador, consideraciones elementales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997.
- RENTERÍA, Adrián, “Discrecionalidad judicial y responsabilidad”, *Doctrina jurídica contemporánea*, México, Distribuciones Fontamara, S.A., 2001.
- REYES MONTERREAL, José María, *La responsabilidad del Estado por error y anormal funcionamiento de la administración de justicia*, Madrid, Editorial Colex, 1995.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, t. V Obligaciones, México, Antigua Librería Robredo, 1960.

ROXIN, Claus, *Derecho Penal, Parte General, Fundamentos, la estructura de la teoría del delito*, trad. Diego Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo y Javier de Vicente Remesal, Madrid, Editorial Civitas, 2000.

SALGADO LEDESMA, Eréndira, *Poderes en Conflicto*, México, Poder Judicial de la Federación, 2004.

SALSMANS, José, *Deontología jurídica o moral profesional del abogado*, trad. de M., Zalba, México, Editorial Buena Prensa S.A., 1947.

SÁNCHEZ, GARCÍA, Teófilo, "Derecho administrativo sancionador", *Cuadernos de derecho judicial*, España, Consejo General del Poder Judicial, 1993.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1992.

SOLER, Sebastián, *Derecho penal argentino*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951.

TAWILL GUIDO, Santiago, *La responsabilidad del estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de la justicia*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1989.

VALERIANO HERNÁNDEZ, Martín, *El error judicial, procedimiento para su declaración e indemnización*, Madrid, Editorial Civitas, 1994.



VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996.

VILLEGAS, Basabilbaso, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Topográfica Editora Argentina, 1951.

WROBEL, Hans, "Verurteilt zur Demokratie -Justiz und Justizpolitik in Deutschland- 1945- 1949". [http://www.gewaltenteilung.de/richter\\_10.htm](http://www.gewaltenteilung.de/richter_10.htm)

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Teoría del delito*, Buenos Aires, Ediar, Sociedad Anónima Editora, 1973.

## REVISTAS

AGUALLO AVILÉS, Ángel, "Error y principio de culpabilidad en materia de infracciones tributarias", *Crónica tributaria*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989, número 59.

AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel, "Análisis sociológico del juzgador federal", *Juez, Cuadernos de investigación del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Consejo de la Judicatura Federal, primavera 2003, volumen I, número 2.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 26/97, promovida en contra de la resolución de procedencia e instauración de juicio político a un juez por el dictado de su sentencia, emitida por el Congreso del Estado de Jalisco, de

fecha nueve de abril de mil novecientos noventa y siete, *Lex, Colección Ley- Jurisprudencia*, México, Editora Laguna S.A. de C.V, 1999.

CIENFUEGOS SALGADO, David, “Responsabilidad estatal y error judicial en México”, México, D.F., *Revista Lex*, agosto de 2000.

DÁVILA ESCAREÑO, Ángel, “Controversia constitucional”, *Vínculo jurídico*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, octubre-diciembre 2002, número 52.

\_\_\_\_\_, “La defensa constitucional”, *Vínculo jurídico*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, abril-junio 2004, número 58.

SALGADO LEDESMA, Eréndira, “El ejercicio indebido del servicio público y el tema de las sanciones múltiples”, *Lex, Difusión y Análisis*, México, Editora Laguna S.A. de C.V., agosto de 2001, número 74.

\_\_\_\_\_, “El máximo tribunal bajo sospecha (juicio político a sus integrantes)”, *Lex, Difusión y Análisis*, México, Editora Laguna S.A. de C.V., mayo 2000, número 59.

\_\_\_\_\_, “Los derechos humanos y el Poder Judicial de la Federación, una relación de tiempo”, *Lex, Difusión y Análisis*, México, Editora Laguna S.A. de C.V., enero 2001, número 67.

## TESIS PROFESIONALES Y TESINAS

ARIZPE MARTÍN, Pedro Antonio, *El Consejo de la Judicatura Federal y la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación*, Tesis para obtener el grado de licenciado en derecho, México, D.F., Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *El Poder Judicial Federal Mexicano en los umbrales del siglo XXI*, Tesis para obtener el grado de doctor en derecho, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

MÉNDEZ LARA, Verónica, *La transformación del Poder Judicial de la Federación, a partir de la reforma constitucional de 1994*, Tesis para obtener el grado de licenciado en derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

QUINTANA OROZCO, Ricardo, *La integración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación ante la concurrencia de los Poderes de la Unión*, Tesis para obtener el grado de licenciado en derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

ROMERO CONTRERAS, Elsy Lilian, *El Consejo de la Judicatura Federal en México y la concurrencia de los Poderes de la Unión en la designación de consejeros*, Tesis para obtener el grado de licenciado en derecho, México, Centro Universitario de México, 1999.

ZÁRATE SOLÍS, Jorge, *Los recursos administrativos ante el Consejo de la Judicatura Federal en materia disciplinaria*, Tesis para obtener el grado de licenciado en derecho, Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

## CONFERENCIAS

PODR JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Congreso Nacional de Magistrados de Circuito, Disco Compacto, Consejo de la Judicatura Federal, agosto 2002.

OÑATE LABORDE, Alfonso, *El rezago judicial*, Conferencia dictada en el Ciclo de conferencias magistrales invierno 1996, Instituto de la Judicatura Federal, México, 13 de noviembre de 1996.

MARROQUÍN ZALETA, Jaime Manuel, *El error judicial inexcusable como causa de responsabilidad administrativa*, Conferencia dictada en las extensiones del Instituto de la Judicatura Federal en Ciudad Victoria y Monterrey, el 22 de septiembre y 13 de octubre de 2000.

## LEGISLACIÓN Y DOCUMENTACIÓN JURÍDICA

### A) NACIONAL

Acuerdo 48/1998 del Consejo de la Judicatura Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Controversia constitucional 26/97, promovida en contra de la resolución de procedencia e instauración de juicio político a un juez por el dictado de su sentencia, emitida por el Congreso del Estado de Jalisco, de fecha nueve de abril de mil novecientos noventa y siete, *Lex, Colección Ley- Jurisprudencia*, México, Editora Laguna S.A. de C.V, 1999.

Informe anual de labores. Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón.  
[http://www.cjf.gob.mx/acceso\\_informacion/informes/informe2005ministro/PDF/CJF\\_COMP.pdf](http://www.cjf.gob.mx/acceso_informacion/informes/informe2005ministro/PDF/CJF_COMP.pdf)

Ius 2003 (junio 1917-marzo 2003), Jurisprudencia y tesis aisladas, Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia durante los años constitucionalistas (1917-1920)*, t. II, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1996.

\_\_\_\_\_, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Obregón (1920-1924)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1996.

\_\_\_\_\_, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1935-1940)*, t. I, México, 1999.

\_\_\_\_\_, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Manuel Ávila Camacho (1940-1946)*, México, 2000.

\_\_\_\_\_, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente de la República Miguel Alemán Valdés (1946-1952)*, México, 2002.

*Primer Proyecto y Proyecto Definitivo de Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*, <http://www.scjn.gob.mx>.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa-Calpe, 1970.

Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Secretaría de Gobernación, *Renovación moral de la sociedad*, México, 1983.

Universidad Nacional Autónoma De México, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1998.

**B) EXTRANJERA**

Constitución Española.

Constitución de los Estados Unidos de América.

Constitución Política de la República Federal Alemana.

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, República de Colombia.