

215  
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO



LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA  
EN EL PODER JUDICIAL FEDERAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**GUILLERMO GONZALEZ SARAVIA COSS**

CIUDAD DE MEXICO, DISTRITO FEDERAL

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

276956



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ.  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.

Muy distinguido Señor Director:

El alumno GUILLERMO GONZALEZ SARAVIA COSS, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LA RESPONSABILIDAD AMINISTRATIVA EN EL PODER JUDICIAL FEDERAL", bajo la dirección del Dr. Joel Carranco Zúñiga, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Carranco Zúñiga y la Lic. Rosa María Gutiérrez Rosas como revisora del trabajo de tesis de referencia, me han manifestado en los oficios que se adjuntan al presente, haber aprobado dicha tesis; por lo que con apoyo en lo dispuesto por los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional correspondiente.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
México, D.F., a 6 de diciembre de 1999.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.  
P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informarle a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL PODER JUDICIAL FEDERAL", elaborada por el alumno GUILLERMO GONZALEZ SARAVIA COSS.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
México, D.F., a 6 de diciembre de 1999.

LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS.  
Profesora adscrita al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**

Director del Seminario de Derecho

Constitucional y de Amparo

Presente.

Estimado Doctor Venegas Trejo.

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "**La Responsabilidad Administrativa en el Poder Judicial Federal**", que para obtener el Título de Licenciada en Derecho presenta **GUILLERMO GONZALEZ SARAVIA COSS**.

El trabajo de tesis mencionado denota en mi opinión una investigación exhaustiva, se integra de cuatro capítulos y un apartado dedicado a las veintiocho conclusiones formuladas sistemáticamente, de su contenido se advierte que cumple con los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, además está elaborada con pulcritud y buena redacción, congruente tanto la estructuración del capitulado como el desarrollo del tema relacionado con los aspectos constitucionales, legales y políticos del régimen presidencial mexicano, razones por las cuales emito el presente oficio de terminación a efecto de que continúe con los trámites relativos a la obtención del título de referencia.

Sin otro particular, saludo a usted respetuosa y cordialmente.

Atentamente  
POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU  
Ciudad Universitaria, D.F., 27 de septiembre de 1999

  
**DR. JOEL CARRANCO ZUÑIGA**

Profesor adscrito al Seminario de  
Derecho Constitucional y de Amparo

A Dios y a mis padres, por la gracia de haberme concedido ser su hijo.

A mi tía Carmela, a mis hermanos y hermanas, en agradecimiento a su confianza, cariño y soporte, que siempre me han brindado.

Particularmente a mi hermano Emiliano por la oportunidad que me otorgó de ver aterrizar (así como estrellarse) el Derecho en el mundo que nos rodea.

A mis amigos para toda la vida Jorge López, César Espinoza y Antonio Solorio, así como a todas aquellas amistades que se han recogido a través de la vida.

Al Doctor Francisco Venegas Trejo, el Doctor Joel Carranco Zúñiga y la Licenciada Rosa María Gutiérrez Rosas, cuya labor académica en el Seminario de Derecho Constitucional y Amparo en la Universidad Nacional Autónoma de México han hecho posible la presentación de éste trabajo.

*A mi queridísima Ofelia  
(Lady Ofe)*

*Por el sazón que ha dado a mi vida.*

*"...El abogado que se queja de no ser comprendido por el juez, censura, no al juez, sino a sí mismo. El juez no tiene el deber de comprender: es el abogado quien tiene el deber de hacerse comprender. De los dos, el que está sentado, esperando, es el juez; quien está de pie, y debe moverse y aproximarse, aun espiritualmente, es el abogado..."*

**Piero Calamandrei**



# LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL PODER JUDICIAL FEDERAL.

<b>Introducción</b>	VII
 <b>Capítulo Primero</b>	
<b>Conceptos Fundamentales.....</b>	<b>1</b>
 I.- Administración de Justicia.....	 1
II.- El Poder Judicial.....	6
III.- El Poder Judicial Mexicano.....	13
IV.- El Poder Judicial Federal.....	17
V.- Garantías Constitucionales.....	48
A) Igualdad.....	53
B) Libertad.....	57
C) Propiedad.....	62
D) Seguridad Jurídica.....	71
E) Garantías Sociales.....	73
F) Suspensión de Garantías.....	75
VI.- Principio de Supremacía Constitucional.....	84
VII.- Responsabilidad de los servidores públicos en el proceso judicial.....	89
A) Responsabilidad Civil.....	91
B) Responsabilidad Penal.....	92
C) Responsabilidad Administrativa.....	97
D) Responsabilidad Política.....	98
 VIII.- Medios de Defensa contra los actos de autoridades en el proceso judicial.....	 104
A) Medios Ordinarios.....	111
B) Medios Extraordinarios.....	114
C) Recurso de Queja Administrativa.....	117

## Capítulo Segundo

### Antecedentes Constitucionales, legislativos e históricos de la Responsabilidad

<b>Administrativa en el Poder Judicial.....</b>	<b>124</b>
<b>I.- Antecedentes Constitucionales y Legislativos.....</b>	<b>114</b>
A) Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana (1814).....	124
B) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).....	127
C) Leyes Constitucionales de la República Mexicana (1836).....	131
D) Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843).....	134
E) Constitución Política de 1857.....	139
F) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Altos Funcionarios del Estado de 21 de febrero 1940.....	142
G) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Altos Funcionarios del Estado de 4 de enero de 1980.....	144
<b>II.- Marco Jurídico y criterios vigentes.....</b>	<b>149</b>
A) Constitución de 1917.....	149
I.- Reformas Constitucionales.....	153
a) Publicación original.....	153
b) Reforma de 20 de agosto de 1928.....	163
c) Reforma de 21 de septiembre de 1944.....	165
d) Reforma de 8 de octubre de 1974.....	167
e) Reforma de 28 de diciembre de 1982.....	168
f) Reforma de 10 de agosto de 1987.....	184
g) Reforma de 31 de diciembre de 1994.....	185
h) Reforma de 22 de agosto de 1996.....	187
i) Reforma del 11 de junio de 1999.....	188
B) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.....	189
I.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	195
a) Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	195
b) Salas de la Suprema Corte e Justicia de la Nación.....	201
2.- Tribunales de Circuito.....	203
a) Tribunales Unitarios de Circuito.....	203
b) Tribunales Colegiados de Circuito.....	205
3.- Juzgados de Distrito.....	207
a) Materia Penal Federal.....	208
b) Materia Civil Federal.....	209

c) Competencia por Materia de los Juzgados de Distrito.....	210
4.- Jurado Federal de Ciudadanos.....	212
5.- Consejo de la Judicatura Federal.....	213
a) Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.....	214
b) Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal.....	219
c) Presidente del Consejo de la Judicatura Federal.....	220
d) Organos Auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal.....	222
e) Contraloría del Poder Judicial de la Federación.....	228
f) Carrera Judicial.....	237
6.- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	245
a) Justicia Electoral.....	245
b) Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	250
c) Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la .....	253
d) Comisión de Administración del Tribunal Electoral.....	257
C.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	262
1.- Reformas Legislativas.....	265
a) 11 de enero de 1991.....	265
b) 21 de julio de 1992.....	266
c) 10 de enero de 1994.....	278
d) 26 de mayo de 1995.....	280
e) 12 de diciembre de 1995.....	281
f) 24 de diciembre de 1996.....	283
2.- Estadísticas de Quejas Administrativas en el Poder Judicial de la Federación conforme al régimen anterior a la reforma de 1995.....	285

### Capítulo Tercero

<b>Garantías Constitucionales en la Administración e Impartición de Justicia.....</b>	<b>286</b>
I.- Garantía de Derecho de Petición.....	288
II.- Garantía de Audiencia.....	295
III.- Garantía de Legalidad.....	306
IV.- Garantía de Acceso a la Justicia.....	313
V.- Garantías Judiciales.....	323
A) Selección y Designación.....	323
B) Estabilidad.....	325
C) Remuneración.....	327
D) Responsabilidad.....	328

## Capítulo Cuarto

<b>La Responsabilidad Administrativa en el Poder Judicial Federal.....</b>	<b>331</b>
I.- Organos facultados para la determinación de responsabilidad administrativa.....	331
II.- Organos del Poder Judicial para la determinación de responsabilidad administrativa.....	334
A) Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno.....	335
B) Presidente de la Suprema Corte de Justicia.....	335
C) Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.....	336
D) El órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal (Comisión de Disciplina).....	336
E) Contraloría del Poder Judicial de la Federación.....	337
F) Estadísticas de Quejas Administrativas en el Consejo de la Judicatura Federal.....	338
III.- El Consejo de la Judicatura Federal como órgano administrativo especializado del Poder Judicial de la Federación.....	341
IV.- La Queja Administrativa en el Poder Judicial de la Federación.....	346
A) Sujetos de Responsabilidad Administrativa.....	346
B) Actos de Responsabilidad del Juzgador.....	348
C) Origen del Recurso de Queja Administrativa.....	352
D) Objeto y Alcance de la Queja Administrativa.....	355
E) Procedencia de la Queja Administrativa.....	357
F) Procedimiento de Queja ante el Consejo de la Judicatura.....	383
G) Efectos de las resoluciones en las Quejas Administrativas.....	398
H) Casos de repercusiones del acto de responsabilidad en las garantías constitucionales del procedimiento.....	407
I) Particularidades de la queja administrativa en la impugnación de los actos del juzgador.....	410
J) La responsabilidad administrativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	412
1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano supremo del Poder Judicial Federal.....	414
2.- Sujetos del procedimiento de queja administrativa ante la Suprema Corte.....	415
3.- Objeto y Alcance del procedimiento.....	415
4.- Procedimiento ante la Suprema Corte.....	416

K) La Responsabilidad Administrativa ante la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	416
<b>Conclusiones.....</b>	<b>418</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>431</b>

## Introducción

Al hombre se le ha definido como un ente social (más propiamente sociable) que para su protección y desarrollo se une a otros seres humanos en una comunidad no solo para lograr la satisfacción de los fines mediatos y efimeros de las necesidades naturales, sino para lograr (complementando y contraponiendo los intereses de sus miembros) la elevación de su nivel de vida como individuo y como miembro de la propia sociedad; así la sociedad humana no es un ente distinto de sus miembros que la componen y por ello ésta es efecto de los primeros y a ellos sirve, quienes en un principio y fin son el sustrato material y la finalidad de la ideología que refleja tal organización.

La forma de organizarse de una sociedad en particular, corresponde precisamente a los elementos sociológicos que definen a un grupo social y que lo diferencian de otros (ideología, historia, costumbres, etc.), precisamente es por ello que la soberanía de una población reside en su capacidad de autogobernarse y autodefinirse, sin la intervención de otros entes ajenos a su grupo, precisamente por no compartir ese sentimiento que los define y los une como una comunidad humana.

A efecto de diferenciar dicha unidad que meramente identifica a una agrupación como una nación, existe el Estado como la manifestación organizacional que le da materia y presencia a dicha comunidad en el derecho moderno y que ostenta la representación de dicha agrupación para salvaguardar su unidad y lograr su desarrollo, tanto social como en lo individual de sus miembros, y que cuenta con los medios e instrumentos para hacer valer dicha voluntad social, constituyendo así el poder público, como manifestación de la fuerza de la unión de la población.

El Estado moderno puede decirse que es la organización política de una población con gobierno propio regido por sus propias normas que dicho pueblo crea de manera soberana, por lo cual el Estado conjuga cuatro grandes elementos: territorio, población, derecho y gobierno.

El territorio como sustrato físico donde ejercer el poder público (jurisdicción), es el conjunto de elementos naturales y de obra humana, que ubican y circunscriben al Estado en el tiempo y el espacio.

La población es el conjunto de personas (tanto nacionales y extranjeros, así como gobernantes y gobernados), que en un momento dado se encuentran sujetos a la jurisdicción de un Estado determinado, y como tales son los sujetos activos de la organización social en la que se desarrolla el Estado

El derecho por su parte es el conjunto de normas e instituciones jurídicas que regulan las relaciones de las personas que componen la población, y es a través de los cuales como se regulan aquellos aspectos externos y externables de la conducta, a los cuales el propio derecho les otorga efectos jurídicos, el derecho circunscribe al Estado y le da forma y alcance al ejercicio del poder público, así como que busca plasmar intrínsecamente la protección de aquellos valores esenciales reconocidos por el pueblo (no la población, pues únicamente abarca aquí a los nacionales) para la pacífica convivencia que permita y promueva el bienestar y desarrollo de todos sus miembros, de una manera coercitiva.

El gobierno por su parte es el conjunto de personas y órganos a través de los cuales se ejerce y sostiene el poder público, encargados de hacer valer el respeto del orden social establecido a través de la organización social y el logro de los fines del Estado (que como ya se ha dicho, en todo momento son a favor del pueblo, que es la que le da origen), no teniendo otras facultades que las que el propio pueblo le otorga a través del derecho y sin mayor jurisdicción para el ejercicio del poder público, que el territorio que lo delimita, propiamente gobernando sobre aquellas personas que se encuentran sometidos a su poder público.

Actualmente el Estado para el ejercicio de su facultades se encuentra dividido en tres grandes poderes, que mutuamente se complementan para el ejercicio de un único poder público, así como para la representación de la soberanía estatal de la cual están investidos por el pueblo de quien emana la misma.

En nuestro país dicha división se refiere al Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, ninguno de ellos puede subsistir o actuar plena o efectivamente sin la actividad de los otros dos, de ahí que no son tres poderes aislados y ajenos entre sí en las funciones que desempeñan, sin embargo son independientes unos de otros a efecto de funcionar como un contrapeso en el propio ejercicio del poder público, para su permanencia,

moderación y efectividad, a fin de mantener la concordancia con los fines sociales para los que fueron constituidos dichos órganos estatales, precisamente por ello uno de los principios retomados en nuestra Constitución ampliamente aceptado es la División de Poderes, cuya importancia de respeto y protección la encontramos en la normatividad secundaria.

Como ya se ha dicho el hombre como ente sociable, aporta y contrapone su persona a la de los demás miembros de la sociedad, ideáticamente complementándose y enriqueciéndose de la diversidad de perspectivas que lo rodean, sin embargo ello a su vez implica una contraposición de intereses entre los distintos miembros (a lo cual la tendencia económica de una finitud aritmética de satisfactores ante una amplitud geométrica de necesidades hace más marcada la tensión entre los miembros de la sociedad), las divisiones entre las ideologías imperantes, la oposición de éstas con las minoritarias y las netamente ajenas a la misma, la estratificación de la sociedad y la necesidad de satisfacer las necesidades de interés público, de manera conjunta y coordinada, entre muchas otras cuestiones netamente sociológicas, parecen ser fuente inagotable de conflictos y disfunciones inevitablemente acompañando la vida actual en sociedad (tanto en el ámbito interno como internacional), ya sea entre los gobernados, entre los gobernados y los gobernantes, entre los gobernantes, la población entre sí y de ésta con los Estados extranjeros.

Así las cosas aparece en la vida social el conflicto como elemento no sólo inevitable sino hasta cierto grado sano para la permeación de ideas y desarrollo y perfeccionamiento de la pacífica convivencia humana, siempre y cuando existan los medios para una igualmente pacífica solución a la controversia. Para ello el Estado en primer lugar reconoce a través del derecho aquellos aspectos de la vida humana que requieren de ser tutelados por el sistema jurídico en su conjunto (reconociéndoles efectivamente como derechos sustantivos), y después otorga los medios para la solución de controversias que versen sobre los mismos, ordinariamente a través de los procedimientos judiciales cuando la composición amistosa es insuficiente o no viable, así como cuando el interés público (aquellas instituciones y cuestiones que la propia normación establece que no están sujeta a la concesión privada su transacción o negociación) está de por medio.

Dichos medios de resolución de controversias a su vez crean sus propias necesidades y conflictos, que en sistemas jurídicos formales como el nuestro hacen más patente la necesidad de especialistas cada vez más capacitados para el entendimiento y dominio de los nuevos, diversos y cambiantes medios de



solución de controversias, o sea los procedimientos jurisdiccionales donde la finalidad es el reconocimiento o no de un derecho, la violentación o no del mismo y el remedio legal a tal situación; no es de olvidarse que es una necesidad para la certidumbre de la población y una garantía constitucional el acceso a la administración de justicia para toda la población y la complejidad y tecnicismos innecesarios que niegan la misma a alguien son una negación a tal principio elemental de dignidad humana.

Por lo tanto el logro de dicho fin básico del Estado para todos y cada uno de los miembros de la población está en inversa proporción a la complejidad y costo del acceso a dichos medios de solución otorgados por el Estado, al desgaste inevitable de tiempo y recursos para la consecución de una resolución que ponga fin al conflicto y la ejecución de la misma, y la necesidad de cada vez más calificados (y por lo mismo más escasos y costosos) profesionales para acceder efectivamente a dichos medios.

En nuestro sistema jurídico los derechos coercitivamente tutelados, los encontramos en las normas y fuentes sustantivas del derecho, por otro lado los medios para la solución de dichos conflictos están contenidos en las normas procesales (cuyo interés público para toda la sociedad ha sido mencionado con anterioridad) y los encargados de su otorgamiento como servicio público recae en los órganos jurisdiccionales (primordialmente en los órganos que componen el Poder Judicial) y los mismos están creados con la ejemplar función de resolver las controversias de derecho que se les presenten en forma definitiva, garantizándose la plena ejecución de sus sentencias y el otorgamiento del Poder Público para hacer valer sus determinaciones.

La compleja estructura social moderna requiere de instrumentos e instituciones igualmente complejas a efecto de que la unidad entre sus miembros se mantenga, buscando en todo momento reducir al mínimo posible la necesidad de requisitos previos para la procedencia de una lícita reclamación, así las cosas los órganos jurisdiccionales e indudablemente los individuos titulares de los mismos, el rezago en las normas, los órganos o en los sujetos que mediante sus actos actualizan y materializan la administración de justicia, ante la realidad dialéctica a la que están llamados a resolver, implica ineludiblemente una disfunción estatal que erosiona la cohesión social y violenta el Estado de Derecho, dada la insuficiencia de dichos medios para salvaguardar la pacífica convivencia y el respeto de los derechos de la población.

A las complejidades intrínsecas de la función jurisdiccional hay que agregar las situaciones aún más graves como son las anormales situaciones de falta de independencia de los órganos jurisdiccionales, la falta de autonomía de los juzgadores y la ilícita conducta de los mismos en el ejercicio de sus funciones, que trasciende a las cuestiones y resultados de los procedimientos que se le presentan en perjuicio de una o varias partes de la controversia; las resoluciones que emitan no solo deben resolver una cuestión que se les presente, deben crear convicción en ambas partes a efecto de limitar las oposiciones ociosas a un claro derecho ya reconocido de manera suficiente, los juzgadores deben hacer uso de todos los medios estrictamente necesarios que la ley les otorga (en el supuesto de que ellos existan) a efecto de hacer valer sus determinaciones para conservar el imperio del Estado de Derecho ante las violentaciones del mismo.

De no menor relevancia es la anómala situación desarrollada por el abuso en el ejercicio de un derecho, por algún gobernado quien corrompe una institución jurídica creada para un fin lícito avocándola a diversos fines ilícitos.

Es precisamente en dichos aspectos donde hace crisis la administración de justicia, y son dichos eslabones los que determinan la fuerza de la cadena que componen los medios de impartición de justicia del Estado, y por lo mismo son dichos aspectos a donde se están avocando gobernantes y gobernados, para buscar remedio a dichas situaciones disfuncionales (de manera independiente o coordinada con el problema del carácter obsoleto de las normas a aplicar).

El ejercicio de la función jurisdiccional por los juzgadores y el personal que directamente los apoya en dichas funciones, constituye indudablemente un ejercicio del Poder Público, y por lo mismo requiere de ciertos frenos para evitar la degeneración de dicho servicio público en una actividad estéril (y en extremos hasta distorsionante de la unidad social) que no hace sino desgastar el imperio del Derecho y la credibilidad de los órganos y medios de gobierno para los fines sociales del Estado, con la grave descomposición social que ello acarrea.

Como principio fundamental para el ejercicio del poder está la responsabilidad de quien lo ejerce, mismo que es y debe ser exigido de manera coercitiva, por el interés público que su observancia implica. Por ello es donde menos requisitos debe haber para la atención a un lícito reclamo en tal sentido,

y que por idéntica razón resulta más desconcertante la desatención por parte de los órganos del Estado al dejar impune un acto ilícito de una autoridad, ante el reclamo de quien está legitimado a solicitar y reclamar su persecución, independientemente del agravio personal o directo que haya sufrido el denunciante, puesto que la finalidad de dicho principio es de interés público, haya o no daños o consecuencias para alguien en particular, con motivo de dicha conducta.

En nuestro sistema jurídico desde la Constitución en su título cuarto se retoma dicho principio, como derecho fundamental de la población a responsabilizar a los sujetos que ejercen el Poder Público, estableciendo cuatro distintas clases de responsabilidad para dichos servidores públicos: la civil, la penal, la política y la administrativa, las cuales no se excluyen mutuamente sino que por el contrario se complementan al fin unívoco de salvaguardar el lícito ejercicio de un cargo público o la correcta administración y aplicación de recursos estatales.

En el caso de la responsabilidad administrativa la misma está avocada a responsabilizar coercitivamente la conducta de los servidores públicos que atentan contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo en el desempeño de sus cargos o empleos, al esperarse de manera fundamental el reflejo de dichos principios en sus actos precisamente como servidores públicos de la población. El concepto de conducta abarca precisamente todos los actos de dichos servidores en el ejercicio de sus funciones (y en el caso de los órganos jurisdiccionales, particularmente de aquellos que conforman la resolución de las cuestiones que se les presentan dentro de su competencia y jurisdicción) o en directa vinculación, abarcando aspectos tanto de profesionalismo y juridicidad en sus actos, como de transparencia de sus actos para con los demás órganos del Estado y la población.

En el caso del Poder Judicial Federal la trascendencia de la conducta de sus miembros tiene particular importancia dado que es en los mismos donde más patente resulta el imperio y ejercicio del poder público ejercido por los órganos jurisdiccionales, y dada la materia federal de las controversias que les compete, las que mayor relevancia tienen para el respeto al orden constitucional como expresión de orden normativo fundamental de nuestro país, así como la definitividad absoluta de sus determinaciones, al no existir ulteriores instancias a sus resoluciones, y precisamente por ello el punto de

partida para lograr el respeto efectivo del Estado de Derecho por los demás órganos del Estado.

La responsabilidad administrativa indudablemente dada la amplitud de sus causales y la simplicidad de su tramitación, favorece la denuncia de conductas contra los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, sin embargo por lo mismo hace menos eficiente la investigación de los hechos así denunciados, y también es proclive al abuso de dicha institución para fines distintos para los que fue creada. Ahora bien, la misma dada las particularidades que la definen que son materia del presente trabajo, tiene sus propias ventajas y desventajas respecto de las demás formas de responsabilidad de los servidores públicos, principalmente dado que la misma se lleva a cabo internamente en el propio Poder Judicial favoreciendo la independencia del mismo, por desgracia es muy escasa la investigación de dicha forma de responsabilidad lo cual atenta no solo a la seguridad jurídica de la población en cuyo favor está establecida, sino de los propios servidores públicos a quienes está directamente dirigida, y cuya ignorancia o escasa información no será razón para su falta de observancia (o peor aún de investigación ante una denuncia) en un momento dado.

Con las recientes reformas de 1995 al marco jurídico de la responsabilidad administrativa del Poder Judicial de la Federación, pasando propiamente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación hubo ventajas y desventajas a los fines con que se realizó dicha reforma a fin de adecuarlo a la función judicial, igualmente dada la introducción de la Carrera Judicial y del Consejo de la Judicatura Federal como órgano administrativo especializado del Poder Judicial de la Federación (subordinado de manera patente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación), la tramitación, resolución, trascendencia y utilidad de dicho medio de responsabilidad oficial ha cambiado trascendentalmente, requiriendo no solo mayor abundamiento en su estudio sino mayor perfeccionamiento en su marco normativo.

El presente trabajo busca exponer la concepción de la administración de justicia como un servicio público estatal, elemental para la cohesión social, la trascendencia (y la delicadeza) de la conducta de los juzgadores (y en general de los servidores públicos que integran el Poder Judicial Federal) en el ejercicio de sus cargos precisamente dada la importancia de la función judicial federal, el marco normativo de la responsabilidad administrativa de los mismos y los distintos procedimientos para su investigación y sancionamiento,

así como el conjunto de obligaciones y derechos fundamentales mas relevantes de los juzgadores, plasmados desde la Constitución.

## CAPITULO I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

### I.- Administración de Justicia

Previo a definir el concepto de administración de justicia conviene hacer algunas precisiones respecto la ubicación de dicho concepto en nuestro sistema jurídico. Indudablemente como una de las funciones públicas del Estado la administración de justicia, se encuentra contenida en la actividad jurisdiccional del Estado que como acto soberano de éste, conjuntamente con la función administrativa y legislativa, constituyen el Poder Público del mismo, sin embargo el Estado en la consecución de sus fines jurídico-políticos divide sus actividades en categorías menores que de acuerdo a Jorge Fernández Ruiz <sup>1</sup> se pueden dividir en actividades públicas (como lo son propiamente la función jurisdiccional, legislativa y administrativa), los servicios públicos (la actividad concreta que el Estado realiza, a través de un personal competente, encaminada a satisfacer una necesidad del grupo social en forma continua y uniforme)<sup>2</sup>, actividades de interés público (no atribuidas al poder público, pero sujetas a una estrecha intervención estatal, como lo es la educación, la promoción de la cultura, la preservación de los bienes nacionales, etc.) y actividades socioeconómico simples (propios de las economías de mercado, donde el Estado actúa subsidiariamente y en ciertas condiciones, para no suplantar ni eliminar la iniciativa privada, como lo son los subsidios a los costos de producción o compra-venta de ciertos productos de interés o trascendencia social),<sup>3</sup>.

Así tenemos que los fines del Estado son logrados a través de sus funciones soberanas, sin embargo éstas son demasiado abstractas para ser ubicadas en un punto del tiempo y el espacio para ser consideradas propiamente como actividades, de ahí que éstas últimas como sustrato fáctico de aquellas, se desarrollan a través de los órganos del Estado los que en uso de

---

<sup>1</sup> Jorge Fernández Ruiz. Derecho Administrativo (Servicios Públicos). Porrúa S.A. . México, 1995. p 165.

<sup>2</sup> Efraín Moto Salazar y José Miguel Moto. Elementos de Derecho. 40ª Edición Porrúa S.A. México 1994 p. 100.

<sup>3</sup> Jorge Fernández Ruiz. op, cit. . p. 173.

sus atribuciones otorgan los servicios y actividades arriba mencionadas a través de los sujetos en quienes están investidas las facultades de imperio, para llevar a cabo y desarrollar la actividad de los órganos a los que pertenecen y/o representan.

De aquí que surge el llamado fenómeno de la personificación del servicio público, que es la creación de una persona jurídica de derecho público con el deliberado propósito de encomendarle una actividad atribuida a los órganos del Estado, que como tal implica un servicio técnico que para su adecuada prestación requiere de conocimientos especiales adquiridos mediante la preparación profesional, cuyo ejercicio debe estar reglamentado y dirigido para conservar su uniformidad y responsabilizando al sujeto del cargo conferido para fortalecer el cumplimiento de los fines para los cuales fue instituido el mismo, de acuerdo con la Constitución, entendida ésta *“ como reflejo de una situación política real que se renueva constantemente mediante actos de voluntad humana. Toda organización humana perdura mediante actos de voluntad humana. Toda organización humana perdura en cuanto constantemente renace. Su realidad actual consiste en la efectividad presente de la conducta de los miembros ordenada por la acción unitaria. Su realidad potencial tiene su expresión en la probabilidad relativamente previsible de una cooperación de los miembros que vuelva a producirse de modo semejante en el futuro.”*<sup>4</sup>

Así las cosas la administración de justicia como especie de la función jurisdiccional del Estado, se desarrolla a través de los órganos jurisdiccionales del mismo (que incluyen en sistemas jurídicos como el nuestro tanto órganos del Poder Ejecutivo como del Judicial, y en casos extraordinarios incluso del legislativo), implica a la vez gobierno y dirección de los órganos jurisdiccionales y constituye la actividad predominante desarrollada por los mismos, cuya actividad debe ser otorgada a toda la población por igual a fin de dirimir las controversias que por su mutua convivencia se desarrollan, así como para que la misma sea y continúe de manera pacífica. Dicha actividad ineludiblemente recae en los individuos quienes ocupan los cargos públicos con atribuciones jurisdiccionales en quienes se deposita la confianza del

---

<sup>4</sup> Francisco Cumplido Cereceda y Humberto Nogueira Alcalá. Teoría de la Constitución. Universidad Nacional Andrés Bello. Cuadernos Universitario. Series manuales No. 2. Tercera edición. Chile, 1994. p. 29.

servicio que han de desarrollar en beneficio y utilidad de la población en general, para cada caso en particular que se les presenta.

El concepto de “Administración de Justicia” tiene dos significados que si bien que no son sinónimos, si se encuentran íntimamente relacionados: en un primer sentido administración de justicia, se utiliza inadecuadamente como sinónimo de impartición de justicia referida ésta a su vez como “...sinónimo de la función jurisdiccional..”<sup>5</sup>, en dicho sentido la llamada administración de justicia, ésta última no pudiendo ser seriamente concebida como justicia como “*la voluntad firme y constante de dar a cada uno lo que le pertenece. Las normas de Derecho (incluyendo muy especialmente las resoluciones como normas individualizadas), a fin de realizar el orden social necesitan forzosamente estar inspiradas en la idea expuesta; de otro modo la coordinación de la vida en colectividad, finalidad suprema del Derecho, quedaría aniquilada*”.<sup>6</sup> En todo caso sistemas jurídicos como el nuestro, la expresión de justicia no es otra cosa que aplicar la norma jurídica (como expresión del Derecho, a través de sus diversas fuentes como son la ley, la jurisprudencia, las normas individualizadas, la costumbre, el uso y la doctrina, así como una jerarquización de dichas normas) al caso para el cual fue concebida en una función integradora de derecho realizada por el juzgador, en una apreciación adecuada de los hechos jurídicos (los cuales podemos definir como los acontecimientos o circunstancias, positivos o negativos, a los que la Ley atribuye consecuencias jurídicas) debiéndose en todo caso denominar más propiamente legalidad y no justicia, aún cuando la denominación ha sido unánimemente repudiada a través de la historia del Derecho en favor del concepto ideático de Justicia.

No debe confundirse la función jurisdiccional como actividad soberana del Estado moderno, con el servicio público otorgado por los individuos que integran los órganos jurisdiccionales para la administración de justicia a favor de la población a que se refiere el propio texto constitucional, sin embargo conviene denotar la relación de ambos conceptos, esto es que si bien la función jurisdiccional del Estado es la encaminada a dirimir las controversias

---

<sup>5</sup> Héctor Fix Zamudio. voz: Administración de Justicia Vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I Cuarta Edición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Porrúa S.A.. México, 1992. p. 104.

<sup>6</sup> Efraín Moto Salazar y José Miguel Moto. op. cit. p. 9.



de la población en el ejercicio de sus derechos conforme a las bases legales para dicho fin expedidas, a través del poder público conferido a los órganos jurisdiccionales (y propiamente a los judiciales), ésta actividad estatal abstracta para ser desempeñada con los caracteres esenciales de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, mutabilidad y permanencia,<sup>7</sup> necesariamente requiere de individuos con conocimientos técnico-jurídicos a través de los cuales se otorga efectivamente un servicio público concreto, nuestro sistema jurídico en su artículo 17 constitucional establece a la administración de justicia como un servicio gratuito otorgado por los tribunales del país a favor de toda la población en general de manera pronta, completa e imparcial. Por otro lado el artículo 108 constitucional al referirse a los sujetos considerados servidores públicos incluye a los individuos que integran los órganos del Poder Judicial, con lo cual propiamente la función jurisdiccional del Estado mexicano, para impartir o administrar justicia como servicio público, lo hace mediante los órganos jurisdiccionales a través de los servidores públicos que integran a éstos últimos.

Dicha actividad de los juzgadores *“implica una individualización normativa tendiente a aplicar normas (casi siempre generales), a individuos o personas jurídicas concretas, ...establece el significado que el orden jurídico atribuye a ese hecho o a esa conducta, así como identificar el órgano u órganos que deberán llevar a cabo los actos coactivos que sean consecuencia de la conducta realizada”*<sup>8</sup>, pues es de recordar que los órganos del Poder Ejecutivo son los facultados para el uso de la fuerza pública para vencer la oposición de las partes para el cumplimiento de las resoluciones emitidas por el los órganos jurisdiccionales (a petición de éstos últimos), ejemplificando una vez más la coordinación de Poderes Soberanos del Estado para el fin de convivencia pacífica y seguridad jurídica, y la plena ejecución de las determinaciones jurisdiccionales.

En un segundo sentido, administración de justicia *“...implica el gobierno y administración de los tribunales...”*<sup>9</sup>, dicho concepto atiende a una

<sup>7</sup> Jorge Fernández Ruíz. op. cit. p. 164.

<sup>8</sup> José Ramón Cossío Díaz. Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México. Cuadernos para la reforma de la Justicia 4. UNAM. México, 1996. p. 18.

<sup>9</sup> Héctor Fix Zamudio. op. cit. p. 104.

denominación más propia de la palabra administración, como aplicación de recursos a un fin predeterminado, buscando un equilibrio entre los recursos utilizados y las necesidades a cubrir con los mismos.

En este segundo sentido ubicamos a *"..la actividad de los tribunales dirigida a la resolución de controversias jurídicas a través del proceso...a través del conjunto de organismos que integran el poder judicial, como por otros que se encuentran formalmente fuera del mismo, pero que efectúan también funciones jurisdiccionales."*<sup>10</sup>, entre éstos últimos encontramos la justicia administrativa impartida por el Tribunal Fiscal de la Federación y las Juntas de Conciliación, que son órganos del Poder Ejecutivo, pese a realizar funciones netamente jurisdiccionales.

Así las cosas la función jurisdiccional es efectuada por órganos tanto del Poder Judicial como del Ejecutivo, sin embargo el propio Poder Judicial a su vez requiere de una administración de los tribunales que lo conforman así como de los órganos no jurisdiccionales que igualmente lo integran, en virtud de que no se puede concebir la función jurisdiccional sin ubicarla en el tiempo y el espacio, siendo el tiempo la vigencia de la norma que rige tanto el procedimiento como el fondo del asunto y el espacio los tribunales donde la administración de justicia tiene lugar.

Tampoco se puede concebir una administración o gobierno de los tribunales y un ejercicio de la función jurisdiccional que necesariamente implica una labor intelectual, sin la participación de individuos que integren a los propios órganos a los cuales se les encomienda la función jurisdiccional, dichos individuos en su conjunto componen la Judicatura del Estado, repartidos tanto en el Poder Judicial como en el Ejecutivo, y extraordinariamente en el Legislativo. Dichos individuos son el elemento humano que como en toda organización humana conlleva no sólo la facultad de ejercer la función jurisdiccional como auténtica administración de justicia, sino también la responsabilidad de hacerlo conforme al orden establecido en la Constitución y las normas que de ella deriven, sumergidos a su vez en la realidad social, económica, jurídica y política en un punto del tiempo y el espacio, introduciendo en la administración de justicia la dinámica propia del

---

<sup>10</sup> Héctor Fix Zamudio. op. cit. p. 104.

derecho como orden establecido por la evolucionante problemática social de un país.

La Administración de Justicia implica el funcionamiento coordinado de factores no sólo netamente jurídicos, como lo son la norma constitucional y las leyes secundarias que establecen un orden jurídico que salvaguarda la pacífica convivencia de la población, sino también factores materiales como son los órganos y recursos del Estado como sustrato material y espacial donde se desarrolla la administración de justicia como servicio público, y además incluye el factor humano, como factor dinámico y dinamizante de la función jurisdiccional, compuesto por aquellos individuos en quienes recae la función jurisdiccional y/o aquellas funciones en apoyo de ésta.

El otorgamiento de facultades que manifiestan el Poder Público del Estado, conferidas a dichos juzgadores, debe llevar aparejado la clara responsabilidad para con los gobernados a los cuales está instituido y juramentado a servir en sus labores, no solamente para una reparación a los mismos derivados de las faltas u omisiones en la administración de justicia, sino a fin de mantener a la función jurisdiccional como un servicio eficaz y pilar del Estado de Derecho.

## II.- El Poder Judicial.

El pueblo mexicano, mediante su poder soberano de autodeterminación y su organización jurídica fundamental, se conjugan para crear al Estado y su estructura orgánica, como institución pública suprema dotada de personalidad jurídica. Ahora bien *“el Estado tiene una finalidad genérica que se manifiesta en variados fines específicos sujetos al tiempo y al espacio. Para el cumplimiento de sus fines, el Estado está investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica. Esta actividad no es sino el Poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes”*<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ignacio Burgoa. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Cuarta Edición. Porrúa S.A.. México, 1996. p. 343.

Al lado del concepto de Nación *“de comunidad social, unida por sentimientos, ideas, tradiciones, costumbres y necesidades propios, que no se confunde con otros grupos humanos y que se perpetúa en el tiempo,”*<sup>12</sup> está el Estado como organización jurídica de dicha comunidad, en un territorio determinado donde ejerce su soberanía, a través del Derecho que le otorga el Poder Público y lo encamina en el ejercicio del mismo y el Gobierno que es conjunto de instituciones e individuos en quienes se confía el ejercicio de dicho poder, que hace posible la cohesión y defensa en el marco jurídico de todos sus miembros y la pacífica convivencia de los mismos. Así el Estado moderno para el ejercicio del poder conferido en el mismo, está organizado en tres Poderes: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, existiendo así una diversidad de funciones pero persistiendo una unidad en el poder ejercido por el Estado, como titular del Poder Soberano en una demarcación político-territorial, que cobra forma y sustrato jurídico a través del orden constitucional, a través del cual *“vive en un proceso de renovación permanente. La esencia de la Constitución se determina mediante la referencia a ese proceso con referencia a la integración. La Constitución es el orden jurídico de ese proceso”*.<sup>13</sup>

Pese a que es por demás un estudio a fin de acreditar que el Poder Judicial es un auténtico poder, cabe hacer la mención de que mismo es un auténtico Poder Soberano del Estado, con funciones propias, unidad, imperio e independencia de los otros dos poderes, tal y como se ha establecido en nuestro sistema jurídico desde la Constitución, reafirmandose desde dicha Carta Fundamental el papel decisivo de la Judicatura, como conjunto de juzgadores, en uso de sus atribuciones a fin de cumplir con su función jurisdiccional la cual no sólo corresponde a la de aplicar leyes a fin de resolver las controversias, dado que *“los tribunales intervienen en multitud de casos en los cuales no hay controversia o conflicto de intereses. Tales son los relativos a la jurisdicción voluntaria, que es de una amplitud vastísima y no supone contienda de partes”*<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Efraín Moto Salazar y José Miguel Moto. op. cit. p. 55.

<sup>13</sup> Francisco Cumplido Cereceda y Humberto Noguera Alcalá. op. cit. p. 33

<sup>14</sup> Miguel Lanz Duret. Derecho Constitucional Mexicano. Consideración sobre la realidad política de nuestro Régimen. Quinta Edición. Porrúa S.A., México, 1972. p. 259.

Así las cosas hay tres grandes funciones realizadas por el Estado: la función legislativa, la función ejecutiva o administrativa y la jurisdiccional. Dichas funciones son realizadas cada una de ellas primariamente por cada uno de los poderes: *“el ejecutivo realiza normalmente funciones ejecutivas, el legislativo realiza normalmente funciones legislativas y el poder judicial realiza normalmente funciones jurisdiccionales”*<sup>15</sup>, sin embargo en el funcionamiento de los mismos cada poder realiza funciones no propias de su naturaleza, realizando todos ellos funciones materialmente administrativas, legislativas y jurisdiccionales, atendiendo a una teoría de división de poderes que requiere que cada poder sea autónomo e independiente de los otros, para auténticamente representar un poder que haga contrapeso y complemente a los otros dos en la actividad del Estado para que éste logre sus fines.

El Poder Judicial *“se ha definido en dos sentidos: el orgánico y el funcional, conforme al primero, ... denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurales jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos”*<sup>16</sup>.

El Poder Judicial es el encargado primordialmente de resolver las controversias derivadas de las relaciones entre los particulares, así como de éstos y el Estado, así las cosas la función jurisdiccional se ha definido como la *“función soberana del estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”*<sup>17</sup>. Por lo tanto la función jurisdiccional se materializa en los procesos, entendiéndose éstos como *“conjunto complejo de actos del estado como soberano de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de*

<sup>15</sup> Enrique Sánchez Bringas. Derecho Constitucional. Porrúa S.A. México, 1995. p. 162.

<sup>16</sup> Ignacio Burgoa. op. cit. p. 341.

<sup>17</sup> Enrique Sánchez Bringas. op. cit. p. 122.

*una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo*<sup>18</sup>.

Esta noción de proceso no puede ser más concreta dado el variado tipo de procesos existentes, sin embargo, son los procesos realizados por el poder judicial aquellos que nos importan, por lo tanto para efectos de éste trabajo delimitamos la jurisdicción a la función soberana del Estado para resolver controversias, a través de los órganos del Poder Judicial.

El presente trabajo versa sobre el Poder Judicial Federal y la responsabilidad administrativa que versa sobre los actos realizados por los miembros del mismo, por lo tanto hay que hacer una condensada reseña de las funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales realizadas por el poder judicial:

1.- Las funciones administrativas: Dada la creciente complejidad de Estado, la cual va aunada con la diversificación y crecimiento de su población, el poder judicial tiene ante sí un panorama formado por las necesidades jurisdiccionales de la población en constante aumento, no sólo cuantitativo sino cualitativo: la población en general reclama cada vez más rápidos y efectivos medios jurisdiccionales, a fin de permitir el pacífico convivir entre los mismos, y de éstos con el Estado.

Ante dicha carga cada vez mayor, el Poder Judicial en la prestación del servicio público de administración de justicia, *"requiere de un conjunto de personas dedicadas a realizar las tareas imprescindibles para tal efecto; así como contar con los bienes muebles e inmuebles, maquinaria, herramienta, mobiliario y equipo indispensables; y desde luego disponer de los recursos financieros que la instalación y el funcionamiento del servicio exigen"*<sup>19</sup>. Sin embargo tiene recursos limitados, y a fin de satisfacer la mayor cantidad posible de necesidades jurisdiccionales como auténtico poder soberano, la administración de dichos recursos debe recaer en el propio Poder Judicial a fin de ser coherente con la Teoría de División de Poderes, por lo tanto los actos de contratar servicios tanto profesionales como técnicos, a fin de contar con el personal calificado en sus órganos, así también debe prever la adquisición de

<sup>18</sup> Enrique Sánchez Bringas. op. cit., p. 132.

<sup>19</sup> Jorge Fernández Ruíz. Op. cit. p. 143.

materiales y procurar el establecimiento y mantenimiento de establecimientos para los órganos a fin de tener un lugar donde realizar sus funciones.

Además de lo anterior, el mundo contemporáneo requiere de una constante modernización del propio poder judicial, dada la aparición de nuevos medios tecnológicos que ayudan a la eficiencia de la función jurisdiccional, con lo cual las necesidades técnicas de sus órganos son cada vez mayores y más complejas, para lo cual celebra contratos y establece presupuestos, con particulares proveedores de dichos bienes y servicios necesarios y/o útiles a una modernización del Poder Judicial (como lo son los innovadores sistemas de recopilación informática de normas jurídicas y criterios judiciales, para conocimiento y manejo tanto de los miembros del Poder Judicial como de la población en general).

La dirección del Poder Judicial, además comprende el establecimiento de nuevos órganos judiciales, incluyendo aquí aquellos que no cumplen directamente una función jurisdiccional, como lo son el cúmulo de funciones administrativas necesarias para el autónomo e independientemente funcionamiento del propio Poder Judicial Federal. Dichos órganos administrativos en general debe también prever lo necesario para la normal actuación interna de sus órganos, previendo las necesidades jurisdiccionales y estableciendo presupuestos acorde a las primeras aprovechando al máximo sus limitados recursos e incorporando la tecnología que le ayude a cumplir con su función jurisdiccional.

La moderna especialización y coordinación del Poder Judicial con los demás órganos del Estado, así como la comunicación del mismo con otros órganos similares de otros Estados extranjeros en labores propias del derecho internacional hace que la carrera judicial cobre un sentido más profesional, para que el conjunto de Jueces, Magistrados y Ministros y el personal que directamente los apoya en los procesos judiciales, se conserve a la altura de la función jurisdiccional desempeñada por el Estado Mexicano hoy en día, de igual manera para apoyar el desempeño de sus funciones de los servidores públicos, la Constitución establece sistemas tanto de Carrera Judicial como de responsabilidad oficial de aquellos, por lo cual la admisión, promoción, sanción y remoción del personal del Poder Judicial queda establecida claramente en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, bajo los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad,

accesibilidad e independencia, a cargo del Consejo de la Judicatura Federal (y en apoyo de éste la Contraloría del Poder Judicial de la Federación) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órganos administrativos, en sus propias esferas de competencia.

Con lo anterior se denota la monumental labor administrativa necesaria para el actual Poder Judicial, buscando que la jurisdicción llegue a todos los ciudadanos protegidos por la Constitución. Sin embargo, toda ésta labor a su vez desvía recursos de la actividad jurisdiccional, lo cual contrae la necesidad de contar con órganos administrativos especializados dentro del Poder Judicial (como el Consejo de la Judicatura, la Contraloría e incluso la Comisión de Administración para el Tribunal Federal Electoral), a fin de no desviar demasiado a los miembros de los órganos judiciales de sus labores netamente jurisdiccionales y evitar los catastróficos rezagos judiciales, que se traducen como insuficiencia del Poder Judicial en la función jurisdiccional del Estado, alejando la resolución de controversias, de los órganos estatales creados para dicho fin, a su vez creando un estado de indefensión de miembros o grupos de la población, violándose la garantía de accesibilidad a la justicia consagrada en el artículo 17 y mermando la confianza de los gobernados en el Estado.

La Constitución garantiza a los gobernados la impartición de justicia como un servicio público al cual toda la población debe tener acceso por igual, y la organización del Estado en una coordinación de sus tres poderes, debe buscar salvaguardar dicho servicio cuyo interés público como soporte ejemplar del Estado de Derecho, abarca no sólo la impartición de justicia durante el procedimiento en sí, sino también antes y después del mismo, a fin de que la misma cumpla efectivamente con su finalidad para la cual fue garantizada: la solución de controversias a través de las instituciones legales como tales establecidas, para lo cual la norma, el órgano y juzgador, se mantengan acorde con la problemática social, en un proceso dinámico donde los hechos para los cuales la norma fue concebida para normar, se encuentran en continua evolución.

*"El Estado constitucional moderno garantiza el imperio de la ley. Su orden jurídico se deriva de la Ley Suprema, es decir, de la Constitución. En este orden, las normas jurídicas deben estar dirigidas, a desarrollar*



*importantes funciones, como organizar al gobierno y a la sociedad; asegurar la impartición de la justicia y garantizar la seguridad del individuo.*"<sup>20</sup>

Así las cosas el Estado moderno, y en particular el Poder Judicial, debe organizarse a fin de cumplir las funciones encomendadas al mismo, como un pilar ejemplar del propio Estado, del cual uno de sus más importantes fines es la impartición de justicia, entendida ésta como la declaración del derecho en la controversia y la tutela del mismo. Por dicha razón el aparato burocrático que constituye al Poder Judicial, es la organización del Estado encaminada a la administración de justicia a fin de salvaguardar la pacífica convivencia de su población, entendida ésta en su más amplio sentido, buscando un equilibrio entre la demanda jurisdiccional de la población y la capacidad de impartición de justicia efectiva del Estado, donde cada reclamo de justicia desatendido es un problema sin solución no permitido en principio por la Constitución, lesionando el Estado de Derecho como requisito indispensable para la pacífica convivencia de los gobernados, razón por demás suficiente para entender la importancia de la labor que implica propiamente administrar el Poder Judicial a fin de que el mismo efectivamente cumpla con su finalidad de impartidor de justicia.

Así las cosas se está introduciendo un concepto de eficiencia en las labores judiciales, esto es que con los limitados recursos disponibles con que cuenta el Poder Judicial se deben aprovechar al máximo a fin de que los mismos sean en la mayor medida posible suficientes para atender las necesidades jurisdiccionales de la población. El problema inmediato es que la eficiencia propiamente atiende a un concepto económico y no propiamente jurídico, de acuerdo a Héctor Fix Fierro, dicho análisis de la actividad judicial corresponde propiamente a un análisis económico del mismo, referido a costos y resultados<sup>21</sup>, cuyo adecuado estudio requiere de un análisis metodológico de los costos sociales contra los económicos y el otorgamiento de un producto como sería la impartición de justicia por los órganos judiciales, que como servicio respete un equilibrio entre dichos costos mencionados.

---

<sup>20</sup> Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. UNAM. México, 1994. p. 345.

<sup>21</sup> Héctor Fix Fierro. La Eficiencia de la Justicia. Cuadernos para la Reforma de la Justicia 1. UNAM. México, 1995. pp. 19-29.

### III.- Poder Judicial Mexicano.

El Poder Judicial en México, conforme al sistema federal de organización del Estado mexicano, se divide en dos grandes ámbitos: el Federal y el Estatal, en los cuales se repite la estructura tripartita de la organización del Estado en órganos ejecutivos, legislativo y judicial, repartiendo las facultades del Estado entre las competencias de dichos ámbitos.

El Poder Judicial en los Estados Unidos Mexicanos, *"... se encuentra dividido en el ordenamiento mexicano en dos esferas diversas, ya que se inspiró en el sistema federal creado por la Constitución de los Estados Unidos de 1787, en virtud de que las Cartas Federales de 1824, 1857 y la vigente de 1917 implantaron el sistema calificado de doble jurisdicción, que se apoya en la existencia paralela de tribunales federales y de las entidades federales, cada sector con esfera específica de competencia, de manera que sólo en casos excepcionales, al menos en el sentido original del sistema, los asuntos resueltos por los jueces locales pueden llevarse en impugnación ante los federales..."*<sup>22</sup>. Dicho principio con la evolución del amparo, tanto el directo como el indirecto, se ha visto atenuado y en la realidad la mayoría de los asuntos ventilados en los tribunales locales son conocidos desde la óptica constitucional en los tribunales federales, aumentando dramáticamente la carga de trabajo de los mismos, complicando a su vez la carga administrativa que implica tener al día la administración de justicia en los plazos y términos que fije la ley, respecto de la totalidad de los asuntos ventilándose en dichos tribunales federales, que a su vez restan efectividad a los tribunales locales, los cuales en la minoría de casos son la instancia idónea y suficiente para hacer valer un derecho tutelado por la ley. Sin embargo tal es la realidad de nuestro sistema de impartición de justicia, y el reclamo en una instancia extraordinaria como lo es la federal, de aquello que debiera satisfacerse en la instancia ordinaria local, es una denuncia constante del desequilibrio inconstitucional que existe en la administración de justicia en los dos sentidos expresados, como función o como gobierno y administración de los tribunales locales.

---

<sup>22</sup> Héctor Fix Zamudio. op. cit. p. 104.

La filosofía de dicha división de esferas se encuentra plasmada en el artículo 124 constitucional, el cual establece que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a la Federación, se entenderán reservadas a los Estados, sin embargo en México toma una particularidad con la institución del municipio, el cual es una *“entidad que dispone de autonomía política y administrativa, distinta a la de los estados miembros; su reglamentación constitucional, determinada en el artículo 115, ha permitido que las atribuciones de los ayuntamientos se incrementen en perjuicio de los órganos de los estados, más no de la Federación”*<sup>23</sup>, con lo cual dicho artículo en realidad debiera decir, que las facultades que la Constitución no estén expresamente concedidas a la Federación y a los municipios se entenderán reservadas a los estados.

Otro principio tomado de la Constitución estadounidense es el de la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, característico de todo régimen democrático moderno, misma que desde su concepción como idea con Aristóteles hasta la modernización de la misma con Locke y Montesquieu, atiende a la delimitación del poder público no sólo en su organización sino también en su funcionamiento, atenuándose dicha separación de los mismos y concibiéndolos en nuestros días como funciones soberanas coordinadas de un mismo Estado, siendo complemento necesario el funcionamiento de un poder para los otros dos.

Por otro lado el artículo 49 constitucional establece como principios del federalismo mexicano:

*“1.-La división del ejercicio del supremo poder de la federación, ...es una fórmula del liberalismo.*

*2.-La protección al principio de separación de poderes, por el cual no se puede reunir más de dos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una persona.*

*3.-La delegación de facultades extraordinarias al ejecutivo federal habrá de hacerse conforme a lo dispuesto en el artículo 29”, ...así como los casos en que se le delegan facultades para legislar conforme al artículo 131*

---

<sup>23</sup> Miguel Lanz Duret. op. cit. p. 309.

constitucional. *"...El sistema mexicano rompe con el viejo principio de separación de poderes, y... es un régimen de coordinación de órganos"*<sup>24</sup>

Aunado a la teoría de la separación de poderes el Estado mexicano descansa en el sistema federal como forma jurídico-política de organización (antitética al centralismo), que divide al mismo en el ámbito estatal y el federal (diferenciando a éstos del municipal).

Dicho orden jurídico-político se crea a través de la Constitución federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) cuya características son:

*"I.-Una constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.*

*II.- Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.*

*III.- Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.*

*IV.- Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y*

*V.- Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional."*<sup>25</sup>

Si bien la historia del federalismo mexicano desde 1812 a la fecha se ha caracterizado como un sistema de organización centralizado-atemperado más que en un sistema que propone un sistema de coordinación de facultades entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, existen en el mismo un sistema de competencias que denotan la naturaleza jurídica federalista (artículo 124 constitucional): las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala, y que las demás facultades corresponden a los Estados miembros que actuarán de acuerdo con las constituciones locales. Se observa que únicamente la Constitución federal puede hacer reparto de competencias.

<sup>24</sup> Jorge Carpizo. La Constitución Mexicana de 1917. Onceava Edición. Porrúa S.A., México, 1998 p. 204.

<sup>25</sup> *Ibidem.*, pp. 227 y 228.

Hay que diferenciar propiamente las facultades expresamente conferidas a la Federación de las implícitamente conferidas a ésta, las últimas corresponden a *"las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas"*.<sup>26</sup> (como establece el artículo 73 fracción XXX de la Constitución federal)

Así las cosas los principios constitucionales que rigen nuestro sistema federal son:

1.-Las facultades de la federación sólo serán atribuidas en forma expresa o implícita (artículo 73), con la mención de aquellas que expresamente tienen prohibidas las entidades federativas (artículos 117 y 118).

2.-Las facultades atribuidas a las entidades federativas conforme al artículo 124 son aquellas que no se encuentren expresa o implícitamente en el artículo 73.

3.-Las facultades coincidentes son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional sea en forma amplia (cuando no existe un sistema de división de competencias para una facultad atribuida indistintamente a ambos órdenes, ejemplo artículo 18 penúltimo párrafo) o restringida (cuando confiere ya sea a la federación o a las entidades federativas el otorgar las bases o un criterio para el ejercicio de las mismas, ejemplo de ello es el sistema de responsabilidad de los servidores públicos contenido en el título cuarto de la Constitución).

4.- Las facultades coexistentes que corresponden a aquellas que una parte compete a la federación y la otra a las entidades federativas (ejemplo de esto tenemos en el artículo 73 fracción XVI, al referirse a la salubridad y las vías de comunicación, que deja a las legislaturas locales regular en sus ámbitos locales).

5.- Las facultades de auxilio en que las autoridades de un orden asisten a las de otro orden, por disposición constitucional (como es el caso del artículo 130 que establece la facultad de la Secretaría de Gobernación la autorización

<sup>26</sup> Jorge Carpizo op. cit pp. 238 y 239.

para construir un templo religioso, previa audiencia del Gobernador del Estado, quien auxilia a la Secretaría federal en el procedimiento de autorización).<sup>27</sup>

Como arriba se expuso el Poder Judicial se divide en México en dos grandes ámbitos: el federal y los estatales (uno por cada Estado miembro), al cual podría equipararse el fuero común del Poder Judicial del Distrito Federal, y la Constitución establece, así como sus leyes reglamentarias, la integración del mismo, sus facultades y funcionamiento, dejando a los poderes judiciales estatales las funciones no otorgadas expresamente al poder judicial federal conforme a los principios del federalismo mexicano, encomendando igualmente al Poder Judicial Federal la protección del orden jurídico federal (con atribuciones de imperio, a diferencia de la obligación pública de respetarlo que tienen todas las autoridades del país), así como las controversias de competencias de facultades entre la federación y las entidades federativas y de éstas entre sí.

#### **IV.- El Poder Judicial Federal.**

El artículo 94 Constitucional establece que la titularidad del Poder Judicial Federal se encuentra depositado en La Suprema Corte de Justicia de La Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y en el Tribunal Federal Electoral (con la reciente reforma de 1999 a dicho artículo, se excluyó al Consejo de la Judicatura Federal denotando de manera terminante el carácter netamente administrativo de dicho órgano).

Primordialmente la competencia del Poder Judicial Federal, se encuentra establecida en la Constitución en los artículos 94 a 107:

A) Conforme al artículo 105 (y conforme a las reglas establecidas en la ley reglamentaria de las fracciones I y II del mismo artículo) de dicho artículo compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

---

<sup>27</sup> Jorge Carpizo. op. cit. pp. 240-243.

I.- La resolución de las controversias constitucionales (excepto en materia electoral) suscitada entre:

a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b).- La Federación y un municipio;

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d).- Un Estado y otro;

e).- Un Estado y el Distrito Federal;

f).- El Distrito Federal y un municipio;

g).- Dos municipios de diversos Estados;

h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Las resoluciones de invalidez a que se refiere ésta fracción tendrán efectos generales sólo cuando versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y que además dicha resolución sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

II.- Acciones de inconstitucionalidad para resolver la contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, otorgando acción limitativamente a:

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

f).- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Para la validez de las declaraciones de inconstitucionalidad a que se refiere ésta atribución se requiere del voto de cuando menos ocho Ministros de la Corte.



III.- Ya sea de oficio en ejercicio de facultades de atracción o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, la Suprema Corte podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Dicho cúmulo de atribuciones denotan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el máximo órgano jurisdiccional del país, primordialmente avocado a la materia constitucional "*actuando aquí como contralor de la Constitución, es decir, tiene el imperativo de hacer respetar la Constitución sobre los intereses de las partes, independientemente de la calidad de éstas y de sus argumentos*"<sup>28</sup>.

B) Por otro lado el artículo 104 establece en términos generales la materia federal que resuelve el Poder Judicial Federal en conjunto, definiendo así a los juicios federales en los cuales "*la actuación de la federación es similar a la de todo juzgador que estudia los hechos y valora las pruebas y los argumentos de la parte que demanda y de la parte demandada para pronunciarse conforme al principio de legalidad en la resolución del caso*"<sup>29</sup>. Encontramos aquí:

a).- Todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser

---

<sup>28</sup> Miguel Lanz Duret op. cit. . p. 482.

<sup>29</sup> Ibidem. p. 485.

apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

b).- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

c).- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

d).- De aquellas en que la Federación fuese parte;

e).- De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

f).- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

g).- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

El artículo 106 por su parte establece la competencia del Poder Judicial Federal para dirimir las controversias de competencia entre los órganos judiciales federales, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro o los del Distrito Federal.

C) El juicio de amparo, de particular mención y cuyo fundamento se encuentra en los artículos 104 y 107 constitucionales (así como su ley reglamentaria), y su evolución histórica y doctrinaria tomada e integrada a través de la interpretación de los órganos judiciales está regido en términos generales por los siguientes principios:

a).- De iniciativa o instancia de parte.- o sea que el juicio de amparo no procede oficiosamente, sin excepciones debe ser promovido por alguien con carácter de gobernado, sea por sí mismo o por interpósita persona, incluso en los casos de excepción en que no se trate de un representante legal (art. 107 constitucional y 4º de la Ley de Amparo).

b).- De existencia del agravio personal y directo.- sin admitir excepciones debe haber una cierta afectación específica (presente o inminente) en la esfera jurídica del promovente que acude el juicio de amparo. (art. 107 constitucional fracción I y 73 fracciones V y VI de la Ley de Amparo)

c).- Relatividad de las sentencias.- también identificado con la Fórmula Otero, que se refiere a que los efectos de las sentencias de amparo se circunscribirán en sus efectos únicamente a los promoventes. (Art. 107 constitucional fracción II y 76 de la Ley de Amparo).

Dicho principio ampliamente atacado en la actualidad por el sentimiento de inequidad que ocasiona al sostener en diferentes consecuencias jurídicas a quienes se encuentran en una misma situación jurídica dependiendo de haber o no promovido juicio de amparo (particularmente en los casos en que ello se debió a la extrema ignorancia o marginación económica para ello), poco a poco empieza a tener matices (aún cuando el mismo propiamente se refiere a las controversias constitucionales, y en ciertos casos únicamente). Sin embargo es de mencionar el caso cuando las resoluciones de amparo integran propiamente jurisprudencia y como tal los efectos de lo resuelto de hecho cobra carácter general, constituyendo un matiz indirecto a la fórmula Otero firmemente presente en el juicio de amparo. Otra atenuación (a modo de excepción) a dicho principio lo constituye el que toda autoridad debe de respetar la ejecución de la sentencia de amparo (aún cuando no hayan sido parte en el juicio), cuando por virtud de sus funciones tienen que intervenir en la ejecución del acto reclamado.

d).- Definitividad del Acto reclamado.- dada la naturaleza de medio de impugnación extraordinario el juicio de amparo busca combatir actos que no son impugnables por medios ordinarios, o por aquellos cuya interposición no de lugar a la modificación, revocación o anulación del acto reclamado a fin de evitar la violación constitucional reclamada. (artículo 107 fracción III inciso a)

y b), fr. IV y V inciso b) y 73 fracciones XIII, XIV y XV de la Ley de Amparo).

Dicho principio presenta múltiples excepciones:

- En materia penal cuando el acto reclamado constituya un acto de peligro de privación de libertad, la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional (penas corporales)
- No es necesario agotar apelación contra la resolución de formal prisión.
- Cuando el quejoso no es emplazado al juicio cuya resolución definitiva le afecta.
- Cuando el promovente del juicio de amparo es tercero al juicio y tiene un derecho sustantivo, de interés contrario a las pretensiones materia del juicio.
- Cuando el acto reclamado carece categóricamente de fundamentación.
- En materia administrativa cuando el recurso ordinario no prevea la suspensión del acto reclamado o ésta resulta más gravosa para el promovente.
- Cuando se impugna una ley secundaria (autoaplicativa o heteroaplicativa) y ésta concibe un recurso ordinario (máxime cuando lo que se está impugnando es la propia ley, no es congruente con la impugnación de agravio directo y personal por su inconstitucionalidad, impugnar la misma con los propios medios derivados de la misma, que por definición no pueden versar sobre dicha cuestión de control constitucional).

e).- Estricto Derecho.- el mismo es una limitante a la libertad del juzgador para apreciar la controversia en su totalidad, circunscribiéndolo únicamente al estudio de los agravios planteados como conceptos de violación, en el caso de resoluciones limitándose a la resolución impugnada y no al fondo resuelta por la misma (fundamento ideológico del amparo para efectos). (Art. 107 constitucional fracción II párrafo segundo a contrario sensu y 76 de la Ley de Amparo a contrario sensu igualmente).

Dicho recurso tiene muchas excepciones, reconociendo tanto la ley como la doctrina y los propios órganos judiciales, las muy diversas condiciones del promovente de un juicio de amparo y la alta tecnificación del mismo, a efecto de que en casos de particular delicadeza en razón del acto reclamado y el derecho violentado, o en la reconocida desventaja y dificultad económica de ciertos sectores de la población, la limitación del juzgador de amparo a lo exclusivamente planteado se diluye, permitiendo al mismo “suplir la queja”, esto es que ante los errores en el planteamiento de la demanda (sin variar los hechos) suple los mismos cuando ello tiene directa relevancia para la concesión del amparo. Así las cosas las excepciones son:

- Cuando el quejoso se equivocó al citar el precepto constitucional o legal que estima violado
- En materia penal ante la falta u omisión absoluta de conceptos de violación del reo.
- En materia laboral si el promovente es el trabajador.
- En materia agraria cuando el promovente es un núcleo ejidal o comunal, o ejidatarios o comuneros en particular.
- Si se promueve a favor de menores o incapaces.
- Si el acto se funda en ley declarada inconstitucional.
- En materia civil y administrativa, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente, una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensas.

D).- Las controversias federales en materia de derecho electoral, dada la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal. Dicho órgano cuenta con relativa autonomía respecto del resto del Poder Judicial Federal y denotando su carácter de máxima autoridad judicial electoral federal conforme al artículo 99 constitucional, el cual a su vez establece los lineamientos para su integración, funcionamiento (tanto en Sala Superior como en Salas Regionales) y lineamientos generales de la materia federal electoral competencia.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre:

I.- Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II.- Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos:

III.- Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV.- Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V.- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI.- Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII.- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII.- La determinación e imposición de sanciones en la materia.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

El Tribunal Electoral (y en general el Derecho Electoral) busca otorgar una *“garantía mínima de que el resultado oficial (de las elecciones) refleje en lo esencial la voluntad de quienes asistieron a las urnas. Si tales condiciones quedan sin cumplir, no habrá conformidad con el veredicto final por parte de quienes, por definición, son menos proclives a darla: los grupos derrotados. Pero si se ha de mantener la paz social, la gobernabilidad y la estabilidad políticas, resulta fundamental que los candidatos vencidos queden completamente convencidos de su derrota, pues de lo contrario recurrirán a la presión directa o incluso a la fuerza, sobre todo en la medida en que realmente tengan un apoyo importante entre la ciudadanía.”*<sup>30</sup>

De esto último es de retomar la importancia que tiene para la vía judicial la de constituirse en un auténtico medio de solución de los conflictos, que la misma sea vía idónea y suficiente no solo para resolver una controversia sino para que su actuación (y particularmente sus resoluciones) creen convicción de obligatoriedad de lo resuelto en las partes para su ejecución (y no solamente a quien de ella se ve beneficiado), como apoyo de la pacífica convivencia de la sociedad aún en la situación de conflicto de intereses y/o derechos.

Por lo mismo los juzgadores no solamente deben tener los medios para coactivamente hacer cumplir sus resoluciones sino también tienen los medios (intrínsecos en la forma de la resolución y en el manejo del procedimiento)

---

<sup>30</sup> Juan Angel Rangel Sánchez. *Instituciones Electorales en México*. Revista *“Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales”* año 2, No. 4. Septiembre-Diciembre, 1997. Instituto Federal Electoral y Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, A.C. p. 107.

para hacer que las propias resoluciones sean reflejo de la garantía de seguridad jurídica que tiene toda persona de ser escuchado y poder hacer valer su defensa legítima ante un reclamo de otra, y que una vez agotada la fase del juicio la ejecución de la sentencia no sea sino una consecuencia del proceso, y no un nuevo conflicto (dada la falta de convicción de la parte obligada y perjudicada por la resolución), el cual no será de ninguna manera un medio para preservar la pacífica convivencia (ni siquiera en casos extremos para la parte que resulta beneficiaria en un momento dado).

Al buscar la naturaleza de las funciones ejercidas al amparo de las facultades de los órganos del poder judicial federal, particularmente en el de la Suprema Corte y ahora el Consejo de la Judicatura Federal (pese a no ser éste último un órgano jurisdiccional), encontramos que las mismas abarcan funciones jurisdiccionales, legislativas y administrativas, sin embargo éstas dos últimas no lo son orgánicamente sino meramente lo son de manera funcional (existiendo un tratamiento especial en el caso del Consejo de la Judicatura Federal), pero siempre encaminadas a la primera; son complemento necesario de la función jurisdiccional del poder judicial, sin las cuales sería imposible el desempeño como auténtico poder estatal, autónomo y soberano.

E) La complejidad de las funciones realizadas por el Poder Judicial no se detienen ahí, puesto que además de la función propiamente jurisdiccional, realiza dos funciones más según la naturaleza material de las mismas:

#### I.- Funciones materialmente "legislativas".

a) En los casos de declaración de "inconstitucionalidad de las leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como los tratados internacionales firmados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado. Esta atribución es materialmente legislativa porque los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad que produzca la Corte, son derogatorios de la norma general tildada de inconstitucional, de acuerdo con las reglas contempladas por el artículo 105 fracción II".<sup>31</sup>, de acuerdo con Sánchez Bringas, ésta función materialmente legislativa, no existe sino en función de una función jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que el artículo constitucional en su parte invocada

<sup>31</sup> Miguel Lanz Durci . op. cit. p. 486.



por el autor, se refiere a las controversias constitucionales y sus resoluciones de efectos generales y derogatorios, como el resultado de una acción de inconstitucionalidad planteada ante la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, lo cual no es otra cosa que una función materialmente jurisdiccional, al resolver una controversia planteada por alguno de los titulares de la acción de inconstitucionalidad.

b) Establecer jurisprudencia, tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando en pleno o en salas, *"ya sea en la interpretación de la Constitución, leyes federales, tratados internacionales, reglamentos federales, constituciones estatales, leyes y convenios estatales y reglamentos locales, así como las resoluciones que resuelvan las contradicciones de tesis jurisprudenciales de las salas de la Corte"*.<sup>32</sup>

Igualmente se encuentran facultados para la creación de jurisprudencia los Tribunales Colegiados de Circuito (conforme a las reglas establecidas en la Ley de Amparo) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Cabe hacer un breve comentario respecto a concepto de interpretación como elemento fundamental en la formación de la jurisprudencia. En esencia por interpretación entendemos el desentrañar el sentido de una expresión, y de forma más precisa podemos señalar que interpretar es *"la actividad por la cual se determina el sentido de ciertos acontecimientos, signos o expresiones significativos, objetivamente plasmados"* Aplicado al derecho la interpretación jurídica puede definirse como la *"actividad por la cual se determina el sentido de las expresiones del derecho ...la interpretación permite extraer del texto legal la norma jurídica que tiene incorporada"*<sup>33</sup>.

En virtud de lo amplio, complejo y polémico del tema a lo largo de la historia han aparecido distintas escuelas respecto a la interpretación de las cuales principalmente se puede citar a la Escuela de la Exégesis (Francia), la Escuela Histórica (Alemania), la de la Jurisprudencia Dogmática; la de la

<sup>32</sup> Miguel Lanz Duret. op. cit. p. 487.

<sup>33</sup> Jorge Ulises Carmona Tinoco La Interpretación Judicial Constitucional. UNAM y Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1996. pp. 21 y 22.

Jurisprudencia de Conceptos; la Jurisprudencia de Intereses, la Escuela Científica francesa, el Sociologismo y la Escuela de Derecho Libre, entre otras<sup>34</sup>.

Estas escuelas se diferencian entre sí por los métodos interpretativos del derecho mismos que se pueden agrupar en dos grandes corrientes las subjetivas y las objetivas, atendiendo a la preponderancia del elemento humano creador o interpretador del derecho (primordialmente en el legislador y en algunas del juzgador) o el texto o sustrato físico donde se encuentra la norma jurídica (con un sentido propio e independiente del sentido que el legislador pretendió plasmar en él, al entrar en contacto con la realidad social para la cual fue creada la norma).

Más simplísticamente entre los métodos de interpretación clásica tenemos a los de la Exégesis (que busca el pensamiento original de los autores de la norma), el gramatical (que busca el sentido del derecho en la interpretación de los signos y términos empleados en su interpretación), históricos (el cual busca el sentido mediante una reconstrucción de los acontecimientos que determinaron la creación de las normas), el teleológico (que busca el sentido de las normas de acuerdo a los fines para los cuales fueron creadas), el sociológico (cuyo método estriba en el análisis de la realidad social, como ésta es apreciada en las normas, sin tomar en mayor cuenta el fin de las mismas o la intención de su autor para su creación).

Probablemente lo más acertado sea buscar una fórmula que equilibre las bondades de cada uno de los métodos, en una forma ecléctica y no una monística interpretación del derecho, máxime cuando la realidad nos ha mostrado la insuficiencia de cada uno de los métodos citados en lo individual, *"la función judicial está muy lejos de ser una simple aplicación mecánica de las disposiciones legislativas, ... paulativamente se ha reconocido que es eminentemente dinámica, creativa y con gran contenido axiológico, sobre todo de la aplicación de las normas constitucionales."*<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Respecto de las distintas escuelas o corrientes, sus métodos y críticas en la interpretación del derecho, puede consultarse la obra de Rolando Tamayo y Salmorán "Los sistemas de interpretación". Revista de la Escuela de Derecho, San Luis Potosí, México, 1982.

<sup>35</sup> Jorge Ulises Carmona Tinoco. op. cit. pp. 22-25.

Dado el principio hermenéutico del derecho (muy patente en los tribunales) de que no puede haber controversia de derechos sin solución jurídica, haya o no norma expresa para el caso en concreto, la labor del juzgador debe ir más allá de la mera interpretación judicial introduciéndose el concepto de integración del derecho, consistente en la *"facultad atribuida al juzgador para colmar las llamadas lagunas de la ley, es decir, la operación que éste debe efectuar cuando tiene que dictar un fallo no obstante que el legislador no previó o no pudo prever el caso particular sometido al conocimiento judicial"*.<sup>36</sup> Así la impartición de justicia desarrollada por los juzgadores puede analizarse en tres momentos: el primero que es la ineludible interpretación de la norma genérica a aplicar (que a su vez implica la interpretación de los hechos presentados a controversia y su discriminación de acuerdo a criterios jurídicos), el segundo la aplicación de la norma al caso concreto (al resolver el derecho aplicable a hecho controvertido, en un ánimo de juridicidad) y por último la integración del orden jurídico, en virtud de la creación de una norma jurídica individualizada (que en determinados casos puede ser general, como es el caso de la creación de jurisprudencia), de aquí el carácter dinámico y creador de la función judicial con un alto contenido axiológico.

García Máynez al hablar del problema hermenéutico presentado a los juzgadores menciona que se deben satisfacer dos exigencias, por un lado una de carácter lógico-normativo y otro de carácter axiológico, la primera derivada de la interpretación contextual del derecho, o sea que la concepción de las normas jurídicas como parte de un sistema jurídico que en conjunto concibe al caso concreto, dada la interrelación de las normas entre sí. Más abstracto y difuso es el carácter axiológico que inspira al juzgador quien una vez determinados los medios lógico-jurídicos a su disposición para resolver un caso concreto, ineludiblemente debe atender a los valores imperantes en un momento dado en la sociedad, para resolver de forma óptima el problema que se le presenta, sin violentar el orden jurídico existente, único límite de su autonomía para resolver los casos concretos.

La naturaleza de la labor de interpretación e integración del derecho realizada por el juzgador, denota el carácter especial de dicha actividad intelectual, que no es otra cosa que la lógica jurídica de la cual se vale el

---

<sup>36</sup> Jorge Ulises Carmona Tinoco op. cit. p. 37.

propio juzgador para resolver los puntos controvertidos, expuesta por las partes (o a quienes está dirigida dicha labor) plasmando las razones que justifican su decisión, (siendo de particular importancia tiene éste punto poco explorado en el Derecho) que es la exposición y justificación de las decisiones judiciales, y por lo mismo el estudio de las directivas y la valoraciones mínimas a seguirse en la argumentación de un juzgador sigue siendo una materia de amplia polémica, ante la tradicional defensa de la autonomía de los jueces (que sigue siendo un ideal en los sistemas jurídicos modernos) para dictar sus resoluciones sin mayor límite que el que la ley le impone expresamente.

Esto último en realidad no es incompatible con la necesidad de la tecnificación de las argumentaciones de los jueces a efecto de profesionalizar la lógica-jurídica de los mismos en la exposición de sus razonamientos en las resoluciones, puesto que es ineludible que toda resolución no sólo debe ser intrínsecamente justa, debe serlo de manera apreciable mediante los signos externos de la misma en la exposición de los argumentos que le dieron lugar, *“conciliando las técnicas del razonamiento judicial con la justicia, o por lo menos, con la aceptabilidad social de la decisión, la misión del juez va más allá de la realización de inferencias correctas que lleven a conclusiones correctas, no puede cerrar los ojos al análisis de la justicia en la conclusión ...el papel del juez consiste en hallar una solución que sea razonable y aceptable; es decir ni subjetiva ni arbitraria, es precisamente en virtud de la motivación que el juez justifica su decisión, exhibe sus argumentos que llevan consigo un doble fin, de convencimiento hacia las partes y de congruencia con el orden jurídico vigente, ...no hay nada en contra de que el razonamiento judicial presente la forma de un silogismo, pero no garantizará en modo alguno el valor de la conclusión; en todo caso, la aceptabilidad de las premisas que integren el silogismo resulta de la confrontación de los medios de prueba y de los argumentos y de los valores que se contraponen en el litigio.”*<sup>37</sup>

En los más altos escalones de la interpretación e integración judicial realizada por el Poder Judicial Federal está la emisión de jurisprudencia (junto con las declaraciones de inconstitucionalidad cuando ésta es de carácter

<sup>37</sup> Jorge Ulises Carmona Tinoco. op. cit. pp. 39-51.

general), por sus intrínsecos caracteres de general, abstracta e imperativa<sup>38</sup>, resultando obligatoria conforme al artículo 94 constitucional.

Los órganos judiciales que pueden crear jurisprudencia son:

- a) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia
- b) Las Salas de la Suprema Corte de Justicia
- c) Los Tribunales Colegiados de Circuito
- d) El Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- e) Las Salas del Tribunal Electoral (con aprobación del Pleno del mismo)

La jurisprudencia a la vez cuenta con diferentes jerarquías: en el más alto escalón la emitida por el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, ya sea al emitir un criterio jurisprudencial de interpretación directa de la Constitución o en contradicción de tesis, obligatorio para las Salas de la propia Corte, así como para el resto de los órganos del Poder Judicial que integran a toda la Federación (o sea aún los de fuero común).

En segundo lugar están aquellas emitidas por las Salas de la Suprema Corte, obligatorias en su aplicación para el resto del Poder Judicial (y órganos jurisdiccionales administrativos), aunque generales dada su incorporación al criterio jurisprudencial vigente del sistema jurídico mexicano

En último escalón aquellas establecidas por los Tribunales Colegiados de Circuito; respetando las normas para su integración establecidas en la Ley de Amparo (con la salvedad de que la mayoría calificada para la integración de ejecutorias de jurisprudencia en el caso de la Suprema Corte ahora se encuentra determinada en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 4 para el Pleno de la Corte con 8 votos o por mayoría en contradicción de tesis y el artículo 17 para las Salas que emitirán sus resoluciones por mayoría de votos, puesto que la Ley de Amparo no ha sido

---

<sup>38</sup> Arturo Serrano Robles "El juicio de amparo en general y las particularidades del amparo administrativo" Vid. Manual de Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia Segunda edición, Novena Reimpresión. Themis. México, 1998 p. 176.

puesta al día en el número de miembros y organización de la Suprema Corte, prevaleciendo al día de hoy el texto anterior a la reforma de 1995).

Como nota final hay que agregar que la jurisprudencia que establece el Tribunal Federal Electoral dada su especialidad (y como reflejo de su autonomía) en materia de derecho electoral, aparenta una imposibilidad jurídica de que otro órgano judicial fuera del Tribunal Federal Electoral pueda aplicar o contravenir dichas normas jurisprudenciales (con la salvedad que la interpretación directa de la Constitución aún en materia electoral es facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), sin embargo la cualidad integradora del mismo al sistema jurídico mexicano está presente en dichas normas.

De lo anterior se desprende que la jurisprudencia no es obligatoria hacia arriba en la cadena de jerarquía orgánica del Poder Judicial, su carácter obligatorio de aplicación sólo es hacia abajo en la misma, pero siendo de efectos generales, la misma debe ser observada en toda la jurisdicción del Poder Judicial Mexicano, esto dado que ha sido integrada al sistema jurídico vigente y por lo tanto existe la obligación de ser tomada en cuenta por la totalidad de los órganos jurisdiccionales, independientemente de la posibilidad de que el órgano que la emitió, uno de su misma jerarquía o uno superior, pueda variar el criterio sostenido hasta entonces.

Así tenemos que aunque la jurisprudencia por sus efectos, materialmente es considerada una función "legislativa" del Poder Judicial, la misma no aparece sino a instancia de una acción de inconstitucionalidad, por denuncia de contradicción de tesis o una de amparo, traducida ésta como un medio de control constitucional ante la violación a las garantías constitucionales, planteada por el quejoso, quien pone al acto reclamado como contrario al texto o el sentido de la Constitución en su parte dogmática, y bajo el estudio de la Corte en una revisión o atracción de un juicio de amparo, a fin de que ésta, ya en el Pleno o en las Salas de la Suprema Corte resuelva sobre la interpretación de la Constitución en la parte que se siente afectado el quejoso por el propio acto reclamado; pudiendo dichos órganos establecer un criterio jurisprudencial, ya sea nuevo o por encima de un criterio de su misma altura o menor, razonando el abandono del mismo o la aplicación obligatoria de un criterio emitido por el Pleno de la propia Corte.

Partiendo de que en los órdenes jurídicos federal, local o municipal, cuando son expresados a través de resoluciones de sus órganos constituyen éstas actos o normas individualizadas, sin embargo *“en la actualidad la Suprema Corte de Justicia carece de atribuciones para conocer de éstos actos, al corresponderle primordialmente el conocimiento de la regularidad constitucional de ordenamientos generales, así la facultad de atracción el pleno de la Suprema Corte o las salas pueden pedir a cualquiera de los órganos del Poder Judicial de la Federación, que se inhiban del conocimiento de los amparos directos o de los recursos de revisión y procedan a remitírselos.*

*Los preceptos legales constitucionales y legales que fundan esta atribución no distinguen entre el pleno y salas. Es claro que cada una de las salas puede ejercer la facultad de atracción respecto de los actos cuya materia le corresponda. El pleno, a su vez, puede ejercer la facultad de atracción en aquellos asuntos cuya materia no sea específica de alguna sala, es decir, aquellos que aludan a cuestiones generales del amparo, de procedimiento, etc.”*<sup>39</sup>. De aquí que los criterios y las interpretaciones de dichos órganos de la Suprema Corte revisten mayor trascendencia que las resoluciones de otros órganos jurisdiccionales, pues como ya se ha expuesto, ahora la Corte está avocada a cumplir el papel de un órgano supremo de constitucionalidad (así como de unidad en el sistema jurídico), e intrínsecamente ello implica una mayor generalidad en sus resoluciones, que trasciende a las partes del mismo (sin que ello no implique que éstos no son afectadas directamente por dichos actos), sin embargo ahora dichas resoluciones meramente se avocan al problema de constitucionalidad y lo mismo aparta a sus resoluciones de constituir propiamente normas individualizadas.

Sobre la jurisprudencia ordinariamente creada conforme a la Ley de Amparo es de mencionar sobre la misma los siguientes aspectos:

1.- Contradicción de Tesis de Salas.- de competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte, deberá dictar resolución que establezca el criterio

---

<sup>39</sup> Ulises Schmill Ordóñez *“Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México”* Jorge Mario García Laguardia, Miguel Rodríguez Piñeiro y Bruno Ferrer Tribunales Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica UNAM, México, 1994, pp. 58 y 59.

que ha de prevalecer (propiamente exponiendo las razones para desechar el otro, puesto que de lo contrario aparenta una uniformidad de criterio que empobrece el argumento a resolverse en el caso concreto y aparta la norma jurisprudencial del caso histórico del cual se deriva).

Sin embargo *"dicha resolución no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en que se hubiesen dictado las sentencias contradictorias"*<sup>40</sup>, denotándose aquí uno de los aspectos que diferencian a la jurisprudencia de la ley, ello es que la jurisprudencia no crea derechos procesales ni sustantivos al cual apegarse las partes que se benefician de un criterio anterior, denotando así que la jurisprudencia es en esencia una exposición de un razonamiento jurídico que establece o esclarece el alcance de una figura o norma jurídica.

2.- Contradicción de Tesis de los Tribunales.- como característica diferenciante de ésta clase de contradicción de tesis con la anteriormente mencionada (además de la mayor amplitud de sujetos facultados para denunciarla), es la posibilidad de que al analizar los criterios contradictorios se puede establecer el abandono de ambos en favor de un tercero emitido por la Suprema Corte (a través de las Sala competente), en interpretación armónica de la Constitución en su artículo 107 fracción XIII y la Ley de Amparo a efecto de lograr unidad en la interpretación de normas jurídicas y denotar la supremacía del máximo órgano del Poder Judicial Federal para no estar obligado a la aplicación de uno u otro criterio determinado, de un órgano judicial de nivel inferior. Igualmente la materia de los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados se avoca únicamente a problemas de legalidad y no de constitucionalidad, con lo cual el contenido (y el alcance de los mismos es distinto).

3.- Obligatoriedad de la Jurisprudencia.- la misma es obligatoria para los órganos judiciales hacia abajo en la jerarquía del Poder Judicial (así como para todos los órganos jurisdiccionales administrativos), sin embargo puede ser abandonada o interrumpida en cualquier momento por una resolución emitida por el propio órgano que la creó o de mayor jerarquía (haciendo mención de las razones para el abandono de dicho criterio, dada la integración del criterio

<sup>40</sup> Arturo Serrano Robles . op. cit. pp. 176 y 177.



anterior al sistema jurídico vigente, máxime cuando se resuelve la cesión en la obligatoriedad de la misma, convirtiéndose propiamente en derecho histórico).

4.- Publicidad de la Jurisprudencia.- la jurisprudencia como tal no es directamente obligatoria para los sujetos que de una manera u otra se ven beneficiados o afectados por la misma (por encontrarse en la hipótesis objeto de la misma), sin embargo la misma constituye una obligación de observancia para los órganos jurisdiccionales y los juzgadores por lo mismo.

Por dicha razón debe cuidarse la fidelidad del texto publicado de las tesis (máxime cuando las mismas no son sino el extracto de la resolución que les dio origen), quedando a cargo de los órganos que la crean: aprobar texto y rubro (para adecuada localización terminológica), la remisión de las mismas al Semanario Judicial de la Federación (para publicación inmediata), remisión de las tesis a los demás órganos del Poder Judicial a quienes va dirigida, ajenos al procedimiento de su formación y conservar un archivo de consulta pública mensual, para difusión y conocimiento de su contenido del público en general.

5.- Invocación.- las partes en el juicio de amparo (y en general en todo procedimiento jurisdiccional, aún cuando la misma propiamente atiende a cuestiones de control constitucional, ya sea de interpretación directa de la Constitución o del control constitucional de una norma legal secundaria) al invocar una tesis de jurisprudencia deberán expresar el número de jurisprudencia y el órgano que la integró, así como el rubro.

Cumplidos dichos requisitos el órgano jurisdiccional deberá verificar la existencia de la tesis, cerciorarse de la aplicabilidad y *“adoptar dicha tesis jurisprudencial en su resolución, o resolver expresando las razones por las cuales considera que no debe confirmarse el criterio sostenido, en cuyo caso deberá remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia para que resuelva la contradicción”*.<sup>41</sup>

Una situación no explorada por la doctrina resulta en la situación que acontece con los incontables asuntos que hacen una interpretación novedosa

<sup>41</sup> Arturo Serrano Robles. op. cit. pp. 175-181.

de algún precepto o figura jurídica, reuniendo dichas resoluciones los requisitos para constituir jurisprudencia sin que la misma sea publicada como tal, y la posibilidad de citar una resolución en tales términos como un mero precedente jurisprudenciable.

Dada la estrecha relación que lleva la labor de interpretación de la Constitución con el juicio de amparo en nuestro sistema jurídico, cuando el juicio de garantías cae ante la jurisdicción del Pleno de la Suprema Corte, abre la posibilidad de que éste haga una nueva interpretación de la Constitución independientemente de haber o no un criterio jurisprudencial o tesis aislada cualquiera que sea su origen, denotando el carácter del Pleno de la Corte, de máximo contralor de la interpretación constitucional de los actos realizados por el Estado, siguiendo los Ministros de ésta por supuesto, las mismas reglas establecidas para fijar un criterio jurisprudencial en interpretación directa de la Constitución, pero en el caso del Pleno sus criterios son del máximo carácter obligatorio y general, solamente variable por un acto similar del Pleno en sentido diverso, a través de los votos necesarios para dicho efecto y las razones para abandonar el criterio anterior, al igual que en un acto legislativo, pero iniciado en el caso del Poder Judicial, por una acción jurisdiccional y no una iniciativa de ley o reforma.

c).- La interpretación judicial.- como actividad inseparable de toda actividad jurisdiccional y de integración de derecho merece una mención especial, máxime dado el papel que tiene la misma cuando los Ministros de la Corte al interpretar la Constitución Federal, y por dicha razón los mismos al igual que los Magistrados de Circuito (y los Magistrados del Tribunal Electoral) son genéricamente responsables por la creación de jurisprudencia o tesis aisladas, de acuerdo a la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de lo anterior que de dichos individuos se exige una particular sensibilidad, además de conocer y tomar en cuenta las condiciones sociales, económicas y políticas presentes al momento de inquirir sobre el sentido de los preceptos constitucionales.

De forma simplística se han aceptado doctrinalmente como principios para la interpretación constitucional:

*“1.-Debe prevalecer el contenido teleológico constitucional o finalista de la Constitución que es la protección y la garantía de la libertad y la dignidad del hombre.*

*2.-Debe interpretarse con un criterio amplio, liberal y práctico.*

*3.-Las palabras empleadas en la Constitución deben ser entendidas en su sentido general y común, a menos que resulte claramente de su texto que el constituyente quiso referirse a su sentido legal técnico.*

*4.-La Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico, ninguna disposición debe ser considerada aisladamente.*

*5.-Se debe tener en cuenta, no solamente las condiciones y necesidades existentes al tiempo de su sanción, sino también las condiciones sociales, económicas y políticas que existen al tiempo de su interpretación y aplicación.*

*6.-Las excepciones y privilegios deben interpretarse con criterio restrictivo.*

*7.-Los actos públicos se presumen constitucionales en tanto mediante una interpretación razonable de la Constitución puedan ser armonizados con ésta”.*<sup>42</sup>

A un lado de la interpretación constitucional existe la interpretación que hacen los tribunales de las normas y figuras jurídicas, en la emisión de jurisprudencia y criterios aislados.

Por lo cual la labor de los juzgadores en la emisión de jurisprudencia a su vez como interpretación Constitucional (en virtud de su origen en un juicio de amparo) da como resultado orientación en la interpretación de la Constitución, actualización del texto constitucional a las nuevas situaciones de la realidad social a la que está encaminada y la integración de la misma con las normas secundarias o de éstas con la Constitución (a fin de mantener a ésta eficaz como norma fundamental, control para delimitar o conminar los actos de autoridad dentro de los límites de la ley suprema, e incluso dada su

<sup>42</sup> Jorge Ulises Carmona Tinoco. op. cit. pp. 113 y 114.

obligatoriedad de hecho le resta efectos positivos a la norma o figura jurídica cuando limita su alcance o aplicabilidad, de hecho delimitando su obligatoriedad (integrándola con el resto del sistema jurídico).

De especial comentario es el proceso para crear jurisprudencia del Tribunal Electoral de la Federación (cuyo procedimiento está comprendido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 232 y no en la Ley de Amparo, y la misma es obligatoria para las Salas regionales, al ser emitidas por la Sala Superior, el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales<sup>43</sup>), y sobre la misma es de mencionar que se establecerá cuando *“la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma; cuando las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique y cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la Sala Superior. Para que la jurisprudencia resulte obligatoria, se requerirá declaración formal de la Sala Superior y será obligatoria en todos los casos para el propio Tribunal, para el Instituto Federal y para las autoridades electorales locales respecto de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos o en los que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades de los preceptos de la Constitución de la República”*<sup>44</sup>.

Por lo tanto de *“manera proporcional a éste gran poder, se hace necesario contar con un adecuado sistema de selección, nombramiento y responsabilidad, acordes con el papel central que los jueces constitucionales desempeñan en la evolución y eficacia del orden jurídico constitucional de un*

<sup>43</sup> Para un estudio detallado y comparativo entre la jurisprudencia del Tribunal Electoral y la jurisprudencia del resto del Poder Judicial, se puede consultar la obra de María Macarita Elizondo Gasperín *“Marco Constitucional y legal de la jurisprudencia en materia electoral”*, en la Revista *“Justicia Electoral”*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Año 1997. No. 9.

<sup>44</sup> José de Jesús Covarrubias Dueñas. *“Justicia Electoral”* Revista Jurídica Jalisciense. Año 8, No. 1 Enero -Abril, 1998. Universidad de Guadalajara Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas. p. 39.

*Estado, de tal forma que les permita llevar a cabo su labor de manera independiente, imparcial y responsable”.*<sup>45</sup>

c) La emisión de reglamentos.- dicha función atiende específicamente a que el propio Poder Judicial está facultado para emitir sus reglamentaciones interiores, o sea encaminadas únicamente para sus miembros, a fin de hacer viable el desempeño de las funciones encomendadas y la efectiva aplicación de las facultades atribuidas a través de los mismos. Igualmente los mismos reflejan los criterios y lineamientos que dan unidad a la función jurisdiccional, con la finalidad de respetar la jerarquía, unidad y dirección del Poder Judicial.

Dicha función debe ser ejercida por un órgano propio del Poder Judicial, al estar encaminado la misma al funcionamiento interno del mismo y no siendo el reglamento una auténtica ley, no recae en la facultad exclusiva del Poder Legislativo para emitir leyes, con lo cual la independencia del Poder Judicial para reglamentar su funcionamiento interno como mejor pueda cumplir con sus funciones, reafirma la autonomía e independencia del Poder Judicial de los otros poderes.

Ahora bien las facultades de reglamentación interna se encuentran repartida en tres órganos: La Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Federal Electoral, cada uno en sus propias jurisdicciones y el primero de ellos en virtud de su supremacía en el Poder Judicial Federal a través de Acuerdos de Gobierno, el Consejo de la Judicatura a fin de eficientemente dirigir la administración de los Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito, así como la implementación del novedoso sistema de Carrera Judicial, a través de sus Acuerdos Generales, y el no menos novedoso Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (incorporado al mismo en 1996 para efectivamente atender los reclamos políticos en materia electoral, propios de cada demarcación política). Dicha función considerada materialmente como “legislativa” tiene su limitación y diferencia en alcance, en que a través de reglamentaciones y acuerdos internos, los mismos únicamente están dirigidos al grupo de personas que integran los órganos que administran, en el desempeño de sus funciones, y no a personas o individuos fuera del Poder Judicial.

---

<sup>45</sup> Jorge Ulises Carmona Tinoco. op. cit. pp. 121-124 y 129.

## 2.- Funciones materialmente “administrativas”:

Estas funciones desempeñadas por el Poder Judicial denotan la autonomía con la que dicho poder opera, en ejercicio de su autonomía e independencia respecto de los otros poderes para un auténtico equilibrio entre los mismos:

a).- Gobierno y administración de los tribunales.- Si bien la tradición es que la administración (en sentido estricto) de los tribunales recaiga en los órganos superiores de los tribunales mexicanos, “...según la tradición española que confiaba dicha actividad a las Audiencias y al Consejo de Indias durante la época colonial...”, y que alguna vez fue suprimida, “...encomendándose la misma a la Secretaría de Justicia, la que fue suprimida definitivamente, por considerarse que afectaba la autonomía de los tribunales en el artículo XIV transitorio de la constitución vigente...”<sup>46</sup>, ahora se encuentra atenuada en virtud de la introducción del Consejo de la Judicatura, que como órgano no jurisdiccional del Poder Judicial, tiene a su cargo la administración propiamente dicha, de los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito de toda la República, dejando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a su propia administración interna, respetando la supremacía de dicho órgano dentro del Poder Judicial Federal y de manera indirecta a través de la Comisión de Administración, gobierna al novedoso Tribunal Federal Electoral. Esto con la finalidad que las labores propiamente administrativas no sean un obstáculo para la eficiente actividad de la judicatura en la resolución de controversias, y las mismas sean realizadas por un órgano especializado.

Dichas facultades implican genéricamente los nombramientos, promociones y remociones de los servidores públicos que lo integran, la vigilancia y sancionamiento de las faltas de los mismos, la determinación de los órganos y jurisdicciones de los distintos circuitos en que se divide territorialmente el Poder Judicial Federal, a fin de atender efectivamente las necesidades jurisdiccionales del país a través de los limitados órganos que integran el Poder Judicial federal.

<sup>46</sup> Héctor Fix Zamudio. op. cit. p. 106.

b).- Elaboración y ejercicio autónomos de programa presupuestario.- A fin de que los órganos del Poder Judicial, como cualquier órgano del Estado, cumpla con sus fines debe contar con los recursos materiales y humanos, además de los jurídicos, para efectivamente atender los reclamos jurisdiccionales de la población, asignándosele un presupuesto conforme a un proyecto presupuestal elaborado por el propio Poder Judicial, mismo que previa aprobación por el Congreso de la Unión, es tomado en cuenta para el período fiscal que corresponda, a fin de que de los ingresos de la Federación se asigne una parte de los mismos al Poder Judicial para los distintos subprogramas elaborados en el mismo, ésto en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación elabora su propio presupuesto interno, el Consejo de la Judicatura Federal elabora el del resto del Poder Judicial excepto del Tribunal Federal Electoral, y es través de una Comisión de Administración que se elabora el presupuesto de éste Tribunal, tanto de sus Salas Regionales como de la Sala Superior del mismo.

Dicha labor no siendo propiamente de carácter jurídico, requiere de conocimientos técnicos propios de la administración en estricto sentido, y por lo mismo entran aquí los asistentes técnicos en las distintas áreas del conocimiento, a fin de apoyar la labor jurisdiccional del Poder Judicial, incluyéndose desde administradores, contadores, actuarios, ingenieros, doctores y peritos, hasta el personal administrativo, quienes hacen posible que los juzgadores tengan los elementos materiales y humanos para el desempeño de sus funciones, requiriendo todos ellos a su vez, de ser retribuidos en sus servicios y labores respectivos.

Con ello se denota la autonomía e independencia del Poder Judicial, en virtud de no depender de otro Poder del Estado para la elaboración de programas de trabajo propios de su función jurisdiccional o en apoyo de la misma, tanto para el sustento del mismo como para el desarrollo del mismo, estableciendo los recursos materiales y humanos necesarios para dichos fines; sin embargo es en coordinación con los demás Poderes que ésto es posible, en virtud de que para cerrar el círculo de financiamiento del Poder Judicial se debe emitir la Ley de Ingresos y la Ley de Egresos de la Federación por el Congreso de la Unión, y la misma debe ser ejecutada por el Poder Ejecutivo, a través de sus dependencias competentes para la efectiva y eficiente recaudación de dichos ingresos, que serán aplicados conforme al programa elaborado por el Poder Judicial en lo que al mismo respecta.

c).- Fiscalización interna.- Una vez ya elaborado, aprobado y asignado un presupuesto al Poder Judicial, se debe de vigilar que el mismo sea efectivamente implementado, a fin de buscar una eficiente aplicación del presupuesto sin desvíos ni sobrantes, ésto en virtud de que todos los recursos asignados al Poder Judicial en un periodo fiscal son establecidos concretamente para ser aplicados en el mismo, en los términos del propio programa de presupuesto elaborado y aprobado.

Todo Poder del Estado debe contar con su órgano contralor interno que supervise la efectiva aplicación del presupuesto asignado a cada uno de los órganos, en los términos del propio programa de presupuestación, sin que exista injerencia de otros Poderes en dicha supervisión.

Así las cosas en el Poder Judicial Federal, la Suprema Corte de la Nación tiene su propia contraloría interna a fin de supervisar el presupuesto propio de la Corte, el Consejo de la Judicatura Federal tiene su propio órgano auxiliar encargado de supervisar el presupuesto del resto del Poder Judicial a través de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación y por lo que respecta al Tribunal Federal Electoral, dando la participación que corresponda a la Comisión de Administración, como órgano mixto integrado por miembros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.

d).- Jurisdicción para la resolución de las controversias laborales correspondientes a los trabajadores que laboran en sus órganos integrantes conforme al artículo 123 constitucional apartado B.

Como todo órgano del Estado, los órganos del Poder Judicial, cuentan con personal administrativo, no encargado directamente de las funciones jurisdiccionales encomendadas a dichas autoridades judiciales, pero cuya labor hace posible el desempeño de sus funciones jurisdiccionales y administrativas de los titulares de dichos órganos judiciales, personal que como toda fuerza de trabajo tiene derechos laborales amparados por la constitución, y tomando en cuenta que en nuestro sistema jurídico, los trabajadores del Estado y los trabajadores del sector privado tienen tratamiento distinto, en virtud de que no pueden tener la misma autoridad jurisdiccional (ésta última necesariamente integrante de un Poder del Estado) los trabajadores de los distintos Poderes en



un respeto a la Separación de Poderes, dado que los trabajadores y sus controversias que se susciten con motivo (o so pretexto) de sus relaciones laborales, son potencialmente un factor de ineludible presión para el normal funcionamiento de los establecimientos donde laboran (independientemente de existir violaciones a sus derechos laborales), en el caso de los órganos del Poder Judicial, éstos establecimientos corresponden precisamente a las instalaciones de los tribunales judiciales federales, y los servicios públicos de administración de justicia que en ellos se desempeñan, son de interés público su desempeño y la suspensión a las mismas constituye un total detrimento del Estado de Derecho, en virtud de quedar efectivamente desamparados los derechos de los gobernados que en todo momento requieren de la actuación de dichos órganos para la protección de los inevitables actos que los violentan.

Por lo mismo el delicado tratamiento ( y resolución) de las controversias laborales queda a cargo de las autoridades que faculden cada uno de los Poderes de la Unión, para la resolución de los mismos, en aplicación del apartado B del artículo 123 y su ley reglamentaria (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

En el caso del Poder Judicial de la Federación, dichas facultades se distribuyen en dos órganos, según donde laboren los trabajadores cuya controversia laboral se trate, ésto es que la Suprema Corte de Justicia, está facultada para resolver a través del pleno dicha controversias, previo informe que remita la Comisión Sustanciadora Unica del Poder Judicial de la Federación (ante la cual igualmente tiene facultad de nombrar a su representante). Por otro lado las controversias laborales respectivas a los trabajadores que laboren en el resto del Poder Judicial Federal, serán resueltas por el Consejo de la Judicatura Federal conforme al dictamen que presente la Comisión Sustanciadora (ante la cual de igual manera está facultado dicho órgano para nombrar su representante).

Dichas funciones administrativas demuestran que la independencia del Poder Judicial está establecida de derecho no sólo para su formación e integración, sino también en su operación. Para su subsistencia con el resto de los órganos del Estado, necesita de la operación de los otros dos poderes y sus respectivos órganos en la unidad del Poder Público del Estado, a fin de existir plenamente como autoridad estatal, esto es desde que son creados por las leyes con sus atribuciones y jurisdicciones, su presupuesto debe ser tomado en

cuenta para un periodo fiscal determinado en las leyes que establezcan las contribuciones, por cuya recaudación el Estado se hace allegar de recursos necesarios para su operación material y hacer factible (entre sus diversos fines) la prestación del servicio de administración de justicia, la cual en numerosas áreas para efectivamente hacer cumplir sus resoluciones y que el interés de la sociedad esté legalmente representado en los procedimientos los órganos del Poder Judicial requieren de la actuación de las dependencias del Poder Ejecutivo.

e).- Disciplina de sus miembros.- La labor de los servidores públicos en el Poder Judicial, con la autoridad de ejercer sus funciones sin injerencia de otros poderes, debe de ser desempeñada de manera responsable, esto es que las personas en quienes se encuentran conferidas dichas funciones, habrán de responder de sus actos, cuando los mismos se despeguen del texto o del espíritu de la ley, y que el mismo sea en detrimento de las instituciones donde laboran, y/o en perjuicio de la población a quien se está sirviendo. Por dicha razón y en respeto del Estado de derecho deben existir los medios de defensa contra dichos actos arbitrarios, en primer lugar para aquellos afectados por dichos actos, y el establecimiento de una sanción debe buscar primero la prevención de los actos a ser sancionados y en segundo lugar sancionar aquellos efectivamente cometidos a pesar de la existencia y conocimiento (o desconocimiento) de una responsabilidad por una conducta determinada.

En el caso de la responsabilidad administrativa, la misma se exige por causales muy amplias, que no buscan sino que la actividad de los servidores públicos en el servicio público otorgado por los mismos, sea ejercida de la manera más eficiente y profesional posible, en estricto apego de las leyes y su espíritu a fin de cumplir en la mayor medida posible las necesidades públicas de la población, garantizadas en su atención por la Constitución, a la cual igualmente están juramentados a proteger, cumplir y hacer cumplir, dichos servidores públicos. En el caso de los miembros del Poder Judicial *"una de las diferencias fundamentales entre los países con un sistema de administración de justicia que es socialmente eficiente, y aquellos con uno que no lo es consiste en la conciencia asumida por los jueces y sus auxiliares de que la administración de justicia es esencialmente un servicio...cuando los servicios son mal prestados no solamente dejan de ofrecernos una comodidad y nos producen desagrado, sino que pueden causarnos perjuicios y sufrimientos. Este es el caso de los servicios de salud y justicia, entre muchos otros. Para*

*éste último, la sociedad siempre encuentra alternativas y sustitutos. Los sustitutos para remediar el descontento con una deficiente administración de justicia han sido, a lo largo de la historia, el desarrollo del arbitraje, la mediación, la conciliación y , en los casos más graves, la anarquía y la violencia".<sup>47</sup>*

La cultura del servicio público que se busca implantar propiamente desde la reforma de 1982 al título cuarto constitucional, encuentra en la responsabilidad administrativa un medio para exigir(asi como definir efectivamente) las cualidades necesarias socialmente hablando del servicio otorgado, a fin de que el mismo auténticamente cumpla con los fines para los que fue instaurado.

La responsabilidad administrativa ampara por ello propiamente derechos públicos, sin que por ello los derechos de los particulares queden desatendidos por dicha forma de responsabilidad, y como consecuencia de ello es el derecho de todo ciudadano (y no del Ministerio Público o del órgano legislativo representante de la voluntad popular o política), la denuncia y seguimiento de los actos imputados como de responsabilidad, así como que la ley expresamente recoge la posibilidad de que haya daños a particulares por dichos actos administrativamente sancionables, cuestiones que no tendrían sentido si lo que se tutelara fueran meramente derechos públicos, que excluyen a los particulares para el ejercicio de la acción que busca la sanción administrativa (y conforme a la Ley de Responsabilidades vigente de exigir la indemnización estatal por los daños y perjuicios consecuencia de los actos así denunciados), así como la respuesta a dicha acción como una petición lícita.

Por último la responsabilidad administrativa más allá de simplemente buscar sancionar las conductas desapegadas a los principios de legalidad, imparcialidad, independencia, profesionalismo, honradez y eficiencia, busca reducir las prácticas viciosas como tales identificadas por los gobernados y el propio órgano que conozca de las mismas, a través del estudio de las quejas interpuestas y analizadas en conjunto, independientemente de haberse configurado y determinado una responsabilidad administrativa en las mismas,

<sup>47</sup> Roberto G. Mac Lean *La Reforma del Estado. Estudios comparados*. UNAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. Editores José Luis Soberanes, Diego Valadés y Hugo A. Concha. México, 1996. pp. 527 y 528.

a través de los acuerdos generales emitidos por dichos órganos de observancia obligatoria en los órganos bajo su supervisión así como los programas de formación y actualización de la Judicatura, lo que se traduce en una función administrativa en estricto sentido más del Poder Judicial de la Federación, en busca de una mayor eficiencia en el aprovechamiento de sus recursos materiales y humanos en la consecución de los fines del Estado confiados al mismo.

f).- La Carrera Judicial.- dentro de las funciones administrativas del Poder Judicial de la Federación, está la selección, nombramiento, promoción, adscripción, readscripción, (y en casos extraordinarios el sancionamiento e incluso la separación o destitución e inhabilitación para cargos públicos) de los individuos que integran sus órganos, como forma de administración de sus recursos humanos y la implantación de políticas propias del Poder Judicial afines a la función jurisdiccional, en una constante voluntad de profesionalizar el cargo judicial y la función jurisdiccional.

Dicha atribución es elemental para un auténtico ejercicio de independencia y autonomía del Poder Judicial, que constituye un importante factor para determinar el grado de la misma respecto de los demás Poderes del Estado, en la medida en que éstos tengan o no injerencia en la selección y nombramiento de los titulares de sus órganos.

Ejemplo de éste último lo constituye los diversos sistemas actuales para la selección de individuos que fungirán como juzgadores, *"en Inglaterra el Lord Chancellor lleva a cabo la selección entre los barristers mayores de cincuenta años, mientras que en los Estados Unidos hay diferencias entre el nivel estatal -en el cual no existe uniformidad en cuanto a los métodos- y el nivel federal, en que son el presidente de los Estados Unidos y su grupo de asesores, el Departamento de Justicia, el Committee on the Federal Judiciary de la American Bar Association, y los personajes políticos estatales que pertenezcan al partido del presidente, quienes llevan a cabo el proceso de selección si seguir reglas prestablecidas, ...en el sistema francés y español, ...la selección de los juzgadores se realiza entre los egresados de las escuelas de derecho que aprueben un examen general para incorporarse a cursos especializados, entre cuyos alumnos se nombrará posteriormente a jueces"*.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> José Ramón Cossío Díaz. op. cit. pp. 31 y 32.

El nombramiento propiamente de los cargos judiciales a su vez puede tener modalidades distintas a la selección (la cual determina que sujetos pueden ser elegibles a la función judicial), así las cosas *“en Inglaterra, la designación compete la reina, quien al efecto recibe el asesoramiento del Lord Chancellor. En Estados Unidos existen diversas opciones: elección por todo el electorado (Arkansas y Alabama); elección con intervención de los partidos políticos (Nuevo México); designación por el jefe del Ejecutivo con aprobación del Senado (New Jersey, Maine y los jueces federales) o nombramiento por los propios tribunales (Alaska y Louisiana)”*<sup>49</sup>.

A diferencia de los anteriores en nuestro sistema jurídico, con la implantación de la carrera judicial dicha atribución administrativa compete al propio Poder Judicial Federal a través del Consejo de la Judicatura Federal (excepto para los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en menor medida para los del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), mediante la evaluación de los aspirantes en exámenes de oposición y la valoración de sus méritos por un colegio de juristas (algo más profesional y menos político que los sistemas de selección y nombramiento de los sistemas arriba mencionados).

## V.- Garantías Constitucionales.

En las normas constitucionales cabe hacer una distinción entre las mismas: *“las que se refieren a la estructura y actividad del Estado por una parte (orgánicas), y por la otra las que aluden a los derechos fundamentales del hombre (dogmáticas)”*,<sup>50</sup> ambas son la expresión de las ideas fundamentales de la soberanía del pueblo plasmadas en la carta fundamental, que definen propiamente a Estado y circunscriben la actuación de las autoridades para con los gobernados, dichas decisiones fundamentales en su parte dogmática establecen:

### 1.- Las garantías individuales

---

<sup>49</sup> José Ramón Cossío Díaz op. cit pp. 32 y 33.

<sup>50</sup> Jorge Sayeg Helú. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa S.A. México 1987. p. 21.

- 2.- Los derechos sociales
- 3.- Las relaciones Estado-Iglesia
- 4.- Los principios democráticos fundamentales<sup>51</sup>

Por otro lado las normas constitucionales orgánicas establecen como decisiones fundamentales del pueblo mexicano:

- 1.- El sistema republicano representativo y federal (forma de gobierno en que los poderes residen esencial y originariamente en el pueblo y son ejercidos por él, a través de sus representantes dentro de una unión de entidades federativas),<sup>52</sup>
- 2.- La división de poderes (como división de funciones soberanas del Estado, que implican una unidad de Poder Público, que se ejerce en un equilibrio y coordinación mediante la independencia dichos Poderes supremos entre sí)
- 3.- El sistema federal de competencias (que implica un pacto de unidad entre los estados miembros, reconociendo a éstos como libres y soberanos, salvo en lo que compete expresa o implícitamente a la propia Federación)

Por su parte las garantías individuales están establecidas fundamentalmente en la doctrinariamente llamada parte dogmática de la Constitución, ésto es los primeros veintinueve artículos de la Constitución.

*El concepto de garantía "en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional. De esta guisa, se ha estimado, incluso por la doctrina, que el principio de legalidad, el de división o separación de poderes, el de responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, etc. son garantías jurídicas estatuidas en beneficio de los gobernados; afirmándose también que*

---

<sup>51</sup> Jorge Sayeg Helú. op. cit. p. 24.

<sup>52</sup> Efraín Moto Salazar y José Miguel Moto. op. cit. pp. 59 y 60.

*el mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la ley y del derecho.*"<sup>53</sup>

La actuación de los órganos del Estado está limitada por la norma jurídica, como consecuencia de la autolimitación y autodeterminación de los pueblos que en ejercicio de su soberanía se constituye en un Estado con un régimen jurídico propio en interés de la propia población en general. Por lo tanto el Estado encuentra su organización y los lineamientos fundamentales de su actuación en la propia Constitución que le da sustrato jurídico, en la vida de cualquier estado o sociedad existen jurídicamente tres tipos básicos de relaciones: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación.

a) Las de coordinación.- consisten en las relaciones entre dos o más sujetos físicos o morales en condición de gobernados, sin preponderancia ni autoridad de uno para con el otro o los otros, las mismas son de carácter privado o socio-económico, o sea Derecho Privado o Derecho Social, excluyéndose la actividad de imperio de cualquier órgano del Estado que en ellas intervenga.<sup>54</sup>

b) Las de supraordinación.- Se establecen entre los distintos órganos que integran los poderes del Estado entre conforme al Derecho Constitucional como el administrativo, estas relaciones tienen la particularidad que a pesar de derivarse de las actuaciones entre los diversos órganos del Estado, las mismas conllevan en todo momento dos particularidades: primero que en respeto a la separación de poderes las mismas carecen de imperio de ley al interactuar dos órganos de Poder Estatal y otro, pero por otro lado dentro de un mismo Poder existe la jerarquía de los órganos a ser observada en todo momento, que implica la preponderancia de un órgano superior sobre un órgano inferior, ahora bien, toda actuación de dichos órganos está autocontenida en la las normas jurídicas, y es la propia norma jurídica fundamental la que establece que dichas relaciones de supraordinación buscan que el Estado funcione sistemáticamente a través de la totalidad de los órganos de sus tres poderes, en contrapeso constitucional unos de otros, a fin de lograr los fines para los que fue instituido.

<sup>53</sup> Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Décimoquinta Edición. Porrúa S.A.. México, 1991. p. 160.

<sup>54</sup> *Ibidem*. pp. 164-165.

c).- Las relaciones de supraordinación a sub-ordinación.- Constituyen propiamente los actos de autoridad puesto que implican dos sujetos de naturaleza y carácter distinto: el Estado como persona jurídico-política a través de sus órganos y ejerciendo sus facultades de autoridad, y el sujeto pasivo de sus facultades (primordialmente el gobernado), claramente subordinado al órgano estatal. En dichas relaciones, para efectivamente configurarse un acto de autoridad, en ejercicio del poder soberano de que está investido el Estado, ejerciéndolo a través de sus órganos deben contar con los atributos de la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

Se dice que son unilaterales porque su origen estriba en la facultad potestativa del Estado de aplicar la norma, independientemente de cualquier otra voluntad proveniente de cualquier clase de tercero, con imperativos en virtud de que se imponen contra y sobre la voluntad del gobernado que contrarie la propia norma jurídica, por último son coercitivos, o sea, que su imposición se hará a través del imperio de la ley e incluso mediante los órganos de fuerza pública del propio Estado, para los casos en que falte la conducta positiva de obediencia del gobernado sujeto del acto autoritario. Así las cosas todo acto que carezca de cualquiera de éstos tres atributos no es un auténtico acto de autoridad, aún cuando tenga la apariencia jurídica de uno.

Dichas relaciones están delimitadas en su validez fundamentalmente en la propia Constitución (particularmente en la parte dogmática referida como de las garantías individuales) y su regulación secundaria, para efectos de organización y funcionamiento a través de las leyes administrativas principalmente. En virtud de lo anterior se desprende que si bien los vínculos que se generan en las relaciones entre gobernado y Estado, a fin de ser objeto de las denominadas garantías individuales, éstas solamente las comprenden en los supuestos de que el Estado actúe con los atributos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad. La totalidad de la actuación del Estado a través de sus tres poderes, debe observar el texto y el sentido de la Constitución, con lo cual estando contenidas las garantías individuales en la Constitución, la validez de los actos de autoridad dependerá de la observancia de lo preceptuado en dichos artículos en favor de los gobernados, sean personas físicas o morales, quienes tienen expedito el derecho de acudir en vía de amparo, entendido éste como medido de control constitucional instituido en favor de los gobernados en la propia Constitución, contra los actos del Estado, a través de sus órganos (incluyéndose cualquier entidad centralizada o persona



moral oficial o de derecho público, que actúe con los caracteres de unilateralidad, imperatividad y coercitividad antes referidos, cuando sus actos contrarían o faltan a dicha Carta fundamental, independientemente de si el acto es formal o materialmente legislativo, judicial o administrativo.

Así las garantías individuales como derechos públicos subjetivos, en virtud de que las mismas otorgan prerrogativas en favor de los gobernados respecto de los actos de autoridad, por el sólo hecho de ser personas, derivados de las relaciones de supra a subordinación, perteneciendo al derecho público por estar instituidos en el propio texto de la Constitución vigente (por lo mismo observable por toda autoridad mexicana) y dado que los mismos están establecidos en favor de los gobernados, sean como individuos o personas colectivas (sean de derecho privado, social o público, éstas últimas cuando se vean afectadas en sus derechos patrimoniales igualmente están protegidas por las garantías constitucionales ante actos de diversas autoridades que actúen precisamente en supra a subordinación), quienes como sujeto activo de dichas normas constitucionales quedan expeditas para acudir al juicio de amparo a reclamar la nulidad de los actos de autoridad ante la inobservancia de las normas constitucionales, por cualquier autoridad mexicana (sujeto pasivo de las garantías constitucionales), en perjuicio de cualquier persona que ostente el carácter de gobernado (como sujeto pasivo del acto de autoridad, diferenciándose del concepto de gobernado en estricto sentido que excluye a toda persona oficial o moral del Estado).

De lo anterior se denota que los derechos públicos subjetivos como lo son las garantías individuales, tiene como finalidad sostener el régimen constitucional en el país, de cualquier acto de autoridad que atente contra el texto o sentido de la Constitución., otorgando la titularidad de la acción del juicio de amparo, a fin de que una autoridad judicial federal como lo son los Jueces de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, examine el acto de autoridad impugnando, a través de una óptica constitucional, a fin de otorgar la protección de la Constitución contra aquellos actos de autoridad que estén en desapego a la norma fundamental que les da origen, declarando la nulidad de los mismos.

El contenido de las garantías individuales se encuentra disperso en los 29 primeros artículos, dicho contenido atiende precisamente a las prerrogativas en favor de los gobernados que deben respetar todos los actos de

autoridad para su validez conforme a la Constitución, por su diversidad y su antecedente filosófico en los derechos del Hombre las garantías son agrupadas en cuatro grandes grupos:

#### A) Igualdad.

La igualdad jurídicamente establece *"que la ley se ha hecho para aplicarse de un modo igual a todas las personas que se encuentren colocadas dentro de los supuestos que la propia ley prevé"*<sup>55</sup>. Dicha igualdad atiende a una apreciación jurídica de la persona como centro de imputación de derechos y obligaciones de todo individuo o persona colectiva, por lo cual se trata de una igualdad legal y no sociológica. Ahora bien *"se ha facultado a los jueces para que, teniendo en cuenta el notorio atraso de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación y su miserable situación económica, puedan eximirlos, de acuerdo con el Ministerio Público, de las sanciones en que hubiesen incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o, de ser posible, darles un plazo para que la cumplan, siempre que no se trate de leyes que afecten directamente el interés público (art. 21 del Código Civil)"*<sup>56</sup>.

Como garantía individual la misma solo aparece comparativamente y atendiendo al carácter general que tiene la norma jurídica, la igualdad que garantizan las prerrogativas constitucionales, se refieren a una igualdad jurídica, la cual se traduce como un respeto a ser considerado con los mismos derecho y obligaciones cualitativamente que cualquier otra persona colocada en la misma situación para las cuales fueron establecidas las normas jurídicas que precisamente prevén dichos derechos y obligaciones, excluyendo toda diferenciación autoritaria por cuestiones de sexo, raza, nacionalidad, religión, posición económica, ideología, etc., con lo cual la igualdad jurídica establece la obligación al Estado de tratar a todas las personas que se encuentran en una misma situación prevista en la norma jurídica vigente como iguales y con iguales efectos jurídicos para sus esferas jurídicas, evitando toda clase de distinciones por parte de las autoridades que impliquen una aplicación excesiva o deficiente de los efectos jurídicos preestablecidos por la propia norma, para la totalidad de las personas que en su hipótesis de aplicación la

<sup>55</sup> Efraín Moto Salazar y José Miguel Moto. op. cit. p. 48.

<sup>56</sup> Ibidem. p. 49.

misma prevea, y en a *contrario sensu* no deberá estimar en las mismas consecuencias jurídicas a aquellas personas que se encuentran en distintas situaciones jurídicas.

El juzgador en respeto a dicha garantía constitucional, como perito en derecho debe aplicar la ley a todos los sujetos que se coloquen en el presupuesto de la norma para imputárseles los derechos u obligaciones en la propia norma establecidos, dejando de lado cualquier clase de distinción proveniente de circunstancias y atributos derivados del ser humano como ser biológico, social, económico y/o político, en cambio lo único que limitará su actuación es al categórico reconocimiento de actualización de la norma o no en el caso que se le presenta para resolución, a fin de atender a la garantía de igualdad.

Dichas garantías de igualdad están contenidas en los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 1.- En éste artículo se prevé que todo gobernado gozará de las garantías individuales que la propia Constitución establece, y no podrá ser limitadas o suspendidas sino en los propios casos y forma que la misma establezca.

Artículo 2.- Se garantiza que toda distinción entre hombres libres o esclavos está prohibida y desconocida para todo individuo que en su territorio se encuentre.

Artículo 4.- En accidentada redacción resalta la composición pluricultural de la población mexicana, y garantiza el respeto a la misma a fin de que los pueblos indígenas y no indígenas no sean considerados como iguales en una universalidad que atente contra la conservación de dichas raíces culturales, sin que por dicha razón sea denegado ninguna clase de servicio público otorgado por Estado a la población en general a ningún grupo cultural.

La Constitución garantiza que el sexo de cada persona no será factor de distinción en una norma, estableciendo la igualdad del hombre y la mujer ante la ley.

Igualmente el artículo establece expresamente que todo individuo tiene derecho a la vivienda digna y decorosa, así como al acceso al sistema de salud que proporciona el Estado.

Artículo 12.- Se desconoce cualquier distinción en virtud de títulos de nobleza, ni privilegios o prerrogativas u honores hereditarios, otorgados en el territorio mexicano o en el extranjero.

Artículo 13.- Prohíbe expresamente:

a) leyes privativas, esto es que atendiendo a los caracteres de la norma jurídica de ser abstracta, general e impersonal, a efecto de que la misma cree, modifique, regulen o extinga derechos u obligaciones en las personas, la misma está dirigida a la totalidad de la población, así como para situaciones de hecho no concretizadas y por lo mismo no puede ser creada, aplicada o interpretada para un grupo específico de personas determinadas como individuos o personas morales específicas o para situaciones de hecho ya determinadas en el tiempo y el espacio que extingan a la norma una vez aplicada, bajo ninguna clase de distinción humana, todo acto o norma que carezca de tales atributos es atentativa de la garantía de igualdad.

b) prohibición de tribunales para causas especiales, entendidos a contrario sensu de lo que caracteriza a los tribunales generales como lo es la permanencia de los mismos en sus funciones y la posibilidad de tener injerencia válida en un número indeterminado de actos o personas singulares que se encuadren en la hipótesis abstracta constitutiva de las normas que corresponden a su ámbito competencial. Así las cosas los tribunales especiales no ostentan éstas características y propiamente se extinguen junto con el negocio jurídico determinado para su conocimiento dejando efectivamente de funcionar, por carecer de viabilidad para su posterior actuación, conforme al acto que los creó. Igualmente por tribunal especial se comprende aquel que está establecido para conocer de las causas referentes a personas específicamente determinadas, o sea creados expresamente para ellos o para determinadas causas.

c) Prohibición para los fueros que impliquen privilegios o prerrogativas de cualquier especie y contenido otorgado a persona alguna respecto de los derechos u obligaciones de otras personas que se encuentren en igualdad de

situación jurídica, cuando sean personales o subjetivos ( a quien se le otorga) y no comprendiendo los materiales u objetivos (por el negocio de que se trate) que como excepción establece el fuero de guerra para la disciplina militar, ésto en virtud de que el mismo es un fuero real material u objetivo, en virtud de que depende su jurisdicción de circunstancias trascendentes y extrapersonales como lo es la violación a las leyes militares por un militar, lo que se traduce en que ningún civil será juzgado por un tribunal militar, bajo ninguna circunstancia., ni los militares habrán de ser enjuiciados por tribunales civiles por comisión de delitos militares, aún en la concurrencia subjetiva con civiles en la presunta comisión.

d) Prohibición de emolumentos compensatorios de servicios públicos que no estén fijados en la ley. Esta garantía prohíbe que cualquier servidor público u órgano estatal, pueda acordar en beneficio de algún sujeto persona moral una retribución económica, sin que haya una contraprestación de índole pública por parte del beneficiario, así como prohibiéndole variar la remuneración ya establecida en las normas, dicha garantía que implica un beneficio en el caso de emolumentos no compensatorios para quien lo recibe, o de un pago indebido por una prestación no considerada como servicio al Estado, entendiéndose por éstos, toda prestación otorgada al Estado en beneficio del mismo o como colaboración para la realización de sus fines, tales como las desempeñadas por los servidores públicos o empleados del Estado, como las prestaciones por particulares para beneficio colectivo dentro de los programas estatales, representan un perjuicio para la solvencia del Estado por desviar recursos a negocios no comprendidos en su presupuesto y por otro lado implica una distinción para las demás personas que prestando un servicio público, tienen una carga económica mayor atentatoria a la igualdad respecto del beneficiario del pago no compensatorio o por un servicio que no constituya un servicio público concebido como tal por la ley, igualmente el cobro de tales prestaciones a los gobernados a través de actos de autoridad es atentatorio de ésta garantía.

La autorización de tales pagos es una violación a dicha garantía específica de igualdad, y por otro lado la falta de protección contra el cobro que por una prestación que no es un servicio público como tal concebido por la ley, por un gobernado en quien recaiga un acto de autoridad en tal sentido ordenándolo o autorizándolo, es una violación a la garantía de igualdad.

## B) Libertad

Toda persona tiene la finalidad de perseguir en una subjetiva apreciación una satisfacción permanente de sus necesidades individuales, independientemente de las circunstancias materialistas que lo rodeen, con una finalidad común en todos los hombres: la búsqueda de la felicidad, identificándola a través de los fines o los medios de su conducta, propios para cada persona, obrando por sí mismo dicha selección de fines así como de medios para lograr su autosatisfacción.

Ahora bien el individuo introducido en una sociedad igual que el resto de sus miembros individualmente considerados, comparte un lugar y tiempo en el espacio con otros individuos que a su vez tienen la necesidad inmanente de satisfacer sus propias necesidades traducidas en sus fines y medios propios que ellos mismos escogen, apareciendo finalidades comunes ante necesidades comunes propias de la vida comunitaria que a su vez son necesidades satisfacer como fines comunes a través de medios igualmente comunes a los miembros de dicha agrupación, que en términos generales es tendiente a la pacífica convivencia de los miembros de la comunidad en la consecución de sus fines propios de cada uno, tal es la vida en sociedad, desprendiéndose de lo mismo que lo cual hay dos aspectos de la conducta del individuo en la persecución de sus fines:

El primero a nivel personal que atiende a las necesidades personalísimas del individuo en cuestión cuya satisfacción no va más allá directamente de los límites de su propia persona como manifestación de su libertad individual

En segundo lugar, una vez introducido el sujeto en la sociedad la complejidad de sus necesidades se fusionan con las necesidades de los demás miembros de la comunidad, creando a su vez necesidades colectivas que requieren de un consenso que abarque la voluntad individual de la mayoría de ellos, en la satisfacción de éstas nuevas y más complejas necesidades colectivas, apareciendo así la libertad social, en la cual el individuo busca la trascendencia de su voluntad al contorno real que le rodea, traduciéndose dicha voluntad, efectivamente como la aportación y contraposición de su persona individual y con la de los demás miembros de la sociedad, ideáticamente conformando una voluntad colectiva que representa los intereses colectivos de los miembros.

En virtud de que el Derecho atiende al aspecto externo de la conducta de las personas a fin de salvaguardar las condiciones elementales y necesarias para la pacífica convivencia de los miembros de una población en un territorio determinado, de manera que la libertad social de los individuos no inhiba, en un espíritu de justicia, la libertad social o individual de los demás miembros, dicha disciplina social atiende, estudia y regula las conductas que trascienden a los intereses jurídicamente protegidos por las normas jurídicas, sin regular o limitar la libertad social del individuo más allá de lo necesario para salvaguardar la libertad social e individual de otros, de ahí que la libertad de los gobernados como sujetos pasivos a los que su conducta la norma jurídica regula, es enunciativamente garantizada en la Constitución y limitativamente regulada a través de las normas, las cuales buscan una organización que otorgue dicha facilidad a la totalidad de la población y no solo a unos cuantos privilegiados, en un principio de orden inherente a toda sociedad.

Como garantía individual, la libertad es un elemento universalmente reconocido como inseparable del ser humano para su auténtico desarrollo como persona así como para la consecución de sus fines personales e incluso colectivos, existiendo amplia documentación por todos los países del mundo, así como por las organizaciones internacionales en tal sentido, unánimemente estableciendo la obligación de todo Estado moderno de respetar dicho derecho fundamental de la persona humana.

Así las cosas en nuestro sistema jurídico, el respeto del Estado a la libertad positivamente se establece de manera fundamental en las garantías constitucionales de libertad que reconocen en el individuo la potestad o el derecho público subjetivo de reclamar del mismo Estado la protección de dicha libertad frente a actos de autoridad que atenten contra los derechos mínimos salvaguardados en los artículos constitucionales que contienen las garantías de libertad específicas.

Retomando el texto constitucional tenemos las siguientes garantías de libertad específicas.

Artículo 5.-Atiende a la libertad de trabajo, que en términos generales establece que el individuo está garantizado a elegir la ocupación que en su propia apreciación, es el medio remunerado para la consecución de sus fines, y

en sentido contrario toda ocupación impuesta o seleccionada por un acto de autoridades atentatoria de dicha garantía, limitando el objeto de dicha libertad, únicamente cuando la conducta pretendida por el gobernado sea considerada ilícita por alguna norma de derecho o cuando la misma sea atentatoria de derechos de terceros, caso en que únicamente será vedada en lo particular por resolución judicial y en el caso de atentar contra derechos de la sociedad por resolución gubernativa.

Tampoco ninguna ocupación podrá lícitamente ser exigida sin su justa retribución, ni podrá ser impuesta a ningún gobernado en caso distinto a que sea una pena determinada por autoridad judicial en términos del artículo 123 constitucional, en el caso de servicios públicos concejales o de elección popular, así como de índole social y los de prestación a las armas o el de fungir como jurado serán en principio obligatorios salvo las excepciones que las leyes así establezcan

Por otro lado como limitación al objeto de la libertad de trabajo el mismo artículo establece que los ejercicios profesionales de ocupaciones que requieran cédula o licencia para su lícito ejercicio serán determinados por las leyes que los propios estados establezcan, para que opere dicha limitación a su ejercicio.

Por último no será reconocido por el Derecho ningún convenio que menoscabe la libertad individual del individuo, ni le obligue en función de un convenio de trabajo, cualquier tipo de renuncia a sus derechos políticos o civiles, o relativos a la ciudadanía, o que implique la renuncia o menoscabo a una actividad económica determinada, ni podrá ser ejercida ninguna clase de coacción para que se ejecute dicha actividad, limitándose la responsabilidad del trabajador en dicha negativa a realizar lo convenido a la responsabilidad civil derivada de la misma.

No puede haber privación del producto del trabajo sino en virtud de resolución judicial, en los casos que las leyes expresamente señalen para los fines que las mismas persigan, conforme a la propia Constitución.

Artículo 6.- Garantiza la libre expresión de ideas.-constituye uno de los factores indispensables para el progreso cultural y social, es mediante la



emisión y difusión de ideas como se impulsa la identidad individual, social nacional y humana, la investigación científica, y la creación de vínculos entre los hombres y colmándose lagunas en sistemas ya existentes, criticándose vicios, defectos y aberraciones de los mismos , conformando una unidad coherente que incluya a la totalidad de los miembros de la colectividad, así como un instrumento para conformar la libertad de los mismos.

Una de las más claras formas de limitar el desarrollo del ser humano, reprimiéndolo como miembro de una sociedad, la constituyen los obstáculos para que exprese sus sentimientos, ideas u opiniones respecto a su propia concepción, así como del medio que lo rodea.

Como garantía constitucional la misma se contrae a que ningún órgano del Estado en procedimiento judicial o administrativo, no solo no limitará sino que tampoco, realizará pesquisa alguna respecto a toda manifestación o emisión oral, escrita o impresa de ideas, así como su difusión bajo cualquier forma (medios escritos, radio, televisión, cinematografía, etc.).

Por otro lado dicha garantía de libertad (como toda libertad a efecto de mantener su naturaleza) tiene sus límites igualmente plasmados en el mismo artículo 6 constitucional y éstas son:

- a) Cuando se ataque a la moral.
- b) Cuando ataque los derechos de tercero.
- c) Cuando provoque algún delito.
- d) Cuando perturbe el orden público.

Dichas limitaciones si bien en el texto y espíritu de la Constitución, buscan que el ejercicio de dicha libertad sea precisamente para conservarla y que la misma no limite el ejercicio de otras, caso en que deberán actuar las autoridades judiciales y/o administrativas tal y como señala el texto del artículo constitucional, pero que dichas hipótesis de limitación por su falta de definición práctica, abre la posibilidad a interpretaciones que dejando atrás el espíritu de la propia Constitución, no hacen sino limitar inconstitucionalmente dicha garantía, reprimiendo el espíritu humano en su desarrollo garantizado en dicho aspecto de expresión de ideas tanto como individuo como miembro de la sociedad, que implica igualmente el carácter de gobernado.

Aún más peligrosa es la interpretación de la segunda parte de dicha garantía, que se refiere a que será el Estado el que proteja el derecho a la información, que si bien el espíritu de dicho texto busca que el Estado a través de sus órganos salvaguarde los medios de comunicación a fin de que la población esté informada de lo que acontece, no sólo en el país sino en el exterior, en la práctica abre la posibilidad a que el Estado se convierta en un censor de las ideas y no en promotor de las mismas cualquiera que las mismas sean, las cuales sólo deberán ser limitadas cuando adolezcan de alguno de los vicios que el propio artículo constitucional menciona.

Artículo 7.- Tutela la manifestación del pensamiento, de las ideas, de las opiniones, juicios o ideologías por medios escritos (libros, folletos, periódicos o diversos medios tecnológicos) a la población general, pudiendo ésta escribir sobre cualquier materia.

Igualmente el mismo artículo expresamente prohíbe cualquier clase de prevención o requisito de garantía a autores o editores para la publicación de cualquier escrito, ni censurar las obras publicadas.

El ejercicio de dicha libertad de expresión y publicación de ideas por escrito, al igual, que el de toda libertad, debe ser ejercida de manera responsable y de manera que no violente las garantías constitucionales de otras personas, por lo cual el artículo establece como límites a la libertad de imprenta, cuando la misma no respete la vida privada, la moral o la paz pública. Dichos límites por genéricos son de dudosa aplicación conforme al espíritu del artículo, por un lado, admiten la posibilidad de abusos por parte de la autoridad de extralimitarse en el alcance de dichas limitaciones en detrimento de la garantía de imprenta, o por otro lado los particulares pueden verse afectados por el abuso de la misma ante una falta adecuada de definición de los límites de ésta para su la defensa de sus derechos cuando sean violentados por un exceso prohibido conforme al espíritu del artículo 7 constitucional, en virtud de lo mismo el propio artículo establece la prohibición de ser sujetas a una acción penal las personas que trabajan en un establecimiento dedicado a la impresión y/o publicación de material escrito, cuando por una publicación se cometa un delito de imprenta, para los cuales será competente el Jurado Popular, sin previamente establecer la directa responsabilidad penal de dichas persona en el delito, igualmente queda

prohibida el secuestro del material de impresión, ésto a fin de evitar precisamente que en un acto de incriminación se clausure un lugar de impresión, que independientemente del material publicado (salvo los casos en que el material constituya en sí la comisión de un delito, o lo constituya su impresión o publicación) sin que la comisión del delito sea justificación para inutilizar un instrumento o medio tan necesario para la divulgación cultural.

Como juzgador, tanto la justicia que imparten los juzgadores de carrera judicial como los miembros del Jurado Popular, la protección de ambas garantías y la definición e interpretación de los límites a las mismas, a fin de salvaguardarlas en su totalidad, queda a su prudente arbitrio en virtud de la falta de definición práctica en la ley secundaria, como consecuencia de lo escueto del texto constitucional, pero únicamente es la judicatura la que interpreta el alcance de dicha garantía y el otorgamiento de la protección del Poder Público para los gobernados.

Artículo 9.- Consagra la libertad de reunión y asociación . Esta garantía se refiere a dos especies de libertad: la de reunión y al de asociación. *“...Por asociación se entiende toda potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con substantividad propia y distinta de los asociantes, y que tiende a la consecución de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente. ...el derecho de reunión por el contrario, simplemente se trata de una pluralidad de sujetos desde un mero punto de vista aritmético, la cual, por lo demás, tiene lugar en virtud de la realización de un fin concreto y determinado, verificado el cual , aquélla deja de existir”<sup>57</sup>.*

El ejercicio de dichos derechos constitucionales, igualmente tiene limitaciones: por un lado deben ser con objeto lícito, por otro lado queda prohibido el uso de violencia o amenazas, y por último queda prohibido dicho derecho para tomar parte en materia de política nacional a los extranjeros.

El segundo párrafo del artículo consagra el derecho a las manifestaciones públicas de reclamo o petición dirigidas a las autoridades mientras no se haga uso de la violencia o las amenazas o cualquier presión

<sup>57</sup> Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. op. cit p. 377.

para obligar o intimidar a una autoridad para obtener algo de la misma por dichos medios, independientemente de ser lícito o no lo peticionado.

Una limitación no comprendida en dicho artículo y de importante mención estriba en la derivada del principio de separación de la Iglesia y el Estado, por el cual ningún ministro de culto religioso podrá asociarse o reunirse con fines políticos en favor o en contra de algún candidato o grupo político, en ninguna ocasión de índole religiosa. Igualmente ninguna agrupación política podrá hacer alusión en su título a ninguna palabra o símbolo religioso. Por último quedan prohibidas las reuniones de carácter político en los templos.

Artículo 10.- Atiende a la libertad de posesión y portación de armas. Esta libertad específica atiende al derecho natural a la autodefensa ante una agresión física en defensa de la persona y de sus bienes, mediante la posesión de armas en el domicilio del gobernado. Dicha libertad tiene dos limitaciones: la primera que las armas estén efectivamente en el domicilio del gobernado, prohibiéndose por ello el libre tránsito con las mismas, así como la finalidad de las mismas únicamente atiende a la legítima defensa del gobernado de la seguridad dentro de su domicilio, la segunda limitación atiende a que las armas permitidas por dicho artículo serán por excepción las que no estén reservadas al uso exclusivo de las fuerzas armadas. El artículo deja a la legislación secundaria la determinación de los requisitos y formas para la licitación de la posesión de armas de fuego (Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos).

Artículo 11.- Contiene la libertad de tránsito.- la misma establece el derecho de toda persona de circular por todo el territorio del país sin necesidad de permiso, documento o requisito alguno, como garantía se reduce al desplazamiento físico del gobernado, cuyas limitaciones solamente podrán ser en los casos y términos que estipulen las leyes y por orden de juez por responsabilidades penales o civiles, o por autoridad administrativa competente, en casos de inmigración, emigración y salubridad, así como para los casos de extranjeros considerados como dañinos por el Estado. Dicha garantía deja sus limitaciones a las leyes secundarias, y en el caso de los extranjeros, de conformidad con el artículo 33 constitucional y como excepción a la garantía de audiencia, pueden ser expulsados sin juicio previo de ser considerados como nocivos o dañinos a la sociedad mexicana. De

manera más amplia las autoridades administrativas podrán impedir conforme a las leyes derivadas de la Constitución, que determinadas personas se introduzcan en territorio nacional y se radiquen en él, o por razones de salubridad, prohibir que entre salga o permanezca en un sitio por razones de salud pública, entre otros casos.

Artículo 24.- Contiene la libertad religiosa.- retomando indudablemente la historia de nuestro país y las implicaciones que tuvo las relaciones entre Estado e Iglesia, la separación de ambos igualmente está reflejada en la Constitución, máxime cuando una inquietud inmanente al ser humano es el cuestionamiento de su propio origen y sus fines últimos, así como su papel en el universo que lo rodea, por lo cual dicha actividad intelectual inmanente al hombre como toda expresión de ideas no puede ser coartada o limitada o impuesta y la libre búsqueda de respuestas a las máximas inquietudes existenciales del ser humano queda garantizada a través de dicho precepto constitucional, de igual manera las prácticas religiosas propias de las creencias de cada persona, ordinariamente se practicarán en los templos y cuando sea fuera de los mismos será conforme a las Leyes que conforme a éste artículo se expidan, en todo caso las limitaciones a dichas prácticas religiosas es que en las mismas no se cometan actos expresamente prohibidos por la ley.

Artículo 16.- Dentro del mismo ahora se encuentra la libre circulación de correspondencia por en el país, a través del mismo o hacia afuera de su territorio, que expresamente garantiza la inviolabilidad de la correspondencia que corra bajo sello sea transportada o almacenada por las estafetas (correo ordinario) y su violación será penada por las leyes federales y el Código Penal, siendo más severa cuando dicha violación sea perpetrada por un miembro del correo que por un gobernado ordinario. Dicha garantía si bien es de entenderse que implica más bien una garantía de seguridad jurídica, la misma atiende a la libertad de los gobernados de usar las vías de comunicación de manera privada en la absoluta libertad y privacidad que dichos medios faciliten para la correspondencia (medios escritos), sin que ninguna clase de interceptación o violación de comunicados sea lícita, diferenciándose ésta de los casos en que la ley penal permita la intervención de líneas telefónicas, en los casos y con los límites que la propia ley establezca, casos que no encuadran dentro de la inviolabilidad de correspondencia, por no tratarse de un medio escrito de comunicación, y atendiendo a razones técnicas de procuración de justicia, que así lo requieren.

**Artículo 28.-** Contiene genéricamente la garantía a la libre concurrencia, en estrecha relación con la garantía de libertad de trabajo éste como un fenómeno económico más que jurídico, en que varias personas dedicadas a la misma actividad económica tienen el inseparable derecho de agruparse para la mejor defensa, estudio y desarrollo de la actividad que los agrupa, en tal sentido dicho artículo, garantiza que por ningún acto de autoridad se puede conminar a alguien a formar parte o a no formar parte de una concurrencia económica, si bien igualmente condiciona las autorizaciones a la mismas para operar en un determinado lugar a las leyes y reglamentos del lugar donde operen, el artículo expresamente prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las exenciones de impuestos, y la protección a las industrias, conforme a las leyes que a dicho efecto se expidan. Igualmente garantiza al gobernado la protección contra toda clase de concentración o práctica comercial, sea de una persona o una concurrencia de comerciantes que busque la elevación indebida de artículos de primera necesidad. Así dicha garantía protege tanto a los individuos como a las concurrencias económicas conforme a la ley establecidas.

Si bien dichas cuestiones atienden materialmente a cuestiones económicas y las instancias ordinarias para su aplicación son netamente administrativas, dichos principios están en último lugar salvaguardados por la Constitución y sus medios de control, por lo que compete a los juzgadores del Poder Judicial Federal la aplicación y salvaguarda de la totalidad de la Constitución y las leyes que directamente emanen de ella, y como garantía constitucional la libre asociación y lo que implica está protegida y limitada a través del artículo mencionado.

**Artículo 3.-** Salvaguarda la garantía de educación y de educación laica, impartida por el Estado. Como una condición elemental de todo gobernado que busca el racional ejercicio de la libertad, la educación debe ser accesible a la totalidad de la población, evitándose a toda costa la negativa de otorgar dicho servicio a ningún sector de la sociedad, razón por la cual la educación preescolar, primaria y secundaria están garantizadas y consideradas como obligatorias; obligatorias en virtud de que es de interés público la formación elemental de todo ser humano miembro de una sociedad, a fin de otorgar los medios para su desarrollo y conocimiento del mundo que le rodea, para estar

en posibilidades de ejercer un criterio razonable y responsable en el ejercicio de su libertad y en su propia autodeterminación como individuo.

A efecto de que la educación sea accesible a la totalidad de la población, la misma está garantizada como gratuita, laica (en concordancia con el principio de la separación Iglesia - Estado) y a fin de evitar cualquier clase de prejuicio, fanatismo o división en la población, igualmente habrá de ser nacional y democrática, ajena a las agresiones a cualquier clase o grupo social, ajena a las ideas partidistas o políticas o económicas y basada en el progreso científico, buscando la eliminación de la ignorancia hasta donde los recursos lo permitan en la totalidad de la población y de implantar en la misma un concepto racional del universo y solidarizante de la vida social.

De lo anterior se denota que la labor del juzgador en la salvaguarda de dichos principios de libertad (con la particular sensibilidad jurídico-social requerida de aquel), queda a su cargo como autoridad competente del control constitucional de la aplicación y respeto de los mismos por las autoridades del Estado, a fin de proteger jurídicamente las condiciones esenciales para el desarrollo y superación de los gobernados contra todo acto autoritario que vulnere el libre desarrollo de los gobernados, sean personas físicas o colectivas, cuando la violación atienda al texto o sentido de la Constitución, trátase de un acto de apariencia legislativo (en virtud de que no puede haber ley que como tal pueda ir en contra de la carta fundamental de nuestro país), sea un acto administrativo en aplicación de leyes secundaria o en la revisión de un acto judicial, que en las instancias ordinarias no satisfaga los derechos constitucionales aquí brevemente referidos. Igualmente en virtud de su juramento y su obligación expresa de hacer valer y respetar la Constitución, las faltas en dicho sentido independientemente de su responsabilidad que se genere, constituye una falta a la lealtad a las instituciones constitucionales y a su juramento de lealtad a la misma, en dicho sentido sancionable a través de la responsabilidad administrativa, así como su falta de actuación en el otorgamiento de la protección del poder público, cuando como tal sea compelido por la ley y el gobernado en una acción determinada, su omisión se traduce en una falta a la función jurisdiccional del Estado a él conferida y confiada como servidor público.

### C) Propiedad.

A fin de entrar al estudio de éste conjunto de garantías constitucionales, procede una breve reseña del concepto de propiedad adoptado y tutelado en nuestro sistema jurídico; en primer lugar no se cuenta con una definición que satisfaga a la doctrina o a los legisladores, en cambio, las formuladas estudian las consecuencias jurídicas que de la misma se derivan así como las modalidades aparentes con que se presenta, en contraposición con los derechos personales o de crédito. Tradicionalmente se decía que el derecho real significaba una relación entre una persona y una cosa, en cambio en el derecho personal implica un vínculo entre dos sujetos determinados, en virtud del cual uno de ellos, denominado acreedor, es titular de la facultad de exigir del otro, llamado deudor, el cumplimiento de una prestación cualquiera consistente en hacer, dar o no hacer (concepto de obligación). La teoría moderna, estableció que el derecho real (cuyo prototipo es el de propiedad) implica una relación entre un individuo determinado (sujeto activo) y un sujeto pasivo universal integrado por todos los hombres, quienes en lo individual y en conjunto tienen el deber de respetar ese derecho, absteniéndose de violentarlo, diferenciándose del derecho personal donde no existe un obligado pasivo universal deduciéndose así que el derecho real es absoluto en términos generales respecto a terceros, a diferencia del personal, que es relativo únicamente a las partes involucradas directamente en el mismo.

En una síntesis y evolución de los puntos sostenidos por ambas teorías, la propiedad actualmente concebida por nuestro sistema jurídico, la afirma como un modo de afectación jurídica de una cosa a un sujeto, bien sea éste físico o moral, privado o público, por lo cual la propiedad sólo es concebida relativamente a un sujeto de derecho y no aisladamente, ni precisamente oponible a un sujeto pasivo universal integrado por todos los demás sujetos de derecho, meramente por su propia naturaleza, sino en cambio la afectación de dicho bien será conforme a las limitaciones (puesto que un bien puede estar afectado en su uso o disfrute y no meramente al dominio de un sujeto determinado), igualmente dicha afectación deberá respetar las formalidades que las normas establezcan a efecto de que la misma sea respetada o reconocida por terceros.

Tampoco puede hablarse que el derecho de propiedad sea absoluto como antiguamente se sostenía, en virtud de que por un lado existen bienes de



distintas clases, los cuales restringen su afectabilidad relativa, conforme los lineamientos que la propia Constitución establece para los distintos regímenes de propiedad reconocidos.

Así tenemos las diversas clases de propiedades (afectaciones) retomadas por la Constitución a través del artículo 27 que refleja la filosofía política, social y económica, resultada de la historia en nuestro país por definir, aprovechar, distribuir y tutelar el aspecto jurídico de la riqueza, como medio para alcanzar los fines nacionales, en un equilibrio entre los intereses nacionales, públicos, sociales, privados y estatales:

a) Propiedad nacional.- comprende la totalidad de los bienes cuya titularidad originaria es de la Nación, ésto es, el concepto sociológico que agrupa a una universalidad de personas, en nuestro caso a los mexicanos, como titulares de dichos bienes conformados de acuerdo al texto constitucional y su ley reglamentaria respectiva, que por atender propiamente a un concepto sociológico y no jurídico, está compuesto del conglomerado inmaterial y material que dan unidad a una población para agruparla bajo una misma identidad nacional, conteniendo aspectos inmateriales como lo son la cultura, historia y costumbres, así como materiales como lo son el territorio ( y las partes que lo componen), mar territorial, zonas económicas exclusivas, recursos naturales, (así como su explotación y aprovechamiento) y los monumentos históricos y arquitectónicos, constituyendo dicha universalidad la propiedad originaria, sobre los cuales se ejerce la soberanía nacional directamente, y sólo por la afectación que haga el Estado de la misma, pueda ser susceptible de pasar a la esfera jurídica de los particulares, nacionales y/o extranjeros, por razones de interés público.

b) Propiedad estatal.- comprende la totalidad de bienes del Estado tanto los derivados de sus distintas actividades necesarios para el cumplimiento de sus fines. El patrimonio del Estado se puede definir como *"conjunto de elementos materiales tanto del dominio público, como del privado, bienes y derechos, e ingresos, cuya titularidad es del propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta ( a través de los organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado), y que le sirvan para el cumplimiento de su actividad y cometidos"*. El mismo está compuesto por los territorios y todas las partes integrantes de los mismo, todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado, los bienes de dominio privado del Estado, los ingresos del

Estado por vías de derecho Público y de Derecho Privado y el conjunto de derechos de los que el Estado es titular.<sup>58</sup>, siguiendo la estructura del Estado mexicano moderno, igualmente la Propiedad Estatal se divide en federal, estatal y municipal, según al órgano gubernativo al cual está asignado dicho conjunto de bienes y derechos, en forma inalienable e imprescriptible.

c) Propiedad social.- La titularidad de ésta corresponde a agrupaciones sociales identificadas por la propia Constitución necesarias para la existencia y subsistencia así como el propio estilo de vida de dicha agrupación, la historia por la tierra en nuestro país denota que la finalidad de la misma (como de la propiedad en general) es de carácter social como retoma la propia Constitución, ésto es que para la misma tiene preponderancia el interés social o comunal sobre el interés privado, a fin de salvaguardar la cohesividad entre la población y evitar las concentraciones de medios de subsistencia de la generalidad de la población en un sector minoritario, que atenta contra la propia convivencia pacífica y trunca el desarrollo de los habitantes dentro de un Estado, por razones económicas que tienden a la acumulación de riqueza en donde la misma ya existe.

La protección jurídica de la propiedad de las agrupaciones sociales de los intereses privados, se denota a través de las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional, que se refieren tanto al alcance del patrimonio estatal, la definición de las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, que determinan la participación del Estado en las mismas, cuya exclusión absoluta o el régimen de concesión de derechos de áreas prioritarias, son el reflejo de la política de dirección económica en la actividad del Estado mexicano, admitiendo o prohibiendo la injerencia de intereses privados (nacionales o extranjeros) en dichas áreas, de acuerdo a los intereses nacionales que deben buscar ante todo la cohesión de la población y la predominante protección de los derechos de las misma, restringiendo o afectando el aprovechamiento de dichos bienes.

Igualmente establecen el régimen social de la propiedad de la tierra, a fin de proteger no a la propiedad sino a la población que de la misma vive,

---

<sup>58</sup> Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta Edición actualizada. Porrúa S.A., México, 1983. p. 567.

imponiendo a la misma modalidades que limitan de una manera u otra su capacidad de dominio y en cambio establecen una afectación de la misma para un fin social, de manera obligatoria a través de los procedimientos reglamentarios del propio artículo 27 constitucional. Un ejemplo de esto lo conforma al Derecho Agrario el cual estudia las normas que por razones de dotación (misma que ya no tiene aplicabilidad positiva hoy en día, al haberse acabado las tierras a repartir) y las de restitución, de tierras a los núcleos de población, se deban de hacer sobre propiedades privadas inmobiliarias rurales, de acuerdo a la finalidad de dotar a aquéllas de los medios para su subsistencia.

d) Propiedad privada.- todo individuo conforme al derecho privado tiene un derecho real sobre los bienes y derechos que componen su patrimonio como persona jurídica, sin embargo como se ha expuesto con anterioridad ésta forma de propiedad está sujeta a las modalidades que el Estado imponga a la misma en interés público o en atención al beneficio social que busque una mejor distribución de la riqueza, a fin de evitar concentraciones que afecten igualmente la cohesión y pacífica convivencia de la población.

La imposición por parte del Estado de éstas modalidades se traduce, bien en restricciones o prohibiciones respecto al uso, disfrute o disposición de las cosas, o bien en el cumplimiento, por parte del dueño de éstas, de verdaderos actos positivos con motivo del aprovechamiento que como causa final tienen la satisfacción del interés público, esto es de un interés general personalmente indeterminado previo a la imposición de la modalidad.

El establecimiento de dichas modalidades a favor del fin social de la propiedad compete únicamente al Congreso de la unión como organismo legislativo federal.

Las modalidades que el Estado puede imponer a la propiedad privada (en su finalidad social e interés público) son :

I.- Expropiación, utilidad pública e indemnización.- tres figuras jurídicas en ineludible circulación. Por expropiación se entiende el acto autoritario expropiatorio consistente en la supresión de los derechos de uso, goce, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo

adquiere para un fin determinado, ineludiblemente mediante la indemnización compensatoria al propietario por la afectación de su esfera jurídica (a modo de excepción a la garantía de audiencia), en favor de la esfera jurídica estatal, por razones definidas como de utilidad pública. Entendiendo que la misma se configura cuando existe una necesidad colectiva determinada en su objeto preexistente a la afectación, requiriendo para su satisfacción el bien a afectar de manera idónea y adecuada, de manera concreta, específica y real.

II.- Incapacidades jurídicas respecto a la titularidad de la propiedad.- así como la propiedad en sí está sujeta a las modalidades que el Estado decreta para la misma en interés público, existen limitaciones a la titularidad de la propiedad, esto es un impedimento a la capacidad de goce y/o disfrute de ésta, para personas físicas o morales respecto a la adquisición d determinada categoría de bienes.

Dichas limitaciones son expresas limitaciones al principio de que toda persona tiene capacidad para adquirir propiedades, y como tales encontramos la prohibición a la adquisición de tierras y aguas localizadas en la franja de 100 kilómetros para el caso de extranjeros, y las limitaciones a las asociaciones religiosas, científicas, de beneficencia pública o privada así como las sociedades mercantiles (éstas últimas precisamente en lo que se refiere a tierras) para adquirir bienes mayores a los que estrictamente necesitan para su objeto de acuerdo a las leyes reglamentarias expedidas para dicho efecto, y por último la prohibición a todo extranjero en su adquisición de propiedades (y derechos en general) de invocar la protección de su propio gobierno en la defensa de sus intereses respecto a las modalidades que el Estado mexicano haga sobre los mismos, so pena de perder la propiedad sobre los mismos.

#### D) Seguridad Jurídica

Sobre la misma se agrupan el conjunto de obligaciones para los órganos del Estado (como tales conferidos de poder público) en su actuación sobre los particulares, necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a toda persona como centro de imputación de derechos y obligaciones, dentro de un régimen jurídico, esa posibilidad de afectación del status de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, en síntesis, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válido el acto de autoridad.

Dichos principios que limitan y regulan la actividad del Estado constitucionalmente, se conocen como garantías de seguridad jurídica, las cuales conforme al principio de Juridicidad de las actuaciones de los órganos del Estado, condicionan la validez de las actuaciones de la autoridad para afectar la esfera jurídica de las personas al respeto de las formalidades esenciales establecidas en dichas garantías constitucionales.

El estudio de éstas garantías de eminente carácter positivo para las actuaciones de los órganos del Estado, que para efectos del presente trabajo centralmente nos referimos a los órganos judiciales federales, en específico en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales, así como sus atribuciones no-jurisdiccionales afines a éstas, son materia de estudio en el capítulo tercero, como conjunto de obligaciones en el desempeño del servicio público de administración de justicia, establecidas a los mismos por interés público, a través de la Constitución, en beneficio de todos y cada uno de los sectores que integran la población (así como de todos sus miembros y singularmente determinados en las partes que acuden o son llamadas a los tribunales).

*"Mucho del bienestar, la libertad, los logros personales, la tranquilidad y armonía familiares de los ciudadanos dependen de la satisfacción de necesidades básicas que giran en torno a los conceptos de propiedad y contratos, que tienen un alto contenido legal y una posibilidad grande de conflictos. En el caso de ambos, la respuesta dada por los sistemas de administración de justicia resulta crucial".<sup>59</sup>*

---

<sup>59</sup> Roberto G. Mac. Lean. op. cit. p. 530.

## E) Garantías Sociales

De final mención son éstas garantías cuya aparición en el mundo jurídico sucedió en la promulgación de la Constitución de 1917, que no atienden a la idea clásica de garantía individual, como tal, como consecuencia de la Historia que coloca a ciertas clases sociales subyugadas a otras por razones económicas y/o políticas, que requirieron la actividad del Estado en un ánimo proteccionista de dichas clases económicamente débiles respecto de las más fuertes, mediante la implementación de ciertas de medidas de tutela respecto a las primeras, en una relación tripartita de Estado, gobernados (como miembros de una clase desfavorecida económicamente) y gobernado (como factor del poder favorecido económicamente respecto a los demás miembros o clases sociales). Las relaciones jurídicas entre dichos sujetos de diversas clases sociales, implican relaciones de coordinación, *“la cual según los casos, o tratará a los sujetos como iguales el uno frente al otro (justicia conmutativa) o como desiguales, de tal suerte que el uno requiera cierta especial protección frente al otro (justicia social); pero en todo caso los coordina”*<sup>60</sup> a la consecución de los fines sociales de pacífica convivencia y mutuo desarrollo humano, al cual están igualmente garantizados a gozar.

Los sujetos de las garantías sociales precisamente son los miembros de una determinada clase social como tal reconocida por la propia Constitución, como lo son los trabajadores considerados la clase trabajadora frente a los patrones o clase capitalista, que para su aplicación se puede o no individualizar (dentro de la clase social y no necesariamente en el concepto material de la palabra) para su reclamación y tutela a través del Poder Público, de manera que si bien protege a una clase social, ello no significa que la violación a un individuo no implica una agresión a ese sector social protegido.

El objeto de la mismas precisamente implica obligaciones entre los sujetos que integran dicha relaciones, tanto para los particulares en sus relaciones con otros particulares (ambos de distintas clases sociales), como para el Estado en la injerencia y protección del respeto de dichas relaciones.

---

<sup>60</sup> Miguel Villoro Toranzo. “Las Relaciones Jurídicas”. Jus. México 1976 . p. 141.

Así las cosas dicho conjunto de obligaciones establecen un sistema de mínimos derechos a respetar por la clase económicamente poderosa respecto de la otra más débil, y el derecho de ésta para reclamar del Estado su actuación en la defensa de dichos derechos mínimos necesarios para el mutuo respeto entre las clases sociales en su pacífica convivencia y desarrollo, el ejemplo más patente de dichas garantías está establecido en el artículo 123 que regula el Derecho Laboral y el sistema de derechos mínimos para los trabajadores del Estado y los trabajadores de la iniciativa privada, igualmente conforman primordialmente dichas garantías los artículos 27 (al referirse a los núcleos o comunidades agrarias frente a los pequeños propietarios y las modalidades de la protección de la propiedad y tenencia de las tierras, como consecuencia del problema agrario y su crisis en la revolución de 1910) y el 3 que habla sobre la educación como obligación y garantía para todas las clases sociales, garantizando la educación secundaria a través de los órganos de los estados a aquellas clases sociales que están impedidas económicamente al acceso a los centro educativos privados.

Así las garantías sociales atienden a los intereses de los sectores mayoritarios de la población frente a los minoritarios, en defensa de intereses sociales, así las garantías sociales es el medio jurídico contenido en la Constitución en defensa de los intereses de los grupos sociales vulnerables, constituyendo éstos el objeto de dicha protección., dichos intereses sociales en su pluralidad conforman un interés colectivo mayor que agrupa a las mismas en una unidad nacional, como miembros de una misma población en un mismo Estado, cuya interacción es necesaria para la conservación de la misma, pero cuya tutela en sus relaciones intersociales a través del imperio del Estado, es necesaria a fin de evitar la descomposición social, como interés mayoritario de las colectividades humanas que pertenecen a las entidades municipales, estatales y federativas, así como las nacionales, denotándose los intereses sociales públicos, generales o mayoritarios o comunes en ellas contenidos.

## F) Suspensión de Garantías.

Como se ha referido anteriormente la vigencia del Estado de Derecho implica que existan las condiciones de paz y orden generalizadas en una población, a fin de que las autoridades estatales estén en posibilidades de atender los reclamos de dicha población, conforme a los cauces legales de sus atribuciones legales. Sin embargo, los Estados por razones de fuerza mayor o ajenas a su control pueden verse seriamente afectadas del normal desarrollo de su funcionamiento, sea por acontecimientos económicos, políticos o sociales internos o internacionales pueden crear un ambiente de peligrosidad para sus instituciones fundamentales e independencia. En dicho casos el orden jurídico a través del cual el Estado actúa para con la población en el cumplimiento de sus fines queda obstaculizado como vínculo entre los órganos del Estado y la población por algún acontecimiento social o político como tal identificado que atente contra el orden jurídico-político fundamental del propio Estado, en directo perjuicio de la población, requiere de parte de los Poderes del Estado una actuación anormal, fuera de los cauces propios de sus atribuciones, y que por lo mismo se extralimitan sobre los derechos subjetivos públicos de la población contenidos en las garantías constitucionales, dado que el gobierno se ve en la imperiosa necesidad de hacer frente a la situación anómala provocada por los sucesos extraordinarios, a fin de preservar al Estado de una catastrófica afectación que atente severamente a su unidad y pacífica convivencia, empleando todos aquellos medios o conductos que se juzguen idóneos y suficientes para hacer frente en forma eficaz al ambiente de emergencia..

Dicha situación de emergencia imprevista de hecho pero si de derecho por la Constitución, en el artículo 29, se desarrolla en varias fases:

a).- Surge y se identifica la situación anómala de funcionamiento contra el Estado mismo, que atente contra las instituciones fundamentales de su organización jurídica y su independencia, en alguna de las hipótesis contenidas en el propio artículo constitucional:

- 1.- Invasión
- 2.- Perturbación grave de la paz pública



3.- Casos en que se ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.(incendios, epidemias, inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, etc.).

b).- Identificadas las garantías constitucionales que de una manera u otro prohíben, obstaculizan o limitan la eficaz actividad del gobierno para suprimir la situación de emergencia (con la salvedad expresada por Vallarta desde el siglo pasado que las garantías propias de la naturaleza humana no pueden suspenderse (prohibición de esclavitud, mutilación, tormento, etc.), el Poder Ejecutivo Federal de forma conjunta con los Secretarios de Estado (cuya oposición debe estar aunada a su renuncia por oposición a medidas que necesitan unidad política absoluta) emita una iniciativa para suspender la vigencia de las normas constitucionales que contienen dichos derechos subjetivos públicos, expresamente mencionando las circunstancias de lugar y tiempo que tendrá alcance dicha suspensión (que puede abarcar todo el territorio mexicano y por todo el tiempo estrictamente necesario para hacer frente hasta que desaparezca la situación de emergencia), sin que la misma se pueda delimitar a un determinado individuo.<sup>61</sup>

c).- A través del Congreso de la Unión, (quien deberá ser convocado inmediatamente por la Comisión Permanente, en caso de estar en período de receso aquél), se otorgarán las facultades extraordinarias siguiendo de base los lineamientos establecidos en la propia Constitución (de hecho pudiendo acumular facultades de varios poderes en uno solo) en favor de uno de los tres poderes que componen el gobierno estatal,(generalmente el Ejecutivo) que sea es el más indicado para enfrentarse a la situación anómala de peligro público inmediato.

Dicho proceso se realiza a través de lo que la doctrina identifica como la emisión de leyes de emergencia, a través de las cuales se suspende la vigencia de garantías constitucionales de manera limitada en el tiempo y el espacio, y en virtud de lo mismo se otorgan facultades extraordinarias a un Poder del Estado, necesarias y suficientes para enfrentar la situación de emergencia eficaz y directamente, cuyo único caso en la historia de la Constitución vigente lo encontramos en el gobierno de Lázaro Cárdenas, en la Segunda

---

<sup>61</sup> Jorge Carpizo. op. cit. p.201.

Guerra Mundial en virtud de la cual y expresamente los ataques contra buques mexicanos por los países del Eje Alemania, Italia y Japón, se publicó el Decreto de Suspensión de Garantías Individuales de 2 de Junio de 1942, facultándose al Ejecutivo Federal para la reglamentación del mismo (Ley de Prevenciones Generales de 13 de junio de 1942), con la finalidad de asegurar la protección y preservación del territorio nacional, de su soberanía y dignidad, así como la seguridad elemental de su población y el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales<sup>62</sup>.

La relevancia de las garantías constitucionales aquí expuestas para efectos del Poder Judicial, es que las mismas establecen los derechos públicos subjetivos del gobernado a ser protegidos y garantizados a través de la actividad del Estado, y que específicamente el Poder Judicial está obligado a proteger a través de sus actuaciones en defensa y lealtad del orden constitucional y de las leyes que de ella emanen, y que a su vez los obliga y conmina a actuar de un modo a evitar actos prohibidos por el propio texto constitucional. La administración de justicia como servicio público, es perfectible en su profesionalismo, eficiencia y expeditud, independientemente de que el agravio sufrido sea revocable o reparable por distintas instancias, la queja administrativa busca prevenir conductas en directa relación con las funciones jurisdiccionales, con motivo de ellas o en apoyo de la mismas, así como sancionar al juzgador o personal administrativo que en culposa actuación entorpezca, retrase o haga nugatorios los procedimientos (y por lo mismo detrimente la función jurisdiccional misma, independientemente de configurar un delito o ilícito por el cual sea responsabilizable el servidor público), en directo perjuicio de la población, a la cual igualmente está jurado a servir.

Las garantías constitucionales establecen requisitos mínimos en las actuaciones autoritarias del Estado, y las mismas tienen directa injerencia en los procedimientos judiciales, donde la interpretación jurídica independientemente de la norma a aplicar (o que se intente aplicar), como labor intelectual propia de los juzgadores debe apegarse a dichos derechos públicos subjetivos, no puede rebasar los límites establecidos por las mismas, y en los casos en que el agravio contra las mismas se realice en una actuación

<sup>62</sup> Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. op. cit. pp. 205-227.

de imposible revocación o reparación, la responsabilidad administrativa es el un medio para impugnar la licitud (no así la validez) de dicha arbitrariedad inconstitucional, (en virtud de que el recurso de responsabilidad civil, en realidad se trata de un nuevo juicio, cuya efectividad es prácticamente nula en nuestro sistema jurídico actual) que si bien no tiene el alcance de reparar el daño ocasionado (como desafortunadamente sucede en el actual marco jurídico de responsabilidad administrativa del Poder Judicial Federal a diferencia del marco de la Ley de Responsabilidades anterior) ni tampoco puede revocar la actuación agravante, si busca directamente la sanción de dicha conducta e indirectamente la prevención de la misma con posterioridad.

La simple denuncia de dicha conducta al generalizarse en otros procedimientos u órganos, una vez identificada como práctica viciosa, la misma deberá ser prevenida ya sea al emitirse regulaciones contra la misma mediante acuerdos generales que expresamente la identifiquen como una falta al servicio público y/o causal de responsabilidad administrativa, emitidos por el propio órgano correspondientemente que recibe las quejas, las resuelve, y vigila ordinaria y extraordinariamente la actuación de los servidores públicos, sean titulares o personal administrativo de los órganos jurisdiccionales, en lo que sería de hecho una extensión de la interpretación constitucional en la conducta de dichos servidores públicos, en los procedimientos a su cargo o en apoyo de los mismos, con la finalidad de lograr una administración más justa, eficiente y profesional, de la forma en que el artículo 17 constitucional ineludiblemente exige de dicha función soberana del Estado,

Dicha cuestión o práctica viciosa puede ser prevenida desde la formación de los nuevos juzgadores (en los cursos de actualización de los mismos), a través del Instituto de la Judicatura (como escuela judicial), el cual es el encargado de elaborar los programas de estudio y la evaluación de los individuos que aspiran a un cargo judicial, el cual en coordinación con las comisiones del Consejo de la Judicatura Federal, tiene una visión global de las necesidades y malestares de la población en materia de administración de justicia, contrapuestas contra los recursos y posibilidades de los órganos encargados de la impartición de justicia, esto a fin de inculcar a los individuos que desempeñen (o pretendan desempeñar) la función jurisdiccional un sentido no solo de legalidad y honorabilidad, sino de eficiencia, profesionalismo, dignidad y justicia, a los cuales están obligados por la propia

Constitución, cuya observancia se busca garantizar a través de la responsabilidad administrativa.

Igualmente el respeto las garantía constitucional que conmina a los juzgadores a otorgar la protección de la justicia federal cuando los derechos tutelados por dicho fuero federal de los gobernados se encuentran violentados, sea cual sea la especie del agravio sufrido, la omisión culposa en dicho caso igualmente implica una falta de eficiencia y violación a leyes o preceptos jurídicos (sean de la Constitución o de leyes federales), sancionable a través de la responsabilidad administrativa, puesto que la misma busca ante todo sancionar las desviaciones o faltas al servicio público otorgado en los órganos judiciales.

La reforma de 1995 al Poder Judicial Federal, es un importante paso en la dirección de hacer más "eficiente" al mismo, que reconoce que los instrumentos netamente jurídicos no son suficientes para atender del todo a dicha obligación de derecho público impuesta por la Constitución al Poder Judicial, a efecto de que su impartición de justicia sea accesible para toda la población, y el servicio otorgado a través de sus órganos además de ser gratuito, deba tener además las cualidades de ser una impartición de justicia completa, pronta e imparcial, sin dejar de ser justicia (en el sentido de juridicidad de los actos de sus miembros en el ejercicio de sus funciones), con lo cual es necesario empezar por introducir una eficiencia organizacional en su órganos,<sup>63</sup> esto es que los mismos sean organizados para un mejor aprovechamiento de los finitos recursos con que cuentan a fin de hacer frente a la dinámica jurídica moderna y las necesidades jurisdiccionales que la misma genera, que crecen en mayor medida que los recursos con que el Poder Judicial cuenta para hacerles frente, contrario a la multiplicidad de funciones que recaían antes a los diversos órganos judiciales que literalmente hacían que los miembros del Poder Judicial Federal actuaran por igual como jueces que administradores, con la consiguiente ineficiencia en ambas áreas.

Un importante principio en la eficiencia organizacional retomado en la reforma de 1995, es la especialización, esto dado que si bien los aspectos de eficiencia y justicia de la función jurisdiccional están íntimamente

<sup>63</sup> Héctor Fix Fierro. op. cit. p. 29.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

relacionados ambos requieren de una atención por separado a efecto de que no se entorpezcan una a otra, por lo que en la mayor medida posible se busca que las funciones netamente jurisdiccionales estén a cargo de uno órganos y las funciones netamente administrativas estén a cargo de otros. La ejemplificación más notable de ello en la reforma de 1995 es la creación del Consejo de la Judicatura Federal, órgano administrativo especializado encargado de la eficiente administración de los órganos del Poder Judicial Federal (con excepción de la Suprema Corte de Justicia, a fin de respetar la supremacía de dicho órgano y de manera limitada del Tribunal Federal Electoral a través de la participación que tiene en la Comisión de Administración, órgano administrativo de dichos órganos judiciales en materia de sufragio público). Dicho órgano es un órgano especializado en la administración de los recursos del Poder Judicial Federal, con atribuciones propias que hacen factible que el mismo emita los acuerdos generales para su organización interna y funcionamiento, a efecto de lograr la máxima eficiencia posible en el ejercicio de la autonomía e independencia del Poder Judicial Federal de los demás poderes soberanos del Estado, liberando de dicha carga administrativa a los órganos jurisdiccionales, los cuales a su vez quedan liberados para atender más propiamente el aspecto de justicia arriba mencionado de la función jurisdiccional, a la vez que la actividad e interacción entre dichos órganos especializados se conserva estrecha, pues unos no pueden subsistir sin los otros, para el ejercicio de la función jurisdiccional, desarrollada a través del conjunto de órganos que integran el Poder Judicial (con las excepciones de aquellos órganos materialmente jurisdiccionales, pero que formalmente pertenecen a los otros Poderes en que se divide el Estado), además de que la especialización busca principalmente que se divida la carga de trabajo administrativa de la jurisdiccional, más no la unidad organizacional del Poder Judicial como un solo Poder que es más que una mera suma de sus integrantes.

Ahora bien, ya se ha hablado de la introducción de instrumentos jurídicos a través de la reforma de 1995 a favor de una mayor eficiencia del Poder Judicial, también se ha hablado de la eficiencia organizacional, pero hay un tercer aspecto a tomar en cuenta para mejorar la eficiencia de la justicia de la función jurisdiccional: la eficiencia institucional de la justicia, dado que puede considerarse *“que existe .. una relación inversa entre los valores “eficiencia” y “justicia”, ya sea que ésta última se entienda como valor contenido de una decisión o como procedimiento legítimo para alcanzar*

*aquella, es posible plantear la cuestión de la eficiencia "social" del derecho como combinación u optimización de ambos valores*<sup>64</sup>. Las instituciones tienen que *"operacionalizarse y especificarse en una tarea especializada que se lleva a cabo a través de actores (individuos o grupos), procedimientos y mecanismos determinados"*.<sup>65</sup> La administración de justicia tiene un elemento profesional representado indudablemente por el juzgador, quien requiere de conocimientos especializados que tradicionalmente han diferenciado la función judicial del tipo tradicional de burocracia, pero la diferencia se está haciendo cada vez menos nítida, puesto que la función judicial se ha burocratizado y la burocracia se ha profesionalizado, incluso las funciones propiamente burocráticas de las profesionales se funden en la actividad ordinaria de los sujetos que integran los órganos judiciales, y ambos aspectos se afectan mutuamente, con lo cual sus actos propiamente jurisdiccionales no escapan a dicha interacción.<sup>66</sup>

Las instituciones involucradas en la administración de justicia (normas, órganos y juzgadores, además del personal administrativo, recursos materiales e inmateriales con que cuenta el Poder Judicial Federal), centralmente deben tomar en cuenta a los sujetos cuya conducta la actualiza al caso concreto, o sea, los juzgadores, quienes avocados a la tarea especializada ejemplar de la función jurisdiccional se encargan de la resolución de conflictos de las partes quienes acuden a los tribunales para dicho fin. Dichos individuos otorgan propiamente un servicio público a las partes, a fin de satisfacer las necesidades jurisdiccionales del caso en particular, sin embargo la apreciación de la eficiencia de la administración de justicia debe ser comprendida en dos aspectos: el global que comprende al Poder Judicial en su conjunto, a fin de que el mismo cumpla con la finalidad de la función jurisdiccional del Estado de dar a la población de instancias legales para la efectiva solución de sus conflictos a fin de salvaguardar la pacífica convivencia y desarrollo de sus miembros y el aspecto individual, éste último si bien no es adoptado por la mayor parte de la doctrina a efecto de válidamente ser tomado en cuenta el mismo en la evaluación de la eficiencia de la administración de justicia, el mismo refleja aspectos que se pierden en una evaluación global, la cual no es

---

<sup>64</sup> Héctor Fix Fierro. op. cit. p. 29.

<sup>65</sup> Ibidem. p. 37.

<sup>66</sup> Ibidem. p. 33.

sino el reflejo de los casos individuales apreciados por sus aspectos generales. De otra manera es imposible apreciar la generalización de un reclamo de la población el cual se manifiesta indudablemente a través de numerosos casos individuales.

Ahora bien el aspecto individual en la evaluación de las instituciones jurisdiccionales no solo atiende a los conflictos, los reclamos y las partes en la controversia, también se refiere a los juzgadores en lo individual, como entes profesionales del derecho, tienen necesidades propias para el profesional, imparcial, honesto, legítimo, pronto y completo servicio que otorgan a la población, mismas que si bien pueden ser generalizadas, de acuerdo a la experiencia, las condiciones de trabajo de los mismos varían de un lugar a otro y de un tiempo a otro, por lo cual la generalización irracional en las obligaciones impuestas a los mismos, puede (y de hecho lo hace) burocratizarlos alejándolos del aspecto profesional de su cargo. Igualmente la eficiencia se evalúa no sólo en lo global sino en lo individual, y si bien la adopción de criterios generales es ineludible a fin implantar y llevar a cabo un programa o un sistema para hacer más eficiente la administración de justicia, el mismo no puede generalizar más allá de donde la propia generalización desvirtúe los resultados de la evaluación para objetivamente analizar la actividad de los órganos jurisdiccionales, y conforme a los mismos tener un punto de referencia para lograr una mejor aprovechamiento de recursos.

Para la evaluación de la eficiencia de la administración de justicia por ello abarca tres grandes rubros: las normas jurídicas, como sustrato necesario para cualquier acto de autoridad, que haga posible o factible cumplir con la finalidad de dirimir las controversias de la población para su pacífica convivencia; un aspecto organizacional que se refiere a la distribución y especialización de las funciones de los órganos que componen al Poder Judicial así como la interacción y coordinación de los mismos; y un aspecto de eficiencia institucional-jurisdiccional que se refiere desde los procedimientos, los términos en que se desarrollan los mismos, así como los instrumentos de los que se valen las partes para hacer valer sus derechos así como los juzgadores que como entes profesionales del derecho, cuenten con los elementos necesarios a fin de que se mantengan centrados a dicha actividad aminorando en lo posible los aspectos burocráticos de su labor, a fin de que su servicio pueda ser efectivamente responsabilizado por los aspectos profesionales del mismo, y no que se convierta en una carga más que lo haga

más burocrático haciéndolo más ineficiente, con la fatal consecuencia que ello trae en la atención de las necesidades jurisdiccionales para cuya atención fue investido de poder y autoridad, lo cual degenera en la falta de juridicidad en las actuaciones de las autoridades que se dejan impunes, que generan el descontento de la población y la desconfianza en las instituciones del Estado, desarticulando la finalidad de dichos órganos y afectando indirectamente la credibilidad del propio Estado para el cumplimiento de sus fines.

Aquí es donde la responsabilidad administrativa cobra importancia al buscar la misma dar coercitividad a la observancia de las instituciones establecidas para la legalidad, profesionalismo, imparcialidad, honradez y eficiencia en el desempeño del servicio de impartición de justicia de los juzgadores, dentro del sistema implantado para el gobierno y dirección de los órganos judiciales, por lo cual la tramitación de la misma propiamente es una función administrativa que recae en los propios órganos administrativos especializados del Poder Judicial, por ser en directo detrimento de la eficiencia de la función jurisdiccional (como actividad global desempeñada por los órganos jurisdiccionales) como derecho público colectivo, y no propiamente a la justicia de la función jurisdiccional.

## **VI.- Principio de Supremacía Constitucional.**

Dicho principio se encuentra plasmado indiscutiblemente en el artículo 133 Constitucional el cual a la letra dice:

*Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.*

El mismo establece que la unidad que debe imperar de derecho en el Estado Mexicano, atiende a un principio de que para un solo hecho debe haber una sola norma que lo rija, a fin de evitar derechos contradictorios en un sistema jurídico unitario, que conllevarían fatalmente a una controversia de imposible solución, para ésto las normas que rigen dentro de nuestro país tienen diferentes rangos y la norma de menor rango debe estar apegada al sentido de la norma de mayor rango.



*“La supremacía constitucional implica que en la cúspide del ordenamiento jurídico se encuentra la Constitución establecida como decisión política por el poder constituyente y sólo modificable por éste. La supremacía es una calidad política de toda constitución, en cuanto ella es un conjunto de reglas que se tiene por fundamentales y esenciales para preservar la forma política”.*<sup>67</sup>

*“Bajo el término de supremacía de la constitución, se hace referencia a la cualidad de la constitución de fungir como la norma jurídica positiva superior que da validez y unidad a un orden jurídico nacional. Este término es igualmente aplicable en los sistemas de constitución escrita, como en aquellos de constitución consuetudinaria.*

*La constitución es la fuente última de validez de un orden jurídico, de tal suerte que para que una norma jurídica cualquiera sea válida, requiere encontrar dicho fundamento de validez, en su conformidad con el conjunto de normas superiores y, en última instancia, con la constitución”*<sup>68</sup>

Dicha cadena de normas tiene en su cúspide a la normas federales, que componen la Ley Suprema de toda la Unión como lo establece la propia Constitución y que es como sigue:

- 1.-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.-Los tratados Internacionales Celebrados conforme a la Constitución política.
- 3.-Las leyes federales derivadas de la Constitución.

La supremacía constitucional se salvaguarda a través del control constitucional que se haga en un sistema jurídico determinado, clasificando a éste por el órgano que lo desempeña como de carácter político o judicial, en el caso de nuestro sistema jurídico (al igual que el de Costa Rica, Uruguay,

<sup>67</sup> Francisco Cumplido Cereceda y Humberto Nogueira Alcalá. op. cit. p. 79.

<sup>68</sup> Francisco Javier Osornio Corres y María de Lourdes Martínez Peña voz: Supremacía de la Constitución. vid. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo IV. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuarta edición. México 1992 p. 3023.

Paraguay, Irlanda, Japón, Chile), corresponde a un sistema judicial en función de que éste es encargado expresamente al Poder Judicial Federal, expresamente a la Suprema Corte de Justicia, diferenciándose de los sistemas judiciales de control constitucional en que el mismo es de los denominados concentrados por estar encomendado a dicho órgano y no a una serie de órganos judiciales (como es el caso de Estados Unidos de Norteamérica, Argentina, Canadá, Nueva Zelandia y la India), donde dicho control constitucional es ejercido por el conjunto de juzgadores del Poder Judicial y no de los miembros del órgano superior del Poder Judicial.<sup>69</sup>

El alcance del control constitucional abarca "*tanto las leyes, como los actos administrativos y los actos judiciales pueden ser recurridos como contrarios a la Constitución*"<sup>70</sup> El Poder Judicial Federal ha establecido que todas las autoridades deben apegar sus actos y resoluciones a la Ley Suprema de la Unión, y dentro de ésta la interpretación de inconstitucionalidad de una norma recae en primer término en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero también la interpretación de actos bajo la óptica constitucional, queda a cargo de los Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora bien únicamente la Suprema Corte a través de sus resoluciones resta eficacia jurídica a la norma resuelta como inconstitucional, sin embargo esto no tiene el alcance de impedir que los demás tribunales federales, incluyendo aquí al Tribunal Fiscal de la Federación, hagan un pronunciamiento respecto de la constitucionalidad del acto sometido a su jurisdicción, esto es que tienen facultad para determinar que un acto es inconstitucional, pero la declaración de inconstitucionalidad de una norma, con efectos generales, recae exclusivamente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>71</sup>

Respecto a la declaración de inconstitucionalidad de la Suprema Corte, cabe mencionar que la misma por sus efectos generales resta de efectividad jurídica a una norma sobre la cual ha pronunciado su contradicción con el texto o principios contenidos en la Constitución Federal, incluyéndose aquí

---

<sup>69</sup> Francisco Cumplido Cereceda y Humberto Nogueira Alcalá. op. cit. pp. 192 y 193.

<sup>70</sup> Ibidem. p. 201.

<sup>71</sup> Genaro Góngora Pimentel y Miguel Acosta Romero. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cuarta Edición. Porrúa S.A.. México, 1992. p. 1461.

inclusive a los Tratados Internacionales, puesto que tal y como establece la Constitución y ha reafirmado el Poder Judicial a través de sus criterios, la parte de los Tratados que contradigan a la Constitución no deben tener eficacia jurídica contra ésta, al igual que cualquier norma de derecho para ser aplicada por el Poder Judicial Federal o Estatal y en general por cualquier autoridad en los Estados Unidos Mexicanos, y por la misma razón cuando los actos de las autoridades no se apeguen a la Constitución como arriba se menciona, el afectado tiene el interés jurídico para acudir en vía de amparo incluso revisable ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para hacer valer cualquier contradicción que violente sus derechos al amparo de la Constitución Federal.<sup>72</sup>

La máxima interpretación que hacen los juzgadores, es la que realizan al interpretar la Constitución los juzgadores establecen “*el sentido, el alcance, la extensión o el significado de las disposiciones que integran la Ley Fundamental del país*”,<sup>73</sup> ya sea en sus alcances o sus límites.

Así las cosas el control constitucional recae en los tribunales federales (primordialmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación) bajo el principio de juridicidad y conforme a las bases de las garantías de seguridad jurídica constitucionales. Por un lado la interpretación directa de la Constitución corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la defensa del derecho que toda persona como gobernado, tiene para obtener, en su beneficio, la observancia de la Ley Fundamental contra todo acto de cualquier órgano del Estado que la viole o pretenda violarla, se logra de manera más amplia a través de los demás órganos del Poder Judicial Federal (en estricta aplicación del artículo 16 constitucional), dado el interés público que el respeto de la Ley Suprema tiene. Por otro lado las garantías de seguridad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales buscan que todo acto de autoridad, independientemente de la materia en que se emita o del órgano estatal del que provenga, al no ajustarse o al contravenir la ley secundaria que deba normarlo, viola por modo concomitante dicha garantía, haciendo procedente el amparo, cuyo carácter extraordinario como medio de tutela de la legalidad en general se traduce en la circunstancia de que antes, de su interposición, deben agotarse los recursos ordinarios o medios de defensa

<sup>72</sup> Genaro Góngora Pimentel y Miguel Acosta Romero. op. cit. p. 1462.

<sup>73</sup> Ignacio Burgoa. Diccionario de Derecho Constitucional., Garantías y Amparo. Op. cit. p. 93.

de que normativamente disponga el gobernado para obtener la invalidación del acto de autoridad que lo agravie (principio de definitividad, dado que propiamente en dichos casos se está en un caso de impugnación de legalidad del acto a través de un medio de control constitucional y no propiamente de una impugnación de la constitucional del acto reclamado).

Lo arriba mencionado busca denotar la importancia y delicadeza del papel que juega la conducta de dichos funcionarios del poder judicial federal, quienes aún cuando deben llevar las formas y principios generales del Derecho, al interpretar directamente la Constitución, la interpretación constitucional de una realidad jurídica en un punto del espacio y el tiempo, queda a su discreción, y las faltas a la confianza pública depositadas en su encargo como servidor público, únicamente son viables de ser punibles en la vía administrativa (aunque no remediabiles), en virtud de no muy difícilmente configurar un delito, máxime cuando dicha conducta y sus efectos no son recurribles por un medio procesal ordinario u extraordinario, cayendo así en la esfera de faltas administrativas y/o la de responsabilidad política, sin embargo en el caso de ésta última no hay definición suficiente para hacerla una vía auténtica para hacer respetar el juramento de dichos servidores públicos hacia para con la Constitución, en favor de la Nación, particularmente cuando la misma no va más allá de la separación de su nombramiento como servidor público e inhabilitación para ocupar cargos públicos.

En el caso de la responsabilidad administrativa, la misma es el primer y último medio para perfeccionar el desempeño de la función pública (particularmente porque la misma está encaminada propiamente al servicio público desempeñado y la forma en que éste se otorga), no sólo de los ministros de la Suprema Corte, sino de toda la judicatura, y en general de todos el personal administrativo que apoyan a los mismos, y a diferencia de la responsabilidad política, la primera tiene un marco jurídico más definido y por lo mismo más viable para ser aplicado, así como una amplitud mayor y de más viable accesabilidad a la población en general, igualmente es un vínculo que pone en estrecho contacto a los órganos estatales con el sector de la población que directamente participa o conlleva directamente el ejercicio de sus funciones.

La función jurisdiccional del Estado, lleva aparejada en cada resolución y en cada acto tendiente a la misma, la credibilidad del Estado como juez

eficiente, expedito, imparcial y profesional de las causas tuteladas por el Sistema Jurídico Mexicano, y en cada uno de los actos que se realizan u omiten en violación del encargo público conferido en cualquiera de los órganos del Poder Judicial, independientemente de ser impugnable o reparable por medios ordinarios y extraordinarios, el acto así cometido, genera la responsabilidad administrativa y atenta contra la credibilidad de una de las instituciones ejemplares del Estado moderno, como lo es de la resolución de los conflictos que existen en la jurisdicción del Estado Mexicano, y ante la falta de solución conforme a la Constitución, la tendencia natural de las partes en conflicto es la de buscar la solución de sus conflictos fuera de los órganos jurisdiccionales, cayéndose en las figuras del arbitraje privado o peor aún en la búsqueda de hacerse justicia por propia mano, en un claro detrimento de la autoridad del Estado y sus instituciones.

Así las cosas la credibilidad del Estado Mexicano en la resolución y defensa de intereses jurídicos propios de la vida contemporánea, depende primordialmente en el papel desempeñado por el conjunto de juzgadores que conforma la judicatura del país, quienes en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales al interpretar el derecho esto es la operación intelectual consistente en determinar racionalmente el alcance, el sentido, el significado y finalidad de cualquier norma jurídica, bien sea ésta general, abstracta e impersonal (norma jurídica como fuente de derecho), o particular, concreta e individualizada (resolución, como integradora del derecho)<sup>74</sup> y aplicarlo al caso concreto, conducta exclusiva de los juzgadores al emitir las resoluciones, ante un conflicto que recae dentro de su jurisdicción, establece sobre las partes en el conflicto o más allá de ellas, el derecho estudiado, interpretado y resuelto a ser respetado. La norma jurídica por más atinada que haya sido su redacción e introducción en el sistema jurídico mexicano no llega más allá de donde los juzgadores la observen, protejan y salvaguarden su observación, cuando la misma es violentada.

En tal virtud la actividad de la judicatura del Poder Judicial Federal, tiene a su cargo la resolución de la problemática social de índole federal, y así la aplicación de la ley en un procedimiento no llega más allá de donde la interpreta el juzgador en sus resoluciones, aún en las suplencias que la propia ley establezca. Por lo que la interpretación del derecho en el caso de normas

---

<sup>74</sup> Ignacio Burgoa. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. op. cit. p. 93.

generales, abstractas e impersonales, los juzgadores interpretan las leyes en su amplia o lata acepción, independientemente de su rango formal, o sea, de las normas constitucionales (y su alto contenido de decisión política fundamental), de las legales ordinarias o secundarias y de las reglamentarias.” En el caso de normas particulares, concretas e individualizadas las interpretaciones de los mismos versan sobre los actos de naturaleza privada, civiles o comerciales (contratos, convenios, los testamentos), las sentencias judiciales, las resoluciones administrativas y, en general, sobre decisiones unilaterales o bilaterales de carácter público, social o privado incluyendo por ello mismo actos de índole jurisdiccional.

Es dicha actividad intelectual de los juzgadores, como conducta exclusiva de los mismos, la base del principio de juridicidad de los actos del Estado, a fin de subordinar los mismos a la norma jurídica, al estudiar los hechos e interpretar la norma jurídica que los regula.

## VII.- Responsabilidad de los servidores públicos en el proceso judicial.

Una vez ubicada la conducta (así como la extensión y lineamientos fundamentales de la misma) de los servidores públicos que integran el Poder Judicial Federal en el desempeño de las funciones atribuidas a los mismos, así como la importancia y relevancia de la conducta propia no sólo del juzgador sino del personal administrativo que lo apoya, procede entrar al estudio de la responsabilidad como institución jurídica entendida ésta como *“conjunto orgánico de normas y principios jurídicos que regulan una materia o tipo de relación concreta social de acuerdo con las exigencias ontológicas de su naturaleza. La institución jurídica y la relación concreta social vienen a ser como las dos caras de la relación jurídica: la primera, mirando hacia el orden lógico normativo; la segunda, hacia el orden de la realidad”*<sup>75</sup>. Así, la responsabilidad va aparejada al ejercicio del Poder Público, siendo necesaria para prevenir el desarrollo de prácticas viciosas en el ejercicio de las facultades de las que están investidos dichos sujetos, a la vez de exigir de los mismos el desempeño de sus labores conforme a la Constitución, evitando se desvirtúe de su finalidad social para la cual fue instituido el órgano judicial que representan y por el cual actúan a favor de la población que acude a

<sup>75</sup> Manuel Villoro Toranzo. op. cit. p. 85.

dirimir sus controversias jurídicas, que es la relación social concreta a la cual está expresamente encaminada en su institucionalización, con lo anterior se denota una pluralidad de sujetos (los juzgadores y los gobernados que acuden ante aquellos para la resolución de sus controversias jurídicas), y una pluralidad de relaciones jurídicas, (las partes entre sí en el procedimiento, las partes con el juzgador, y el juzgador con las demás autoridades). De aquí que la responsabilidad como relación jurídica compleja es el equilibrio y mutua limitación de derechos y deberes (derechos procesales y facultades jurisdiccionales) y de las conductas de dos o más sujetos (las partes entre sí y con el juzgador), objeto de esos derechos y deberes, en cuanto que éstos reciben juridicidad de las normas y principios de una institución en una situación concreta social (como lo son las normas constitucionales que dan sustrato jurídico-político a todo ordenamiento legal; las normas procesales y sustantivas, que rigen las relaciones jurídicas simples objeto de los procedimientos; y las normas de responsabilidad que imponen la serie de deberes y prohibiciones, así como las sanciones a la violentación de dicha normatividad y los órganos y procedimientos facultados para su investigación e imposición).

*“La función pública no es un privilegio ni un botín. Implica la responsabilidad del funcionario de servir a la sociedad que mantiene y sostiene a un gobierno determinado. La función pública es, finalmente, una de las más elevadas responsabilidades sociales.”<sup>76</sup>*

Conforme al título cuarto de la Constitución, específicamente los artículos 108 a 114, existen diversas clases de responsabilidades conforme al derecho vigente que componen la responsabilidad oficial, existiendo la responsabilidad civil, penal, administrativa y política, en el caso de los juzgadores y pertenecientes al poder judicial, (excluyendo al personal administrativo para quien únicamente están establecidas las correcciones disciplinarias que no conforman responsabilidad propiamente oficial en virtud de que el artículo 108 no los concibe como servidores públicos con responsabilidad oficial), sin embargo el artículo 110 de la Constitución abre la puerta al juicio político contra los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Consejeros de la Judicatura, Magistrados Electorales, Magistrados de

<sup>76</sup> Francisco Javier Osornio Corres. “Nuevo Marco Constitucional de la Responsabilidad de los Servidores Públicos. vid. Leonel Pereznieta Castro (Compilador). Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional Hacia un Nuevo Derecho Constitucional. Porrúa S.A. México, 1987. p. 22.

Círculo, Jueces de Distrito, así como los Magistrados y Jueces de los Tribunales Superiores de Justicia locales, con lo cual dichos sujetos además tienen la responsabilidad política sobre sus hombros en el desempeño de sus funciones (y en el caso de los tres primeros es el único medio para destituirlos de sus encargos además de los delitos grave cometidos en el desempeño de sus funciones, y violaciones graves a la Constitución particularmente referidas como prohibiciones contenidas en el artículo 101 de la misma).

El artículo 109 constitucional establece:

*...Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente . No podrán imponerse 2 veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza....*

Así las cosas las distintas responsabilidades llevan procedimientos distintos unas de otras, siendo autónomas unas de otras y existiendo reglas especiales para ciertos funcionarios del poder judicial, cuando éstos además de pertenecer al poder judicial cuentan con inmunidad o fuero constitucional (contra el ejercicio de la acción penal), o cuando son del poder judicial federal o estatal, de igual manera la Constitución da la posibilidad de que haya múltiples responsabilidades ( y sus respectivas sanciones) por una misma conducta del servidor público, con la limitación de que no se causen dos sanciones por un mismo acto de la misma especie.

#### A) Responsabilidad Civil

Aún cuando ciertos miembros del poder judicial gozan de fuero constitucional, el mismo no es extensible a la responsabilidad civil, pues el artículo 111 constitucional establece:

*...En las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá de declaración de procedencia...*

Dicho artículo establece que cualquier servidor público, incluyéndose aquí a todos los miembros del poder judicial ya sea del ámbito federal o estatal, son sujetos de responsabilidad civil, independientemente de su cargo o función, pudiendo ser responsabilizados sin necesidad de perder fuero constitucional,



por cuestiones de derecho privado, ya sea civil o mercantilmente, y que a diferencia de otras responsabilidades la misma no requiere de declaración de procedencia por otra autoridad diversa, sin embargo la misma está limitada a las cuestiones de derecho privado ajenas a su función pública.

## B) Responsabilidad Penal

Se deriva de conductas de los servidores públicos, las cuales son consideradas como delitos por las leyes penales tanto federales como estatales. Conforme a los artículos 109 y 111 se establecen las directrices para los procedimientos afines a determinar las responsabilidades penales a los servidores públicos, en los cuales se establece que dichos delitos serán investigados y perseguidos de acuerdo a las leyes penales, esto es, que aún cuando no se proceda sobre la persona ( y libertad) del servidor público por la posible comisión de un delito, la Procuraduría de Justicia correspondiente podrá investigar el mismo, y una vez que se obtenga la Declaración de Procedencia por mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, a la cual se refiere el artículo 111 constitucional, la investigación y su respectiva averiguación servirá para proceder contra el servidor público en cuestión; solo entonces se podrá ejercer la acción penal correspondiente contra el presunto responsable, dado que se trata de un servidor público con inmunidad o fuero constitucional, la cual lo protege durante el lapso de tiempo en el cual desempeña su cargo, razón por la cual se interrumpe el plazo de caducidad de la acción penal correspondiente, por en dicho lapso de tiempo. En caso de no haber Declaratoria de Procedencia sólo se podrá ejercer la acción penal sobre el servidor público, sin excederse del plazo de caducidad que establezca la ley penal correspondiente para el ejercicio de la acción, aumentado por el plazo por el cual estuvo suspendida dicha caducidad.

Conforme al artículo 111 de la Constitución, existe la posibilidad de proceder en contra de los servidores del Poder Judicial que gozan de fuero constitucional, penalmente y durante el período de su encargo, mediante declaración de procedencia por la Cámara de Diputados, cuya resolución únicamente versará sobre la procedencia de la acción penal, con lo cual en caso de negativa, ésta no prejuzgará sobre los hechos o motivos de la imputación penal pretendida. Respecto de los Magistrados y Miembros del Consejo de las Judicaturas de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, establece que la declaración de procedencia penal en su contra dictada

por el Poder Legislativo Federal, tendrá el objeto de comunicar dicha resolución a la legislatura local correspondiente, a fin de que proceda conforme a las leyes locales.

La responsabilidad penal de los juzgadores en el Poder Judicial Federal, se encuentra contenida propiamente en los delitos contenidos en términos generales para los servidores públicos en general en el Libro Segundo Título Décimo del Código Penal (Ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de facultades, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito). Por otro lado están los delitos cometidos contra la administración de justicia (directamente vinculada con la actividad jurisdiccional de los órganos del Estado, como lo son los del Poder Judicial Federal), contenidos en el Título Undécimo del libro segundo del Código Penal, mismos que están contenidos como conductas delictivas descritas en el artículo 225 del mencionado código, que dada su trascendencia se transcriben a continuación:

*ARTICULO 225.- Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:*

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

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

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

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

*V.- 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;*

*(REFORMADA, D.O. 10 DE ENERO DE 1994)*

*LX.- 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;*

*(REFORMADA, D.O. 10 DE ENERO DE 1994)*

*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;*

*(REFORMADA, D.O. 10 DE ENERO DE 1994)*

*XII.- Obligar al inculcado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura;*

*XIII.- No tomar al inculcado 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 motiva 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;*

*(REFORMADA, D.O. 10 DE ENERO DE 1994)*

*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 inculcado 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 retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;*

*(REFORMADA, D.O. 10 DE ENERO DE 1994)*

*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 proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;*

*XXII.- Rematar, en 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 decretada 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 a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común; y*

*(REFORMADA, D.O. 17 DE NOVIEMBRE DE 1986)*

*XXVI.- Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están recluidas.*

*(DEROGADA [N. DE E. ADICIONADA], D.O. 10 DE ENERO DE 1994)*

*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.*

*A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV, XXVI, se les impondrá pena de prisión de uno a seis años y de cien a trescientos 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, se les impondrá pena de prisión de dos a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días multa.*

*En todos los delitos previstos en este capítulo, además de la pena de prisión correspondiente, el agente será privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo, por el lapso de uno a diez años.*

Cabe hacer el comentario de que en la investigación de los hechos ilícitos y conductas delictivas de los servidores públicos (juzgadores) está abierta lisa y llanamente la posibilidad de que se haga una revisión de sus resoluciones y la forma en que son emitidas, sin que ello implique que la validez e las mismas se vea afectada de cualesquiera que sean los resultados de la investigación, pero que por lo mismo a efecto de determinar la conducta del juzgador en la emisión de sus resoluciones es necesario el estudio de los actos jurisdiccionales que conforman su actuación, siendo ello de relevancia para la responsabilidad administrativa puesto que la misma al igual que la penal, busca el examen de la conducta del juzgador en el ejercicio de sus funciones y con motivo de las mismas, donde indudablemente se incluyen las resoluciones, habiendo una oposición por parte de los órganos encargados de la investigación de la responsabilidad administrativa de los juzgadores de examinar siquiera dichas actuaciones en cuanto a su fondo o forma (lo cual se repite, no significa de ninguna manera afectar la validez de dichos actos), de

manera injustificada, pero que poco a poco van quedando atrás en aras de un mayor respeto al Estado de Derecho, reconociéndose que la conducta ordinaria por la cual se busca responsabilizar a los juzgadores la constituyen sus resoluciones (y en menor grado la manera en que llevan a cabo los procedimientos y la trascendencia de dichos actos a la sentencia definitiva), resultando contradictorio que el Ministerio Público pueda (deba) revisar las resoluciones en cuanto a su fondo y forma para dictaminar si hubo o no una conducta penalmente responsable, y que el Consejo de la Judicatura (conformado principalmente por juzgadores y especialistas en funciones jurisdiccionales) emita negativas a estudiar dichas conductas, pese a que ello es necesario a efecto de determinar si se encuadra o no una hipótesis de responsabilidad administrativa, o si se está frente a una conducta viciosa perjudicial a la administración de justicia (por la cual no se pueda propiamente derivar responsabilidad alguna, a efecto de emitir medidas apropiadas a efecto de eliminar o reducir semejantes prácticas), recordando que la propia Constitución establece que por un mismo hecho o conducta se pueden derivar distintas responsabilidades (penal, civil, administrativa y/o política), sin que la investigación de una, excluya a las demás (máxime cuando el conjunto de responsabilidades funciona conjuntamente a efecto de salvaguardar el ejercicio del cargo público, particularmente ante las debilidades o dificultades de una forma de responsabilidad en particular, a efecto de evitar la impunidad por una conducta ilícita).

Por otro lado la Ley de Amparo establece en su título Quinto capítulos I, II y III<sup>77</sup> lineamientos propios para la responsabilidad penal derivada de las actuaciones de los juzgadores en los juicios de amparo (además de incluir la responsabilidad de las autoridades y las partes igualmente derivadas de sus actuaciones en dicho procedimiento federal), de las cuales cabe resaltar la grave omisión de que el artículo 198 no prevé a los Magistrados de Circuito como responsables penalmente por sus actuaciones (distinción que en opinión del autor no sólo es atentatorio de la igualdad de los servidores en igualdad de situación como lo son los Jueces de Distrito, e incluso de los Ministros de la Suprema Corte, con lo cual es necesario la reforma a dicho artículo a efecto de que exista el fundamento legal de exigir en apoyo de la responsabilidad penal la conducta honesta, profesional e imparcial de los Magistrados de Circuito,

---

<sup>77</sup> Para una completa enumeración de las conductas penalmente sancionables, de los juzgadores en el juicio de amparo consultar los capítulos I, II y III del Título Quinto de la Ley de Amparo.

particularmente ahora que los Tribunales de Circuito han cobrado amplia autonomía en dichos procedimientos de amparo con respecto a la Suprema Corte de Justicia, no existiendo razón válida para mantenerlos irresponsables penalmente por dichas actuaciones.

ARTICULO 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 (sic) 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, así como este capítulo.

### C) Responsabilidad Administrativa

Establece el artículo 109 de la Carta Magna que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales expedirán las leyes en sus respectivos ámbitos, a fin de establecer las normas que regulen las responsabilidades en que incurran los servidores públicos, así como las sanciones a las mismas. El artículo establece como regla constitucional para las responsabilidades administrativas que éstas se sancionarán por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Por su parte el artículo 113, incluye al ejercicio las funciones del servidor público como posible acto u omisión de responsabilidad administrativa, con lo cual la función jurisdiccional del servidor público en el poder judicial también puede ser motivo de sanción administrativa, cuando ésta atente contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con que debe realizar la misma.

La acción sancionadora administrativa se pone en marcha *“como consecuencia de la comisión de una conducta antijurídica previamente tipificada que puede producirse por una acción u omisión. Por tanto el ordenamiento tutela únicamente los valores que de una manera más destacada pueden afectar a los intereses que en cada caso se pretende proteger. A modo de ejemplo, el derecho disciplinario considerará como faltas las conductas que atacan el buen funcionamiento del aparato”* estatal *“teniendo siempre en cuenta que éste no es un fin en sí mismo sino un medio para conseguir el interés público, el buen servicio a los ciudadanos. De ahí*

*que todo incumplimiento de los deberes del funcionario constituya falta disciplinaria”.*<sup>78</sup>

La Constitución en el propio artículo 113 establece que las sanciones por responsabilidad administrativa consistirán primordialmente en suspensión, destitución e inhabilitación para desempeñar cargos públicos, así como sanciones económicas, éstas últimas en proporción a los beneficios económicos obtenidos por el responsable así como los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones objeto de la sanción, de acuerdo a las formas establecidas por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en sus respectivos ámbitos, pues de acuerdo al artículo 109 fracción III, queda a instancia de cada una de las esferas de la federación la legislación en materia de responsabilidad administrativa de acuerdo a los lineamientos contenidos en el título Cuarto de la Constitución.

La responsabilidad administrativa además no está implícitamente sujeta a la vigencia de las garantías constitucionales, quedando la cuestión de la viabilidad de sancionar los actos que constituyan responsabilidad administrativa, en la anormal situación que origine la necesidad de una ley de emergencia que de una manera u otra haga improcedentes los recursos ordinarios o extraordinarios, y bajo la apariencia de estar amparados actos de servidores públicos en la misma, los daños y perjuicios antijurídicos e innecesarios (así como no autorizados por la propia ley de emergencia), podrían en un momento dado ser reclamados o sancionados por dicha vía, durante o después de la vigencia de la ley de emergencia.

#### D) Responsabilidad Política.

Esta es determinada a través del juicio político, el cual se puede definir como *“el procedimiento constitucional a través del cual un órgano-legislativo, judicial o de composición mixta- conoce y resuelve sobre la responsabilidad en que incurra un servidor público de elevado nivel”*, lo cual no puede traducirse de otra manera que un juicio en el cual atendiendo a la importancia política de la violación cometida por el juzgado, así como la

---

<sup>78</sup> Juan Manuel Trayter Jiménez. Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A. España, 1992 p. 24.

condición de fuero de la que goza el juzgado, otorgada (y retirable) a través de la propia Constitución o de la importancia de su cargo <sup>79</sup>, "*se incurrirá en responsabilidad política, siempre que el servidor público en el ejercicio de sus funciones, cometa actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho*"<sup>80</sup>, por causas que implican faltas administrativas, delitos o daños en perjuicio de intereses políticos, establecidos como causales expresas de juicio político en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos de 1982, en su artículo 7 el cual a la letra establece como tales:

*ARTICULO 7o.- 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 aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.*

La sentencia dictada en dicho procedimiento tendrá el objeto, en caso de resultar fundada la acusación, de remover al servidor público de su cargo

<sup>79</sup> Enrique Sánchez Bringas. op. cit. p. 670.

<sup>80</sup> José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés. (Coordinadores). Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. El Régimen de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Porrúa S.A., México, 1983. p. 407.



así como inhabilitarlo para desempeñar cargos públicos por un tiempo definido, retirándosele así también cualquier fuero constitucional a fin de que sea puesto (en su caso) a disposición de las autoridades penales correspondientes al presunto delito cometido.

La denuncia puede ser formulada por cualquier ciudadano ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la cual conforme al último párrafo del artículo 109, iniciará el juicio político, el cual según el artículo 110 constitucional, principia con la denuncia ante la Cámara de Diputados, la cual previa sustanciación del procedimiento y oyendo al inculcado, a través de resolución tomada por la mayoría absoluta de la Cámara, realiza la acusación ante la Cámara de Senadores, misma que se erigirá en jurado de sentencia y aplicará por las sanciones correspondiente, dictadas por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión, previa audiencia donde se escuche al inculcado, a fin de respetar el artículo 14 constitucional del propio servidor inculcado.

La sentencia del juicio político podrá destituir al inculcado de su cargo y ponerlo a disposición de las autoridades penales correspondientes e inhabilitarlo para el desempeño de cualquier cargo público por un determinado tiempo.

El artículo 110 señala en forma muy vaga las causales para iniciar un juicio político, estableciendo únicamente las faltas graves a la Constitución y las leyes federales, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales, para proceder en contra de los servidores públicos de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sin embargo en éste último caso la sentencia dictada por la Cámara de Senadores será meramente declarativa y la misma comunicará a las legislaturas locales, para que éstas en ejercicio de sus facultades procedan como corresponda de acuerdo a su legislación local.

Con lo cual quedan obscuras e imprecisas las causales para que un juicio político pueda iniciarse contra los Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de los Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito y miembros del Consejo de la Judicatura Federal, así como en contra de los Magistrados, Jueces y miembros de los Consejos de las Judicaturas de los Tribunales del Fuero Común de los estados.

Dichas declaraciones y resoluciones de las Cámaras son inatacables en términos generales, dejando una incertidumbre e inseguridad jurídica para los miembros del Poder Judicial, que pueden ser objeto de juicio político, por causales que por su falta de definición tienen nula aplicación.

De lo anterior se denota que la actividad de los juzgadores (y del personal que lo apoya), está primordial y esencialmente avocada a la resolución de conflictos (procedimientos judiciales), en un estricto apego al principio de legalidad, pues tal es su función y su razón de ser, y por lo mismo a fin de que dicha actividad (tanto en los casos en que actúen con el imperio de la ley sobre los gobernados o con autoridad dentro del propio órgano donde laboran e incluso en relaciones con otros órganos del estado), sea ejercida a través del tiempo sin corromperse como sucede con todo poder otorgado y ejercido irracionalmente, el ejercicio de las atribuciones conferidas habrá de ser desempeñado en forma responsable, y toda actuación (aquí incluyendo por supuesto las contenidas en los procedimientos a su cargo), será bajo la responsabilidad del propio servidor público (que en el caso de los titulares de los órganos del Poder Judicial, también han de responder de los actos de sus inferiores, cuando en culposa o dolosa falta de control de los mismos, los mismos trasciendan al procedimiento y en general en el desempeño de la función jurisdiccional y aquellas afines igualmente encomendadas a los mismos).

*"La actuación criminal de los malos funcionarios, al quedar impune constituye un acto pernicioso y se traduce en pérdida del consenso colectivo"*<sup>81</sup>, esto es que en virtud de los actos ilícitos de todo servidor público en el ejercicio de sus funciones se merma la credibilidad del órgano que representa e indirectamente de la confianza de la población en las instituciones del Estado, para el cumplimiento de los fines de éste a favor de la población.

En virtud de lo anterior y en el caso del Poder Judicial y la actuación de sus miembros, los mismos tienen repercusiones en los ámbitos políticos, económicos y sociales de la población en su totalidad, derivándose de ello que *"la eficacia judicial es el factor determinante que permite a los agentes económicos ampliar sus transacciones más allá de los círculos familiares,*

---

<sup>81</sup> Gilberto Vargas López ponencia en la tercera mesa. "Problemas Jurídicos de México". vid. . 9ª Asamblea General Ordinaria. Federación Nacional de Colegios de Abogados A.C. México, 1982 p. 109.

*sociales, culturales, regionales, políticos, etc. Es lo que hace posible la diferencia entre una economía cerrada y elitista y una abierta y democrática*", en virtud de lo cual la propagación de medios alternativos a la solución de conflictos se desarrolla no como una composición amistosa de varios individuos (o en su caso de entes de derecho público internacional), sino de verdaderas sustracciones de las controversias trascendentes para la pacífica convivencia de los tribunales nacionales y sometidos a mecanismos internacionales o populares (éstos últimos de alta tendencia a la ilegalidad) no por estricta necesidad sino por desconfianza de la actuación de dichos órganos estatales (ejemplo de ello lo constituyen la Organización Mundial de Comercio, Corte Permanente de Arbitraje Internacional de la Haya, Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el ámbito internacional), "*por otra parte los más pobres, ignorados por los sistemas legales y judiciales, han encontrado en sus propios sistemas informales de solución de controversias, ...lo peor que puede pasar con esta alternativa es que los sistemas judiciales se conviertan en mecanismos de segundo orden, cada vez menos relevantes*".<sup>82</sup>

En el caso de la responsabilidad política, es de tomarse en cuenta igualmente el fuero constitucional en el sentido que "*inviolabilidad también se ha extendido a los jueces en relación con la interpretación de las disposiciones legislativas que realicen en sus resoluciones, siempre que no exista negligencia o mala fe en las citadas decisiones.*"<sup>83</sup> Esto es que las decisiones de los juzgadores (particularmente de los más altos miembros del Poder Judicial, ineludiblemente dada su relevancia y alcance a nivel federal en las diversas materias (que ahora incluyen los derechos políticos) implican en muchos casos la integración del derecho ante las lagunas de las fuentes escritas del mismo, la ausencia de precedentes y en razón del principio hermenéutico de la administración de justicia, integración que necesariamente es una decisión en la cual cada vez es más difícil separar los aspectos políticos (ante la ausencia de fuentes formales del mismo) de los netamente jurídicos que contrae las resoluciones emitidas en digamos en una examinación constitucional de una norma electoral, o en la interpretación directa de la

<sup>82</sup> Roberto G. Mac Lean. op. cit. pp. 533, 535 y 536.

<sup>83</sup> Héctor Fix-Zamudio. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado". vid. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Coordinadores J. De Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes. Porrúa S.A. . México, 1984. p. 39.

Constitución en la relativamente novedosa materia de derecho electoral, de aquí que la interpretación política de las normas necesariamente implica una responsabilidad por dicho aspecto cuando se encuadren en las hipótesis arriba mencionadas, la conducta de los juzgadores al emitir sus resoluciones con dolo, cohecho o mala fe.

Una situación bastante improbable de acontecer pero que no por lo mismo es de dejarse de lado, en virtud de que es una posibilidad jurídica (y de hecho hay antecedentes de ello en los otros dos poderes del Estado, es el caso de la desaparición de poderes. Esto es consecuencia de la destitución del titular (o titulares) de un poder del Estado por causas de responsabilidad política o penal (pero a través de un procedimiento jurídico-político), dicha situación requiere de un nombramiento interino de sujetos que cubran el cargo desocupado en tanto se hace un nuevo nombramiento definitivo, tal ha sido el caso de 48 declaratorias de desaparición de poderes, en las cuales el procedimiento a seguir ha sido el mencionado en la Ley de Responsabilidades vigente y no con la desaparición de poderes, puesto que la declaratoria de desaparición de poderes y el nombramiento interino se ha dado en un procedimiento sumario, e incluso en una única sesión como fue el caso de Nayarit 1929, con pequeñas variaciones en *“Durango 1931, Guanajuato 1932, Tabasco 1935, Colima 1935, Guerrero 1935, Guanajuato 1935, Sinaloa 1935, Guanajuato 1946, Tamaulipas 1947, Guerrero 1954, Durango 1966, Guerrero 1975 e Hidalgo 1975 son los casos en los que la desaparición de poderes se basaron estrictamente en la supuesta responsabilidad, penal o política de los respectivos gobernadores”*<sup>84</sup>. Una desaparición de poderes en el Poder Judicial Federal sería en el muy remoto caso de que por sus conductas los Ministros de la Corte fueran removidos en juicio político (por hipótesis de responsabilidad política o por procedencia de la acción penal en su contra tras el respectivo procedimiento de Juicio de Procedencia), en la cual quedarían removidos los mismos y el Poder Judicial Federal carecería de Suprema Corte (lo cual constituye una desaparición de Poder propiamente al quedar acéfalo el mismo), lo cual implicaría el nombramiento interino de nuevos “Ministros” en tanto se realizan los nombramientos definitivos, un caso moderado de moderado (y no menos remoto) sería cuando se removieran a los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal o a los Magistrados del

<sup>84</sup> Manuel González Oropeza. “Experiencia Parlamentaria”. vid Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. p. 80.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por las mismas causales.

La diferencia entre el procedimiento político mencionado en la Ley de responsabilidades y el procedimiento de declaración de desaparición de poderes estriba en que el segundo *“es más breve ya que sólo se sustancia ante el Senado mientras que el juicio político involucra un procedimiento de índole jurisdiccional, de por sí dilatado entre ambas cámaras”*<sup>85</sup>.

### **VIII.- Medios de Defensa contra los actos de autoridades en el proceso judicial.**

La conducta ordinaria de los juzgadores en las funciones propias de su cargo conferido, en todo momento debe estar apegadas al texto y sentido de la Constitución so pena de ser declarables ilícitos y ser impugnables por los medios de defensa que por elemental Estado de Derecho deben existir en todo régimen jurídico moderno, conforme al principio de legalidad de sus actos, expresamente plasmado en nuestra constitución. Ahora bien, la conducta de los mismos y por la misma razón los actos de las mismas en los procesos judiciales, tanto jurisdiccionales (constituídos por sus resoluciones) como actos administrativos en apoyo de aquellos o derivados de los mismos, entendidos dichos actos como la actividad ordinaria y primordial de los órganos del Poder Judicial, deben a su vez estar apegados al texto y sentido de las leyes secundarias, respetando el principio de legalidad, y en caso contrario siendo recurribles dichos actos por los medios ordinarios establecidos por las propias legislaciones secundarias. Las resoluciones de los juzgadores del Poder Judicial de la Federación se pueden definir como *“providencias o proveídos y constituyen la decisión de una controversia procesal, incidental o definitiva suscitada en un proceso. Es el pronunciamiento del juez o tribunal sobre determinado punto litigioso”*<sup>86</sup>. De

<sup>85</sup> Manuel González Oropeza. “Experiencia Parlamentaria”. vid Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. . p. 81.

<sup>86</sup> Jean Claude Tron Petit. Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo. Colección Textos Universitarios. Themis. México, 1997. P. 10.

acuerdo al artículo 220 del Código Federal de Procedimientos las resoluciones judiciales federales se dividen en:

- a) Decretos.- simples determinaciones de trámite.
- b) Autos.- Proveídos que deciden cualquier punto dentro del negocio.
- c) Sentencias.- Resoluciones que deciden el fondo del negocio.

De lo anterior se puede inferir que toda resolución constituye un acto de autoridad (y por ello una actualización de la conducta del juzgador que la emite, sea en forma unitaria por un Juez o en forma colegiada cuando la misma es emitida por un cuerpo colegiado de juzgadores), sin que haya pronunciamiento por la doctrina respecto a la naturaleza y alcance de la participación de secretarios de estudio y cuenta o de acuerdos, cuando para la validez de dichas resoluciones se requiera de su firma (sin que haya mayor doctrina respecto a la naturaleza del acto de firmar una resolución por dichos servidores), la cual se requiere a efecto de que dicho servidor verifique la legalidad con que la misma es emitida, sin perder de vista que las determinaciones propiamente corresponden a los juzgadores y no al personal que integra al órgano jurisdiccional a su cargo y asistencia en sus labores jurisdiccionales; sin embargo sería apropiado que dicha cuestión fuera retomada más a fondo en la formación de dichos servidores públicos, quienes tienen a su cargo funciones y responsabilidades por los actos que la ley espera de ellos verificados en su legalidad (en su forma y temporalidad, más no propiamente en el fondo).

La actividad intelectual de los juzgadores (así como del demás personal que integra los órganos judiciales y que propiamente lleva a cabo los procedimientos) en la interpretación y aplicación de la ley, (en ejercicio de la autonomía de los juzgadores en la resolución de los asuntos) debe ser coherente con los principios y criterios vigentes en el Poder Judicial en el momento y lugar de realización del hecho a sancionar a través de la norma, esto es que la autonomía de los juzgadores para la resolución de los asuntos que a su jurisdicción corresponda, se encuentra delimitada dentro de los lineamientos generales establecidos por las jurisprudencias y ejecutorias establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito (y en su ámbito de Derecho Electoral las referidas a la

jurisprudencia del Tribunal Federal Electoral), configurando genéricamente una desobediencia a un criterio de un superior, al pasar por alto dichos criterios, o una violación a la Ley de Amparo cuando los Magistrados de los Tribunales Colegiados o los Ministros de la Suprema Corte, lo hagan sin cumplir con las formalidades que se establecen para abandonar un criterio ya establecido.

Igualmente la conducta de los juzgadores en aras de emitir un acto jurisdiccional conforme a lo arriba mencionado, tanto durante el proceso judicial, como en la emisión del acto jurisdiccional, debe ser apegado a los principios de imparcialidad, profesionalismo y eficiencia a que se refiere el artículo 17 constitucional, y exigidos a través de las leyes reglamentarias secundarias de la propia constitución, por medio de la responsabilidad administrativa, abarcando ésta además la conducta de los juzgadores y en general la de todo el personal del Poder Judicial, relativa a los actos derivados de las funciones administrativas propiamente hablando, necesarias directa o indirectamente para la totalidad de las funciones judiciales de los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, a fin de hacer la administración de justicia que imparten los mismos conforme a los principios contenidos en el artículo 17 Constitucional, y de acuerdo a los principios exigidos de todo servidor público en el ejercicio de sus funciones conforme al título cuarto

*“El Poder dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. Esta no es una frase demagógica, sino un principio que recuerda al pueblo y a sus gobernantes cual es la misión del gobierno”*<sup>87</sup>, y como tal en un auténtico Estado de Derecho deben de existir los medios legales para que la población en general pueda defenderse dentro del mismo sistema jurídico del Estado, cuando dicha finalidad no se cumple o la actividad de los órganos de gobierno se desvía de los fines para los que fueron instituidos, o de los cauces legales sobre los cuales se limita su actuación, puesto que dicha falta de juridicidad denota la pérdida de uno o más de los elementos de que debe constar toda actuación considerada lícita: *“1.- Es el resultado de normas categóricas (derecho positivo), 2.- Es ordenadora de la vida social, 3.- Es coactivamente exigible. 4.- Tiene por fin realizar la justicia y el bien común y 5.- Ha sido promulgada y determinada en sus límites por la autoridad”* competente para

<sup>87</sup> Francisco Javier Osomío Corres. “Nuevo Marco Constitucional de la Responsabilidad de los Servidores Públicos”. op. cit. p. 24.

ello; esto a fin de que el acto de autoridad (causa eficiente) operando sobre la situación concreta social que se le presenta para estudiar y resolver (causa material), sólo cuando está investido de juridicidad (causa formal) logra el orden ideal de Estado de derecho (causa final).<sup>88</sup>

Las distintas faltas en que puede incurrir un servidor público en el ejercicio de sus facultades y atribuciones como extensiones del Poder Público del Estado conferidas a los mismos, desglosadas en las distintas clases de responsabilidades arriba mencionadas conllevan distintas consecuencias dependiendo de la naturaleza de la norma violada y la gravedad de la violación, siendo en algunos casos incluso de varias clases la responsabilidad la generada por un mismo acto: así pueden generarse responsabilidades tanto civiles, penales, administrativas y/o políticas, dependiendo en primer lugar que el servidor público según el cargo conferido sea sujeto de dichas clases de responsabilidad y en segundo lugar de la clase de normación violentada con su actuación. La legislación como se expondrá más adelante tomando en cuenta diversos aspectos divide las faltas independientemente de su naturaleza en graves y leves, añadiendo la modalidad de que la misma en su caso sea generadora de daños y perjuicios.

Dichas conductas ilícitas, violentan el orden jurídico vigente, en virtud de que son ejercicios de poder contrarios a los fines en beneficio de la población para la cual fueron conferidos, dada la naturaleza de servicio público que guarda la administración de justicia. En un sentido amplio implica "corrupción" como *"cualquier práctica que desvíe al gobernante o a un gobierno, en su conjunto, del estricto cumplimiento de su mandato social."*

*En este sentido, en un Estado de Derecho a la ley corresponde la misión de especificar el contenido de ese mandato social. Por ello, el Estado de derecho implica que el gobierno sólo puede realizar aquello para lo que está facultado legalmente"*<sup>89</sup> y cuando por una u otra razón, dicha conducta de los servidores públicos que corresponden al poder judicial violenta al propio sistema jurídico, implica una forma corrupta del ejercicio del poder público contenido en la función jurisdiccional y dichos actos son combatibles en primer lugar por la parte que se ve afectada por ellas, ya sea un gobernado

<sup>88</sup> Miguel Villoro Toranzo. op. cit. pp. 122 - 123.

<sup>89</sup> Ibidem. p 123.



en un proceso judicial, con un interés jurídico propio en controversia, por el Ministerio Público como representante del interés público de la sociedad en asuntos donde la ley determine su intervención, y por último por terceros que sin ser afectados directa o indirectamente por los actos estimados como desapegados al sentido de las normas jurídicas, tienen conferido el derecho de denunciar los hechos para su sancionamiento ante las autoridades competentes para ello, dado el interés público en la sanción de dichas conductas, ante la imposibilidad material de los órganos de gobierno de percatarse de todas y cada una de dichas conductas. Todos estos sujetos están facultados para acudir a través de los medios de impugnación entendidos éstos en un sentido más estricto como *"los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores ilegalidad o injusticia"*.<sup>90</sup>

Los medios de impugnación en un sentido amplio, conforme a la doctrina se dividen en *"varias categorías, entre ellas los remedios procesales considerados como los instrumentos que pretenden la corrección de los actos y las resoluciones judiciales ante el mismo juez de la causa; los recursos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas; y finalmente los procesos impugnativos que son aquellos que conforman una relación procesal autónoma para combatir una determinación anterior, generalmente de carácter administrativo"*.<sup>91</sup>

Los remedios procesales son *"los medios que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales ante el mismo juez que los ha dictado. ... Entre dichos remedios procesales se encuentran la aclaración de sentencia, la revocación y la excitativa de justicia"*.<sup>92</sup>

La aclaración es en términos generales la petición que hace una parte en el juicio, a fin de que respecto de una resolución emitida por una autoridad

<sup>90</sup> Héctor Fix Zamudio. voz: Medios de Impugnación. vid. Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit., p. 2105.

<sup>91</sup> Héctor Fix Zamudio. voz: Recurso. Ibidem. p. 2703.

<sup>92</sup> Héctor Fix Zamudio. voz: Medios de Impugnación. Ibidem. p. 2105.

jurisdiccional, la misma se estima que no resuelve la totalidad de los puntos sujetos a resolución, o que el sentido o alcance del mismo no está claro en la redacción del texto de la misma, a efecto de que la autoridad que la emitió en contestación a dicha solicitud subsane las omisiones o aclare los puntos solicitados, sin variar el sentido de la resolución a aclarar.

La revocación (en términos muy generales) es la impugnación que la parte afectada puede plantear ante el mismo juez o tribunal (y en general el órgano jurisdiccional) que dictó la resolución en cuestión (sin necesidad de acudir a diversas autoridades), cuando ésta no puede ser combatida por un diverso recurso ordinario (al no tratarse de cuestiones de fondo), con el propósito de lograr su modificación o sustitución, dicho remedio procesal recibe comúnmente el nombre de reposición cuando la misma es intentada en la segunda instancia. De lo anterior se denota que la revocación como remedio procesal tiene procedencia, por lo menos en materia judicial, por excepción, esto es cuando no procede un recurso ordinario diverso, pero que a diferencia de la aclaración de sentencia, éste remedio si busca la modificación de la determinación tomada por la autoridad ante quien se promueve el mismo, generalmente por causas de error en la apreciación de los hechos o una notoria omisión en la interpretación de los mismos. A diferencia de la aclaración de sentencia, la revocación no versa sobre cuestiones netamente jurídicas, y por dicha razón que no procede cuando existe recurso ordinario procedente.

Por último la excitativa de justicia, es en general la solicitud de las partes para que se dicte una resolución pendiente, cuando ha transcurrido el plazo legal para que el órgano de autoridad lo haga. Dicho remedio tiene tratamiento distinto en materia fiscal que en el resto de las materias. Esto en virtud de que en materia fiscal la excitativa de justicia, tiene el carácter de una queja por retardo ante la Sala Superior contra los magistrados instructores de las Salas Regionales cuando no han elaborado el proyecto respectivo de sentencia, en cambio en el resto de las materias la práctica es la solicitud de actividad jurisdiccional, cuando la misma se retrasa respecto de los plazos establecidos en las normas procesales para su emisión, igualmente dichas excitativas buscan impedir la caducidad de la instancia por inactividad procesal.

En lo que respecta a los recursos en el sentido estricto como una categoría de los medios de impugnación, éstos se dividen en recursos ordinarios, extraordinarios y excepcionales, los cuales serán expuestos en detalle más adelante.

La doctrina establece una tercera gran categoría de medios de impugnación compuesta por los llamados "*procesos impugnativos, que son aquellos en los cuales se combaten actos o resoluciones de autoridad a través de un proceso autónomo, en el cual se inicia una relación jurídico procesal diversa. En nuestro ordenamiento procesal podemos señalar como tales al juicio seguido ante los tribunales administrativos, particularmente el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de los Contencioso administrativo del Distrito Federal y otros similares, así como al juicio de amparo de doble instancia, que debe considerarse como un verdadero proceso, ya que en ambos supuestos existe una separación entre el procedimiento administrativo o legislativo en el cual se creó el acto o se dictó la resolución a las disposiciones impugnadas, y el proceso judicial a través del cual se combaten.*"<sup>93</sup>.

Esta última categoría, muestra a los procesos impugnativos que constituyendo una nueva relación procesal o versando sobre aspectos distintos del procedimiento del cual se derivan, pero que tienen por finalidad anular o modificar el acto agravante reclamado.

Estos procesos tienen en común una bi-instancialidad en virtud de que los mismos requieren de una instancia posterior a la resolución de los mismos en otro órgano ( en el cual se emitió el acto impugnado), a efecto de quedar efectivamente anulado o modificado el acto reclamado o respetado el interés jurídico tutelado.

Igualmente la doctrina asocia con éste tipo de medios de impugnación la circunstancia de que los mismos se intentan ante autoridades administrativas y como tal versan generalmente sobre cuestiones jurídico-administrativas, y por tal razón como órganos administrativos deben ser incluidos los Consejos de la Judicatura y en especial el Consejo de la Judicatura Federal, el cual tal y como se expondrá en su capítulo correspondiente es considerado a través de

<sup>93</sup> Héctor Fix Zamudio. voz: Medios de Impugnación. vid. Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. p. 2108.

los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un órgano administrativo pese a formar parte del Poder Judicial Federal.

#### A) Medios Ordinarios

Estos medios de impugnación abarcan aquellos concebidos en las propias normas del procedimiento ordinario para ser interpuestos ante un órgano superior (sin configurar una nueva relación procesal), por violaciones cometidas tanto en el propio procedimiento (violaciones in procedendo) como en las determinaciones de fondo de las resoluciones (errores in iudicando), dado que es un principio aceptado y recogido en las normas secundarias que los juzgadores no pueden variar sus propias determinaciones de fondo.

El recurso ordinario más conocido que es el de apelación, a través del cual, a petición de la parte agraviada por una resolución judicial, un tribunal de segundo grado, generalmente colegiado, examina todo el material relacionado con la resolución controvertida, tanto de hecho como de derecho como jurídico (sin variar la litis), así como las violaciones del procedimiento y de fondo, y a resultas de esta examinación, confirma, modifica o revoca la resolución impugnada, sustituyéndose al juez de primera instancia, o bien, ordena la reposición del procedimiento, cuando existen motivos graves de nulidad del mismo, o de denotada falta de requisitudo de las formalidades esenciales del procedimiento. Sobre dicho recurso se ve que el mismo reúne todos los requisitos que sostiene la doctrina para considerarse como tal: es un medio establecido en la propia ley, para que las partes en el juicio impugnen de resoluciones judiciales que estimen agraviantes de sus pretensiones jurídicas dentro de un procedimiento, a efecto de que las mismas sean estudiadas y revisadas por el órgano superior al órgano emisor de la resolución combatida.

En el Poder Judicial Federal vemos que la apelación, pese a que la misma fue concebida como un recurso ordinario a resolverse por un órgano colegiado, de la integración de los Tribunales Unitarios de Circuito, que como su nombre lo indica, cuentan con un único titular de los mismos, y siendo dichos órganos los facultados para conocer de las apelaciones derivadas de los juicios de jurisdicción de los Juzgados de Distritos como segunda instancia de éstos, los mismos resuelven de manera unitaria la totalidad de las apelaciones tramitadas en el Poder Judicial Federal, ahora bien el recurso de apelación

tiene un distinto planteamiento en los procedimientos civiles que en los procedimientos penales. La apelación civil *"debe mejorarse o formalizarse ante el tribunal de segundo grado, y además es restringida, pues no implica un nuevo examen de la controversia. ..El apelante debe acudir ante el organismo de segunda instancia a formular agravios, y si no se presentan o se entregan fuera de plazo, se declara desierto el recurso, y por lo que respecta a su limitación, implica exclusivamente el análisis de los agravios del apelante o los del apelado en la apelación adhesiva y sólo se admite el ofrecimiento y desahogo de pruebas de nuevos medios de prueba o la presentación de nuevas defensas, cuando las mismas no se hubieren aportado en la primera instancia por causas ajenas a la voluntad del apelante."*<sup>94</sup>. En cambio en las apelaciones se aplica el principio *in dubio pro reo*, no siendo necesario *"mejorar o formalizar el recurso ante el órgano superior, ya que los agravios pueden formularse ya sea con motivo de la interposición o bien en la audiencia de alegatos y además el tribunal de segundo grado posee mayores facultades que en materia civil, en virtud de que el objeto del recurso es amplio, con algunas limitaciones, pues en esencia implica un nuevo examen de todo el procedimiento y de la resoluciones impugnadas en primera instancia, tomando en cuenta que el recurrente puede ofrecer nuevas pruebas..."*, así también *"...se podrá suplir la deficiencia de los agravios cuando exista una violación manifiesta del procedimiento que hubiere dejado sin defensa al procesado y que sólo por torpeza o negligencia de su defensor, no fue combatida debidamente."*<sup>95</sup>

La doctrina sostiene que el recurso de revisión es una especie de apelación, en virtud de que dicho recurso independiente de su uso en la materia fiscal, es el medio establecido para las partes en el amparo indirecto para impugnar las resoluciones definitivas emitidas en los mismos por los Juzgados de Distrito, siendo resuelto el mismo en los Tribunales Colegiados de Circuito, igualmente que en los casos de las revisiones fiscales respecto de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ambos casos denotan que las resoluciones tanto de la apelación ordinaria, la revisión en el amparo indirecto y la revisión administrativa, todas

<sup>94</sup> Héctor Fix Zamudio. voz: Medios de Impugnación. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. p. 2106.

<sup>95</sup> *Ibidem*. p. 2107.

versan sobre determinaciones jurisdiccionales, que determinan en un momento dado el derecho en controversia, poniendo fin a la controversia en cuestión, constituyendo el sustrato jurídico-procesal de los criterios sostenidos por el Poder Judicial Federal, plasmado y plasmable en ejecutorias y tesis de jurisprudencia, junto con los amparos directos, juicios constitucionales de los cuales conocen a su vez los tribunales Colegiados de Circuito.

Un segundo recurso ordinario es la queja, la cual es el medio instituido para impugnar la conducta dentro del procedimiento de un juzgador de primera instancia, como resoluciones de trámite respecto de las cuales no se admite el recurso de apelación ni constituyen resoluciones de trámite que admitan revocación, si bien dicha definición es muy escasa a fin de entender el alcance de dicho recurso, el mismo es doctrinariamente considerado como un recurso genéricamente instituido para impugnar resoluciones no apelables ni revocables, ante el superior efecto de modificarlas, sin embargo la naturaleza de las resoluciones impugnadas es la de simples resoluciones de trámite y no propiamente jurisdiccionales, o sea, que no resuelven una u otra situación jurídica de las partes, sino determinan un curso de acción para hacer valer otra determinación propiamente de fondo.

Un tercer recurso ordinario es el que está constituido por la reclamación, instituida por la ley que se otorga a los afectados para impugnar las resoluciones pronunciadas por los jueces o magistrados instructores o presidentes de sala o del tribunal respectivo, con motivo de sus facultades de admitir o rechazar demandas y recursos o poner los asuntos en estado de resolución y se interpone ante el cuerpo colegio judicial correspondiente, lo cual significa que dicho recurso ordinario no tiene la finalidad de que un órgano superior revise las resoluciones del inferior, sino que el grupo colegiado de los titulares de un órgano colegiado, resuelvan sobre dicho recurso respecto de las resoluciones de uno de sus integrantes, respecto de cuestiones no propiamente jurisdiccionales sino de trámite, pero que al resolver sobre la reclamación propiamente, a su vez pueden o no constituir resoluciones que pongan fin a una controversia al desechar o dejar de admitir una demanda o parte de la misma.

De lo anterior se demuestra que los recursos ordinarios tienen la finalidad en términos generales de otorgar a los gobernados y en particular a las partes en el juicio, de los instrumentos por los cuales impugnar o

defenderse de las resoluciones jurisdiccionales o que si bien no constituyen una resolución jurisdiccional propiamente hablando pero que si están en directa vinculación con lo controvertido en el procedimiento, a fin de que un órgano superior y/o colegiado revise la determinación tomada por los juzgadores de primera instancia, a fin de no dejar en indefensión al gobernado de posibles errores o abusos por parte de dichos servidores públicos, quienes aplicando el derecho no aplicable al caso o dejando de aplicar el correspondiente, constituyen un agravio contra la parte recurrente en el procedimiento, sin constituir una relación procesal distinta de aquella del procedimiento del cual se derive el recurso, a manera de extensión de la garantía e audiencia que establece que nadie puede ser afectado en su esfera jurídica sin previa audiencia en procedimiento lícito que efectivamente le de la oportunidad de defenderse o de hacer valer una acción.

#### B) Medios Extraordinarios.

Por medio extraordinario se entienden aquel que sólo puede interponerse por los motivos específicamente regulados por las leyes procesales que le dan origen, y únicamente implican el examen de la legalidad del procedimiento o de las determinaciones de fondo de las resoluciones impugnadas, en virtud de que por regla general, los hechos se conservan como fueron probados por las partes ante el juzgador natural que pronunció el fallo original combatido<sup>96</sup>.

Como claro ejemplo de esto tenemos el juicio de Amparo, a través del cual se impugnan las resoluciones jurisdiccionales, cuando éstas son *"contrarias a la Constitución tanto en el fondo como en la forma. En el primer caso infringen las normas substantivas. El segundo se produce cuando el procedimiento seguido no respeta las reglas establecidas por la Constitución"*<sup>97</sup>. De ahí que hay cierta aceptación que ello constituye un control difuso (aunque atenuado por tratar su objeto de cuestiones propiamente de legalidad) de la constitucionalidad en nuestro sistema jurídico, en contraposición a que el control constitucional recae propiamente en órganos especializados como es el caso primordialmente de la Suprema Corte

<sup>96</sup> Héctor Fix Zamudio. voz: Recurso. vid. Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. p. 2704.

<sup>97</sup> Francisco Cumplido Cereceda y Humberto Nogueira Alcalá. op. cit. pp. 103 y 104.

de Justicia y en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Si bien los procedimientos establecidos y sus respectivas fases procesales, deben contener los medios ordinarios necesarios y suficientes a efecto de atender propiamente la garantía de audiencia, a fin de que alguien sea efectivamente oído y vencido en un procedimiento conforme a los artículos 14 y 16 constitucionales, de igual manera los propios procedimientos deben cumplir con el principio de legalidad igualmente instituido en dichos artículos constitucionales. En tal virtud el control de la legalidad de los procedimientos, recae a través del amparo como medio de control de constitucionalidad, *"desde que el principio de legalidad inherente a todo régimen de derecho, se erigió a la categoría de garantía constitucional. ... De ahí que cualquier acto de autoridad, independientemente de la materia en que se emita o del órgano estatal del que provenga, al no ajustarse o al contravenir la ley secundaria que deba normarlo, viola por modo concomitante dicha garantía, haciendo procedente el amparo, cuyo carácter extraordinario como medio de tutela de la legalidad en general se traduce en la circunstancia de que, antes de su interposición, deben promoverse todos los recursos ordinarios o medios de defensa de que normativamente dispone el gobernado para obtener la invalidación del acto de autoridad que lo agravie (principio de definitividad)"*<sup>98</sup>. Con la excepción de aquellos recursos ordinarios cuya interposición es optativa para el agraviado.

Así las cosas dichos medios extraordinarios tienen un contenido distinto de lo tratado por los medios de impugnación ordinarios, y por la misma razón constituyen una relación procesal diversa.

Entre los recursos extraordinarios por excelencia se encuentra el antiguamente llamado recurso de casación, que no es sino el control de la legalidad de los procedimientos por un órgano federal, como lo son Tribunales Colegiados de Circuito, procedimiento recogido en nuestro sistema jurídico a través del juicio de amparo directo, a través del cual se busca *"la anulación*

<sup>98</sup> Ignacio Burgoa. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. op. cit. p. 104.



*del procedimiento o de la sentencia de fondo por las violaciones legales que se imputan al juez que ha dictado una sentencia definitiva*"<sup>99</sup>

Las violaciones que se hacen valer en dicho recurso extraordinario, imputadas al órgano juzgador se dividen propiamente en violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento, siempre que afecten las defensas del quejoso al trascender dichas faltas al resultado del fallo y violaciones de fondo.

En el caso del juicio de amparo, (y de acuerdo con las formalidades que establece la Ley de Amparo) las violaciones son apreciadas desde una óptica constitucional y se pueden clasificar en: incompetencia del autor del acto, el vicio del procedimiento, la no correspondencia del contenido del acto con las normas constitucionales.

Diferenciándose de los anteriores los recursos excepcionales *"son aquéllos que la doctrina otorga una naturaleza excepcional en virtud de que a través de los mismos se puede combatir una resolución judicial firme, o sea, la que ha adquirido la autoridad de cosa juzgada...la que, en términos generales, es admisible en forma predominante en materia penal (pero en ocasiones también en asuntos civiles), cuando con posterioridad al pronunciamiento de una sentencia firme se descubren o sobrevienen circunstancias que desvirtúan la motivación esencial del fallo."*<sup>100</sup>

En nuestra legislación dicha figura se encuentra regulada con el nombre de *"indulto necesario, el que procede cuando el fallo impugnado se apoya en elementos de convicción que posteriormente son declarados falsos en otro proceso; cuando con posterioridad se descubren o aparecen documentos públicos que invalidan la prueba en la cual se apoye la sentencia; cuando se presentara o existiera prueba irrefutable de su existencia, de la persona desaparecida por cuya causa el inculpado hubiese sido acusado de homicidio, y por otros motivos similares"*.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> Héctor Fix Zamudio, voz: Recurso, vid. Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. p. 2704.

<sup>100</sup> Idem.

<sup>101</sup> Idem.

Otro recurso de ésta clase si bien de dubitable introducción en ésta clasificación es la apelación extraordinaria, la cual es el medio de impugnación excepcional por el cual se impugna el emplazamiento a juicio, entendiéndose éste como el llamamiento a juicio de una parte a efecto de que se le de la oportunidad constitucional de ser oído y vencido en juicio, respecto de un derecho propio de la misma a ser afectado por la sentencia definitiva, después de que la misma ya ha sido dictada, y por tal razón no es una auténtica apelación al no ser un medio para impugnar resoluciones dentro de un procedimiento o que resuelven en definitiva al mismo, sino un acto preliminar al mismo, como lo es el emplazamiento.

### C) Recurso de Queja Administrativa

Habiéndose definido la responsabilidad administrativa en la propia Constitución en su título cuarto, como la originada por la conducta de los servidores públicos que atente contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones.

La queja administrativa es el nombre genérico con el cual se designa a la acción para denunciar incluso de manera anónima, una conducta de un servidor público cuando el mismo se estima que ha incurrido en responsabilidad administrativo. Dicho medio de impugnación no se puede considerar como un auténtico recurso en virtud de que la finalidad del mismo no es suspender, revocar o modificar el acto a través del mismo impugnado en su licitud, sin embargo a través del mismo se buscan dos finalidades:

a) En el caso de la denuncia en lo particular, se busca que una conducta determinada de un servidor público, reciba la sanción administrativa correspondiente a su falta de respeto a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, en virtud de ser un perjuicio a las instituciones en las cuales desempeña sus labores, así como a los fines propios de dichos órganos o instituciones a los cuales está comprometido el propio, y por lo mismo es en el interés de la credibilidad de las instituciones Estatales, la actuación del sistema de servidores públicos, en la certeza para los gobernados

de que se sancionará la conducta que violente el Estado de Derecho, cuando se configure efectivamente alguna de las muy amplias causales contenida en las normas de dicha responsabilidad.

b)Independientemente de lo anterior el conjunto de quejas administrativas tiene una segunda utilidad derivada de su apreciación sistemática, esto es, no la queja administrativa individual, sino el conjunto de las mismas, dado que tal y como disponen las leyes secundarias (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 138), independientemente de determinarse la responsabilidad administrativa y/o su sancionamiento, el órgano que conoce de las mismas (igualmente facultado para su inspección y para emitir disposiciones generales para el adecuado despacho de los asuntos que correspondan al Poder Judicial), está facultado para emitir medidas dirigidas a los órganos vigilados, a fin de prevenir conductas identificadas como atentativas a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por prácticas identificadas tanto por los gobernados como dicha autoridad, que si bien no pueden ser sancionadas en lo particular si pueden ser prevenidas en lo general. A fin de que dichas disposiciones de carácter general tengan aplicación, la misma Ley Orgánica en su artículo 138 establece como causa grave de responsabilidad, la reincidencia en una causal de responsabilidad como tal definida y sin cumplir con una observación (cuando no exista sanción como tal) u amonestación, así como una falta de obediencia a las mismas.

Es en ésta segunda apreciación sistemática de las quejas administrativas donde la retroalimentación de la autoridad y la población encuentra un medio idóneo para identificar prácticas viciosas de los servidores públicos que disminuyen la eficiencia de los mismos en el logro de los fines del Estado, a través de las instituciones que lo conforman (y propiamente dentro del propio Poder Judicial), puesto que independientemente de la injusticia que implica el que una conducta ilícita de un servidor público quede impune, la búsqueda por sancionar todas y cada una de las conductas así estimadas como atentativas a la funciones del Estado, haría prácticamente imposible el desempeño de las labores de las instituciones públicas al mismo tiempo que crearía una incertidumbre a los servidores públicos ante la falta de información o conocimiento de las causales de sanción administrativa, dada la amplitud incierta de sanciones que ello originaría.

Por lo tanto en la concienzuda apreciación de la razón de interposición de las quejas por los gobernados, cuando las mismas denotan rasgos comunes en las conductas de los servidores, que igualmente queden identificadas como conductas generalizadas contra los ya mencionados principios, dicha autoridad con su conocimiento administrativo especializado de las funciones encomendadas a las instituciones u órganos así vigilados, así como de las cargas y dificultades propias de su funcionamiento en un acto de respeto al Estado de Derecho, ha de emitir las medidas que estime pertinentes para evitar o prevenir dichas prácticas viciosas en los órganos donde las mismas se identifican, independientemente de la sanción u observación hecha a las conductas particulares.

De lo anterior se denota la importancia y la utilidad de la queja administrativa, como instrumento que no sólo otorga un derecho a denunciar a un ciudadano afectado y/o conocedor de actos que atenten contra el profesionalismo, imparcialidad y eficiencia esperados de un servidor público en el desempeño de sus funciones, sino que a su vez es un instrumento de retroalimentación entre la autoridad y los gobernados que a la vez son sujetos de los fines del servicio de impartición de justicia, para cuyo servicio y beneficio fue instituida.

Por lo que respecta a la reglamentación del título cuarto de la constitución, el mismo se encuentra primordialmente en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos de la Federación, dirigida a los servidores públicos federales de los tres Poderes Estatales, el texto constitucional en un respeto al principio de separación de Poderes, establece que la legislación secundaria habrá de establecer las autoridades propias de los poderes de la Unión, para la aplicación de dichos procedimientos administrativos tendientes al sancionamiento de las conductas administrativamente responsables del conjunto de servidores públicos federales, a pesar de lo cual tenemos que en el caso del Poder Judicial Federal, desviándose del espíritu del título cuarto constitucional, establece su propio régimen jurídico de responsabilidades administrativas (desconociendo por completo dicha legislación reglamentaria del título cuarto mencionado), a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (misma que es ley reglamentaria de un título constitucional diverso que no comprende la reglamentación responsabilidad oficial y su sanción), la cual abandona

progresos no sólo en apreciación sino en legislación de la ley de responsabilidades lograda a través de su historia en el régimen constitucional vigente, (como se denotará en el estudio de ambos cuerpos legales), igualmente estableciendo una multiplicidad de sistemas de sanciones y procedimientos administrativos dejando de lado la unidad fundamental en los mismos previsto en el título cuarto de la Constitución (sin que se pase por alto los numerosos problemas ocasionados por lo escueto de la Ley de Responsabilidades para adecuadamente responsabilizar a la totalidad de los servidores públicos de la federación, así como que está primordialmente dirigida al Poder Ejecutivo Federal, además de que el sistema de responsabilidad administrativa establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación a su vez tiene sus propias virtudes en función de su especialidad para la función jurisdiccional federal).

Existen diversos sistemas de responsabilidad en el Poder Judicial Federal, uno para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otro distinto para los miembros en general de la misma, uno para los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, uno para los Consejeros de la Judicatura Federal, otro para los miembros del Tribunal Federal Electoral, y otro para el resto de los miembros del Poder Judicial de la Federación comprendido en el artículo 108 Constitucional excluyéndose a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral (que excluye a todo el personal administrativo como sujetos de responsabilidad oficial), estableciéndose distintos órganos y procedimientos para el conocimiento de dichas faltas administrativas (artículos 133, 209 y 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Por otro lado la aplicación de dicho título cuarto por lo que respecta a los servidores públicos del fuero común de los estados miembros de la federación, la propia Constitución deja a las legislaturas de los mismos la emisión de leyes para su aplicación positiva del título constitucional, con lo cual ante las omisiones en tal sentido de dichas legislaturas locales, nos encontramos en diversos estados de la República carentes de una ley de responsabilidades, en una muy grave laguna legislativa (como sucedió igualmente en el fuero federal desde 1917 hasta 1938), ignorando la impunidad y la irregularidad en la conducta de los servidores públicos en el desempeño vicioso de las funciones encomendadas a los mismos con las consecuencias que ello ocasiona, en directo detrimento del Estado de Derecho.

La impunidad tiene el efecto inmediato de dejar desamparado un derecho tutelado por el sistema jurídico, a la vez que promueve la corrupción y la degeneración de la actividad de los órganos del Estado, disminuyendo la eficiencia (y la credibilidad) de las funciones jurisdiccionales encomendadas a los mismos, y promoviendo la descomposición social.

La queja administrativa ataca los ilícitos cometidos por los servidores públicos, bajo una óptica más ideática como lo es la finalidad de hacer respetar los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, eficiencia y profesionalismo (en ciertas causales muy difusa y en otras de muy clara actualización), pero a la vez en virtud de que busca la mayor eficiencia de las funciones desempeñadas en los órganos donde se exige, independientemente de determinarse o no sanción en el caso particular que origine su denuncia, la misma es un elemento más en favor de los gobernados para petitionar y exigir a través de medios lícitos el respeto al Estado de Derecho, y en todo caso, incluso en su desatención, es un signo externo materialmente apreciable que denuncia una falla en alguna área del Estado, señalando las áreas perfectibles del mismo, en directa proporción que dicha instancia sea acudida por la población.

Es un principio constitucional la responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones, y la misma se compone de un abanico de especies de responsabilidades, que comprenden la totalidad de sus actos como sujeto de derecho público desde distintos aspectos, en que una responsabilidad suplementa a otras, con la excepción de la responsabilidad política delimitada para aquellos servidores públicos que dada su amplitud de atribuciones como consecuencia de la importancia de su cargo (y por lo mismo su relevancia política y/o económica) requieren además del responsable ejercicio de sus atribuciones mantener la confianza de la población en la idoneidad del cargo conferido a su persona, y perdida ésta el cargo no otorga la confianza esperada y requerida de dicho cargo, por lo cual procede la destitución del mismo a través del juicio político llevado a cabo a través de los órganos representativos de la voluntad soberana de la población, de manera independiente de otras responsabilidades derivadas de sus actos.

Sin importar cuan atinadas sean las leyes dictadas para dicho noble fin de un mejor servicio público a través de la estricta responsabilidad del ejercicio de éste, a fin de que el mismo atienda los fines para los cuales fue

conferido el cargo público de quien lo desempeña, es la conducta de los servidores públicos los que llevan la actividad de las instituciones públicas a satisfacer las necesidades para las que fueron creadas y *“el derecho es el camino adecuado para promover el cambio social para lograr una vida armónica, pacífica y fecunda y si el Derecho que rige en un momento determinado en el país, no corresponde a las necesidades del mismo, por ser generalmente imitación de leyes extranjeras o por otras circunstancias esforcémonos por tener un derecho vigente que no se rezague frente a las necesidades del cambio social”*<sup>102</sup>, por lo cual el servicio público otorgado por los juzgadores como actividad profesional de impartir justicia no está circunscrita al mero cumplimiento de la letra de la norma jurídica, sino a atender propiamente los fines de ésta, de lo contrario su administración de justicia nada vale al quedar estéril su labor de hacer cumplir el derecho, dejando de lado la finalidad de una pacífica convivencia en un respeto del estado de derecho, que ineludiblemente trae aparejada la confianza de la población en dichas instituciones jurisdiccionales del Estado. Y es la responsabilidad administrativa es la que busca que los caracteres de legalidad, imparcialidad, honorabilidad, lealtad, eficiencia y profesionalismo en el servicio público, (particularmente en aquellos casos en que las faltas a dichos principios resultan irremediables por otros medios legales, como lo es la falta de ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, que no cabe a obligar su actuación en tal sentido por intervención judicial, de acuerdo al artículo 21 constitucional vigente, independientemente de que dicha actuación pueda ser encuadrada o no dentro del tipo penal para dicha conducta que indudablemente deja en indefensión al ofendido y desatendido el interés social de la persecución de los delitos) sea atendida en todo momento, efectivamente respaldando y apoyando a través de la responsabilidad administrativa dichos aspectos de la administración de justicia, tanto en sus actos como en sus omisiones, en los dos sentidos que por administración de justicia se han estudiado al principio del presente capítulo, comprendiendo cuestiones propias de la conducta del servidor público en el desempeño del servicio público así como en aspectos contables económicos que sirvan para respaldar la congruencia del nivel socio-económico del servidor público con sus ingresos (en cuyo caso contrario se presume válidamente que existen ingresos no permitidos por su investidura pública y la incompatibilidad de dicha actividad

---

<sup>102</sup> Gilberto Vargas López. op. cit. p. 113.

## CAPITULO II ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES, LEGISLATIVOS E HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL PODER JUDICIAL.

### I.- Antecedentes Constitucionales y Legislativos

#### A) Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana (1814).

De acuerdo a Sánchez Bringas el "*antecedente más remoto del régimen mexicano de responsabilidad pública, se encuentra en el impeachment inglés (1649) y el juicio de residencia español*"<sup>103</sup>. De más directa influencia es el Juicio de Residencia a través del cual los gobernados, pese a lo limitado de la accesabilidad de justicia, en teoría exigían responsabilidad pública a los funcionarios públicos que operaban en nombre de la Corona (cuyo primer caso en la Nueva España fue precisamente contra Hernán Cortés), española a la vez que buscaban la protección contra los actos que dieran origen a la responsabilidad pública, y por lo tanto dicha instancia se había convertido en un antecedente de institución de control de legalidad de los actos de los funcionarios, puesto que exigía a los mismos a dar cuenta de su observancia de las leyes y obligaciones propios de su cargo tanto al final de su encargo público como durante la duración del mismo. "*Se abría siempre después del término del mandato ...los principales rasgos de esta institución jurídica son los siguientes:*

*1)Cumplimiento estricto de los deberes que le impone la función; 2) Responsabilidad de sus actos: a)Hacia la Corona; b) Hacia los gobernados; 3)garantía de los derechos públicos y privados de éstos; 4)perfeccionamiento paulatino del servicio administrativo y político; 5) procedimiento abierto y amplio de estructura popular y 6) procedimiento judicial.*"<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Enrique Sánchez Bringas. op. cit. p. 664.

<sup>104</sup> Gilberto Vargas López . op. cit pp. 130 y 131.



Al lado del juicio de residencia estaba otra institución: *“La visita que era sinónimo de inspección y se efectuaba tanto a un gobernante o funcionario en concreto como a un organismo colegiado con el fin de examinar su actuación administrativa, ...no todas las visitas eran de igual amplitud, ...no siempre eran originadas por sospechas o denuncias sino que a veces tenían un carácter regular y de rutina, ...no había materia de gobierno ni de justicia que quedase al margen de los visitadores distinguiéndose los comportamientos ilícitos en culpas graves, muy graves y gravísimas, correspondiendo a cada una de ellas un tipo distinto de sanción”*.<sup>105</sup> Constaba de varias fases una de las cuales era estrictamente secreta y sin conocimiento de la visita a través de la investigación de denuncias, testigos y revisión de libros, una vez integrada la investigación se notificaba al visitado y se integraba un “memorial ajustado” para el estudio del Rey o el Consejo de Indias, para la resolución definitiva (independientemente de la posibilidad de separar de inmediato del cargo al visitado). Contra dicha sentencia en un principio hubo la suplicación, recurso oscuro e indefinido que no era sino la solicitud de perdón por parte del juzgador del visitado.

Sin embargo dichas instituciones (junto con las de la pesquisa y la purga de taula<sup>106</sup>) rápidamente fueron quedando sin efectividad (independientemente del obscuro procedimiento para determinar o no la responsabilidad de alguien a través del mismo) pues los fueros contra dicho procedimiento se multiplicaron y numerosos funcionarios de la Corona quedaban exentos de ser revisados o denunciados por sus actos ilícitos durante y al término de su encargo (sin perder de vista que para éstos quedaba la Visita, que a diferencia del Juicio de Residencia, éste era un procedimiento secreto, que igualmente investigaba los actos del funcionario respecto de la Corona, pudiendo ser destituidos dichos funcionarios con fuero sin siquiera otorgarles audiencia).

En la época de la lucha de independencia de México, no había unidad en la concepción de la propia emancipación, que por un lado establecía que

<sup>105</sup> Juan Manuel Trayter. op. cit. pp. 29 y 30.

<sup>106</sup> Para conocer más sobre las distintas instituciones españolas y de la época de la Colonia en materia de responsabilidad pública consúltese el libro de Juan Manuel Trayter. *Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A. Madrid, España, 1992.

buscaba desconocer el gobierno del trono establecido por Napoleón en España, pero reconociendo a Fernando VII como auténtico monarca español y por consiguiente del reino de la Nueva España, sin embargo el “desenmascaramiento de la independencia” desconociendo (pretendiendo dejar atrás la cuestión monárquica europea que quería un auténtico monarca gobernando a territorio de la Nueva España) al monarca español Fernando VII, postulando la emancipación plena de toda injerencia externa a la nueva nación, según se estableció en el acta de 6 de Noviembre emitida por el Congreso de Anáhuac en 1813, instalado en Chilpancingo, misma que estableció los elementos para la creación del Estado mexicano como auténtico estado soberano, a través del documento referido como Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, emitido en 242 artículos, que establecían la creación de los distintos órganos que constituían los supremos poderes del nuevo Estado mexicano (Supremo Congreso Mexicano, Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia), sus atribuciones, los individuos que los componían y los sistemas de designación y responsabilidad (muy indefinida) de los mismos así como la obligación del respeto a la de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadano y el establecimiento del ejercicio oficial de la religión católica, apostólica y romana, de manera intolerante respecto a cualquier otra.

Ahora bien el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, al hablar de la responsabilidad de los funcionarios públicos, estableció por un lado *“la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y los sujetos”*, por otro lado, *“al juicio de residencia por las responsabilidades inherentes a la administración pública y por los delitos de herejía, apostatía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos (artículo 59); ...también a los secretarios y fiscales del supremo Tribunal de Justicia al juicio de residencia por los mismos delitos precisados en el artículo 59 (Artículo 194)”*.<sup>107</sup>

En el artículo 224 *“estableció que el Tribunal de Residencia tenía facultad de conocer de las causas de los miembros del Congreso, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia”*.<sup>108</sup>, estableciéndose la

<sup>107</sup> Enrique Sánchez Bringas. op. cit. p. 665.

<sup>108</sup> Daniel Moreno. Derecho Constitucional Mexicano. Décimo segunda edición. Porrúa S.A., México 1993. p. 506.

responsabilidad contra los altos miembros de los Poderes Estatales, y el órgano que conocería de dichas causas, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el capítulo XIX de dicho texto constitucional, sin embargo las causales quedaron indefinidas para su positiva aplicabilidad, que al que el resto del texto constitucional *“careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que institula, las circunstancias impidieron los titulares de los tres poderes que institula, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada la Constitución, en noviembre 15, Morelos fue capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán a los restos de los tres poderes”*.<sup>109</sup>

## **B) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).**

Como era de suponerse en toda transición política y jurídica de alcance nacional que requiere de instituciones de cohesión social en dicho lapso crítico, *“...al triunfar movimiento independentista, se permitió la subsistencia de las autoridades que no se habían opuesto a la causa. Así lo dispusieron documentos como el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y el decreto de la Junta Provisional de Gobierno. Cabe señalar que esta disposición implicó que continuase vigente el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, expedido en 1812”*, esto dado que independientemente de los fundamentales cambios políticos en la Nación, la continuidad de los órganos judiciales era un medio para conservar de un modo la cohesión entre la población entre la derogación del sistema jurídico anterior y la implantación del nuevo orden soberano, para ello igualmente se creó un órgano jurisdiccional provisional que era el Supremo Tribunal de Justicia, como primer órgano judicial de un Estado nuevo y moderno.<sup>110</sup>

Se estableció un gobierno interino (Junta Provisional de Gobierno) compuesta por tres individuos (la Regencia) en lo que se dilucidaba la

---

<sup>109</sup> Felipe Tena Ramírez. Leves Fundamentales de México 1808-1978. Octava Edición. Porrúa S.A.. México, 1978. p. 28.

<sup>110</sup> Amador Rodríguez Lozano. La Reforma Judicial de 1994: Una visión Integral. Vid. La Justicia Mexicana, hacia el siglo XXI. UNAM y Senado de la República LVI Legislatura. México, 1997. pp. 44 y 45

situación del monarca que gobernaría el recientemente creado imperio mexicano, en primer término ofrecido a Fernando VII (a pesar de la supuesta independencia absoluta del nuevo reino), y que se regiría a través de las ordenanzas emitidas por las Cortes de Cádiz, en lo que se instalaban las Cortes del Imperio en lo que no se opusiera al Plan de Iguala, estableciéndose que el Poder Ejecutivo sería otorgado a la Regencia.

Más tarde la Junta eligió como presidente de la Regencia a Iturbide, así como otorgando al mismo su preponderancia sobre la Junta, a fin de hacer la convocatoria para el Congreso Constituyente que emitiera la carta fundamental del recién aparecido imperio mexicano, el cual conjugando los dos proyectos propuestos por la Junta (de corte eminentemente español) y el proyecto de Iturbide (de corte clasicista social), conjugando los mismos, estableciendo el antecedente del bicamarismo legislativo, de acuerdo al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, y los compromisos en dichos documentos asumidos, resultando en un órgano legislativo supremo unicamaral contrario al proyecto de instalación arriba citado. Dicha contrariedad (entre otras) entre el Congreso e Iturbide (como Emperador desde el 19 de Mayo de 1822) llevó a éste último a la disolución del Congreso el 31 de Octubre del mismo año, sustituyéndolo por la Junta Nacional Instituyente (de indudable dependencia del propio emperador), de reducido número en representación de las Provincias que integraban el imperio, que a su vez emitió el Reglamento Político Provisional del Imperio (22 de Febrero de 1822), mientras se expedía la Constitución, para finalmente dar una carta fundamental propia a la nación mexicana.

Los problemas de la división entre los insurgentes y los distintos constituyentes, así como la concepción de los mismos que debía tener la independencia, se propagaron aún después de la consumación de la misma, hasta el propio imperio de Iturbide, que dentro del cual aparece Antonio López de Santa Anna, desconociendo al emperador y proclamando la República, así como el Plan de Casa Mata que sin desconocer al emperador pedían la reunión de un nuevo Constituyente independiente de Iturbide. A lo cual el emperador Iturbide abdicó y reinstaló el Congreso destituido por él mismo, el cual desconoció los actos del nulo imperio de Iturbide y declaró insubsistentes al Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y el decreto de 22 de febrero de 1822, respecto a los lineamientos y compromisos que los mismos establecían para la nación mexicana, iniciando la era del federalismo en la historia del Estado

mexicano, substituyendo el fallido intento de monarquía, pero que sin embargo dado que dicho Congreso no era auténtico representante de las fuerzas políticas (y no digamos de la mayoría de la población) de la época, el mismo careció del sentido de unidad que se esperaba de su reinstalación, las provincias (varias de las cuales adelantándose a las Cortes, erigieron a sus propios diputados, pese a la instrucción girada a aquellas para que les designara los mismos, pero dada la descomposición y limitaciones de la época, las provincias se desentendieron de las Cortes, antes de llegar la respuesta de las mismas) desconocieron al Congreso, como constituyente y sólo lo reconocían como convocante <sup>111</sup>.

Con lo cual pese al inicio de labores del constituyente, una a una las provincias lo desconocieron, en un ejercicio de soberanía de las mismas ante el pretendido orden centralista ha emitirse por dicho congreso, el cual antes de ser disolverse se pronunció por el sistema republicano federal, clausurando definitivamente sus sesiones en 1823.

Así se estableció el segundo Congreso Constituyente (ahora con el reconocimiento de las provincias que integraban el territorio de la antigua Nueva España o reinado de Anáhuac), "*y los diputados que en él intervinieron arribaron imbuidos de entusiasmo por el sistema federal pues la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica les serviría de modelo para los trabajos legislativos. Ramos Arizpe encabezó el partido de los federalistas, al tiempo que presidió la comisión de Constitución*"<sup>112</sup>. el cual en sesiones del 23 al 31 de enero de 1824, aprobó casi sin modificaciones el proyecto de Constitución presentado por la Comisión, publicándose la misma el día 5 de Abril de 1824 con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos <sup>113</sup>, estableciendo que las partes integrantes eran estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente correspondiera a su administración interior, así como prohibiéndoles oponerse a lo dispuesto en el Acta y la Constitución general.

<sup>111</sup> Felipe Tena Ramírez. op. cit. p. 147.

<sup>112</sup> Leonel Alejandro Armenta López. La Forma Federal del Estado UNAM. México, 1996 p. 95.

<sup>113</sup> Felipe Tena Ramírez. op. cit. p. 153.

Sin embargo es de resaltar el distinto origen del federalismo estadounidense y el nuestro, en el caso del primero *“el federalismo surgió cuando los estados, ya tenían la calidad como tales, y cedieron parte de sus facultades para crear un poder central y cuyas atribuciones, que no habían sido asignadas a éste último, quedaban reservadas para aquellos. Ciertamente que en el territorio mexicano ya existían algunos estados, pero cuya estructura constitucional y situación limítrofe aún no se definían en su totalidad”*<sup>114</sup>.

Con el establecimiento de los ámbitos estatal y federal, así como el establecimiento de la forma de Estado republicano, representativa, popular y federal (art. 4º), dividiendo el poder supremo de la federación en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (art. 6º).

Retomando el antecedente del Juicio de Residencia bajo el nombre de sistema de responsabilidad se estableció en términos generales un procedimiento para pedir cuentas a los funcionarios de sus obligaciones públicas derivadas de su encargo, conjugándolo a la vez con principios tomados del sistema inglés parlamentario.<sup>115</sup> El funcionamiento bicameral del poder legislativo federal, estableció a las mismas la facultad de conocer de las responsabilidades entre otros de los titulares de la Corte Suprema de Justicia (Artículo 38 fracción III), y respecto de aquellas en que incurrieran los gobernantes de los estados, introdujo el juicio político contra el *“Presidente de la República por delitos contra la independencia nacional, la forma de gobierno, cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo, así como los actos con los que impidiera las elecciones federales y el funcionamiento del Congreso de la Unión”*<sup>116</sup>, igualmente estableció el sistema del Vicepresidente como suplente del Presidente en la ausencia de éste (en clara influencia del sistema constitucional estadounidense original), y el sistema de suplencia presidencial (Art. 97).

---

<sup>114</sup> Leonel Alejandro Armenta López. op. cit. p. 96.

<sup>115</sup> Federación Nacional de Colegios de Abogados A.C. op. cit. p. 132.

<sup>116</sup> Enrique Sánchez Bringas. op. cit. p. 665.

Igualmente estableció el juramento constitucional a los miembros de la Corte Suprema para proteger al encargo público conferido a los mismos.

Los lineamientos a respetar en la Administración de Justicia a ejercer por los órganos federales y estatales que componen al país, quedaron plasmados en la sección séptima de los artículos 145 y 156, que establecían una serie de prohibiciones que implicaban antecedentes de garantías a los habitantes al establecer beneficios a los mismos, como lo era la prohibición de confiscaciones, leyes retroactivas, tormentos, detenciones mayores de 60 horas, y el beneficio de la conciliación y el arbitraje, entre otras.<sup>117</sup>

### C) Leyes Constitucionales de la República Mexicana (1836).

Dada la falta de uniformidad en la concepción de la nación mexicana, que dividió irreconciliablemente a la sociedad mexicana con acceso al poder (puesto que los sectores populares y mayoritarios de hecho prácticamente estaban excluidos del mismo hasta 1917), la cual se dividió entre monárquicos y republicanos, los monárquicos entre los que buscaban la corona para un rey europeo y los que querían establecer un linaje imperial, por su parte los republicanos se dividían en centralistas y federalistas, y en virtud de los continuos levantamiento y carencias en las vías de comunicación del país así como de infraestructura y el crecimiento de las deudas por una falta de medios de financiamiento adecuado para el país, hacían que la unidad fuera prácticamente imposible pese al pacto federal voluntariamente aprobado por las provincias, cuya situación interior no era mejor que la del país en su conjunto, ante los intereses contrarios de las corrientes políticas en juego en el país.

Así las cosas las fuerzas políticas se fueron conglomerando en dos amplios sectores los conservadores (de corte monárquico, centralista y defensora de los fueros y privilegios tradicionales), los liberales (progresistas ardientes y moderados), y un tercer grupo de moderados (masonería escocesa) propensos a adoptar medidas cautelosas para adoptar e implementar los ideales liberales, la lucha política dentro del país se agravó en 1833-34, en la ausencia del entonces presidente Santa Anna, ante lo cual el vicepresidente

<sup>117</sup> Felipe Tena Ramírez. op. cit. p. 190.

Gómez Farías intentó la reforma liberal, pero la coalición de conservadores y moderados (éstos últimos en minoría), ganando la mayoría en el Congreso de 1935, el grupo conservador.<sup>118</sup>

Así las cosas se reformó la Constitución con las ideas conservadoras que buscaban un centralismo en el régimen republicano, aún sobre el artículo 171 constitucional entonces vigente que prohibía la modificación de la forma de gobierno, y a pesar del turbulento ambiente político interno con los conflictos entre las tendencias políticas así como la Guerra de Texas y la desmembración del país, la implementación de dicha reforma se llevó a cabo, a través de la emisión de siete leyes constitucionales.

Una de las más notorias implementaciones de la misma la introducción, del Supremo Poder Conservador en la estructura del Estado, dividida desde la Constitución de 1824 en tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, introduciéndose ahora un cuarto poder con la finalidad de controlar a los otros tres. Dentro de sus facultades tal y como lo estableció la Segunda Ley, en su artículo 12 fracción XII, nombraría a dieciocho juristas que no pertenecieran a la administración pública, a fin de que ellos juzgaran a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y la Corte Militar por sus conductas en el desempeño de sus funciones; sin embargo por su parte los miembros del Supremo Poder Conservador, no tenían responsabilidad sino ante Dios y la opinión pública (Segunda Ley, Artículo 17), aún cuando se estableció una instancia para acudir, en caso de delitos cometidos por los miembros del Supremo Poder Conservador, en la cual por decisión del congreso general, quien iniciaría la denuncia ante la Suprema Corte de Justicia (Artículo 18). Dicha Segunda Ley también estableció la inmunidad (antecedente claro del fuero constitucional) por delitos del orden común para el Presidente de la República hasta un año después de haber concluido su cargo.

Ahora bien el control del orden constitucional vigente (y la política conservadora y centralista implementada a través de dicha reforma) quedaría a manos del mismo, supuestamente por excitativa de acción por dos de los otros tres poderes en la mayoría de los casos, pero su autoridad estaba conferida como mandato supremo que debía ser acatado inmediatamente, so pena de ser configurado un crimen de alta traición (artículo 15), el cúmulo de atribuciones

---

<sup>118</sup> Felipe Tena Ramírez. *op. cit.* p. 202.



de dicho Supremo Poder para sancionar y ejercer la máxima autoridad, no estaba aparejada por una responsabilidad a la misma altura del cargo conferido, haciendo el ejercicio (de origen contrario a la independencia y normal funcionamiento de los otros poderes) de dicho poder, desmesurado para un poder de un gobierno republicano.

La Tercera Ley dio la facultad al Congreso de examinar la procedencia de las acusaciones por delitos graves contra el propio Presidente, secretarios del despacho, magistrados de la Alta Corte de Justicia y de la marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos, a fin de que las mismas se les diera seguimiento ante los tribunales correspondientes, estableciendo así un fuero constitucional para dichos funcionarios (Artículo 48).<sup>119</sup> Sin embargo no se debe perder de vista las facultades extraordinarias del Supremo Poder Conservador de remover a los mismos sin previo juicio o declaración de procedencia, dejando en entredicho la efectividad de dicho fuero.

El sistema de responsabilidad de los miembros del Poder judicial estaba en la Quinta Ley que se refería al Poder Judicial de la República Mexicana, que específicamente a lo que tocaba a los altos miembros de la Corte Suprema según el artículo 9 de dicha ley, se exigiría conforme a los procedimientos y por el Supremo Poder Conservador, de acuerdo a las leyes Segunda y Tercera, pero conforme al artículo 12 fracción X, conocerían éstos altos funcionarios de las causas criminales contra los miembros inferiores de la propia Corte, "*por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos*"<sup>120</sup>, así también las restricciones de la Corte Suprema de Justicia se establecieron en el artículo 16, refiriéndose las mismas en términos generales a la prohibición de conocer de todo asunto que no fuera netamente la aplicación de la ley vigente, puesto que la constitucionalidad (conforme a las siete leyes constitucionales) de los actos y las leyes, correspondía exclusivamente al Supremo Poder Conservador, ejercido por sus cinco integrantes con el acuerdo de por lo menos tres, como se estableció en la Segunda Ley.

<sup>119</sup> Enrique Sánchez Bringas. op. cit. p. 666.

<sup>120</sup> Felipe Tena Ramírez. op. cit. pp. 232 a 237.

Por último el sistema de impedimentos estaba en el artículo 16, que establecía que los ministros y fiscales de la Corte Suprema no podrán ser abogados ni apoderados en los pleitos, asesores, ni árbitros de derecho o arbitradores.

La responsabilidad de los jueces menores según el artículo 22 fracción II, sería conocida por los Tribunales Superiores de los distintos departamentos en que se dividía el territorio para efectos de jurisdicción de los órganos judiciales que los componían, así como de los subalternos y dependientes inmediatos de los Tribunales por faltas, abusos o excesos cometidos en el desempeño de sus cargos.

Un antecedente del derecho de la población contra las faltas en la administración de justicia estaba establecida en los artículos 36 y 37, el primero de los cuales establecía que toda prevaricación, cohecho, soborno o baratería, producía acción popular contra los magistrados y jueces que la cometieren por otro lado el artículo 37 mencionaba que las faltas a las formalidades de los trámites, sancionaba a las mismas con la nulidad de dichos actos y la responsabilidad de los jueces, responsabilidad extensible a las causas criminales en el artículo 38.

#### **D) Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843).**

Los excesos establecidos en las siete leyes constitucionales anteriormente mencionadas, causó de inmediato la molestia y hostilidad de los federalistas y diversos grupos inconformes con la misma, así como el grupo de moderados y liberales, que a pesar del sofocamiento militar de los mismos, no dejaban de renacer, esto aunado a la penuria del fisco, los trastornos de Texas y la guerra con Francia, fomentaron aún más la crisis del sistema establecido por las siete Leyes Constitucionales.

Tras la crisis de poder durante la administración de D. Anastasio Bustamante, y ante el reclamo generalizado por un sistema federal y una administración de tinte liberal, se solicitó una vez más el regreso de Santa Anna convocado por los conservadores, para restablecer las prerrogativas de

las clases privilegiadas, el mismo fue nombrado Presidente en sustitución de Bustamante, y conjuntamente con el Congreso, solicitó al Supremo Poder Conservador el estudio de la necesidad de reformar la Constitución ante la ausencia de unidad en el país, imperante en la mayoría del territorio del país, el cual autorizó el dictamen de D. Manuel de la Peña y Peña, para investir al Congreso en constituyente en 1839. Al inicio de las discusiones se volvieron a hacer patentes las diferencias de las tendencias políticas imperantes en el país, sin embargo todas ellas con una idea clara que sirvió de principio de unidad: la desaparición definitiva del Supremo Poder Conservador. Esto no impidió que la falta de progreso en las discusiones para un proyecto constitucional, desembocara en una nueva lucha por la implementación de un congreso constituyente avocado a la exclusiva tarea de reformar la Constitución. Firmándose las Bases de Tacubaya, que cesaron los Supremos Poderes Supremos excepto el judicial (y efectivamente la vigencia de las siete leyes constitucionales el 28 de noviembre de 1939), estableciendo un gobierno provisional en lo que se emitía el nuevo orden constitucional.

Ante los proyectos constitucionales derivados de los movimientos que iban y venían sin aprobarse, emitidos a lo largo de los primeros años de la década de 1840, con Nicolás Bravo en la presidencia, que el 8 de Abril de 1843 se aprobaron las bases para intentar reordenar el país sumergido en violentos embates internos, documento cuyo nombre completo fue Bases Organización Política de la República Mexicana, el cual fue sancionado a su vez por Santa Anna, otra vez en la presidencia. Sin embargo el mismo no hizo sino regir de manera netamente nominal durante un período de particular violencia en el país tanto en el ámbito interno como en el externo con el conflicto con los Estados Unidos de Norteamérica, así como de desastrosa situación financiera.

Establecido el Congreso de las bases orgánicas concebido, el mismo se manifestó contrario a Santa Anna, siendo disuelto por el presidente interino Canalizo (dadas las continuas ausencias por razones militares o de licencia del presidente Santa Anna), pero siendo restituido a los cuatro días por el Gral. Herrera, quien a su vez desconoció a su vez a Canalizo, y el primer acto del Congreso restablecido fue desconocer a Santa Anna, durante la ausencia del mismo para sofocar el movimiento en Jalisco de Paredes, iniciando las reformas de las Bases Orgánicas en su precaria vigencia.

Más tarde con el triunfo de Paredes en un nuevo pronunciamiento militar de éste, a través del Plan de San Luis convocó a su vez a un Congreso Nacional extraordinario, que de ninguna manera cumplió con la finalidad reformista para el que fue convocado, sin embargo dadas las tendencias monarquistas europeas de Paredes, quien concebía que sólo un trono podía salvar a México de la anarquía y de la ambición de los Estados Unidos.

La publicación de las tendencias monárquicas de Paredes hicieron estallar un nuevo movimiento en la Ciudadela del Gral. Mariano Salas, denunciando al mismo y su proyecto monárquico como traición a la independencia, cuyo triunfo acabó con la administración de Paredes y el régimen de las Bases Orgánicas.

Por su parte las bases orgánicas establecían en su artículo 118 que se refería a las facultades de la Corte Suprema de Justicia (único órgano en funcionamiento ininterrumpido desde la vigencia de las Siete leyes Constitucionales Centralistas), conforme a la fracción I, la facultad para conocer de las causas criminales contra los funcionarios públicos que por disposición del Congreso tuvieren lugar a exigírseles responsabilidades oficiales (cuya emisión que nunca tuvo lugar, ante la crisis política del Congreso y el Poder Ejecutivo), igualmente la responsabilidad de los magistrados de los Tribunales según la fracción VIII en directa influencia de las leyes centralistas.

Conforme al artículo 124 se establecía un órgano de 12 personajes ilustres de ambas cámaras legislativas, para decidir de las causas imputadas a los ministros de la Corte así como de la Corte Marcial, otorgando el derecho al acusado y al acusador de nombrar a uno cada quien de entre los doce sujetos mencionados para conformar el órgano de resolución. Dicho sistema careció de legislación que lo llevara al plano positivo de aplicación, careciendo de legislación para sustanciación del procedimiento, o para definir las causas y sanciones para su inicio o actualización. Los lineamientos sobre la administración de justicia como en cuerpos constitucionales anteriores estaban contenidas en un apartado único, que en el caso de las Bases Orgánicas se contenía en el Título IX, que sin mayores variaciones (o abundamientos en su definición), establecían en su artículo 182 la responsabilidad del juez por la

falta de observancia de las disposiciones esenciales del procedimiento, además de la nulidad de sus actos en las causas civiles, para su reposición (igualmente dejando a la ley secundaria la definición de los trámites esenciales a respetar).

Por otro lado el artículo 189 establecía el antecedente de la garantía judicial de inamovilidad de los cargos de jueces o magistrados cuya remoción no sería sino en virtud de sentencia ejecutoriada dictada por las cámaras legislativas (antecedente del juicio político) o del artículo 142 (que en su fracción VI establecía la obligación de impartir la justicia prontamente), conforme al procedimiento establecido en el artículo 124.

Por último el artículo 198 establecía que las causales de prevaricación por cohecho, soborno o baratería, otorgaban acción popular contra cualquier funcionario público (sin que hubiera ley que así los estimara o los definiera en su alcance).

Más tarde con las reformas de 1847 a través de los artículos 12 y 13 se estableció la competencia de la declaratoria de procedencia de las acusaciones por delitos comunes u oficiales, a la Cámara de Diputados y a la Suprema Corte de Justicia la definición de la pena.<sup>121</sup>

Tras lo turbulentos años que siguieron a 1846, y el regreso una vez más de Santa Anna al poder al bando victorioso que lo llamó de su destierro a Cuba, quien se tuvo que proclamar liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía, a su vez acompañado (y aconsejado) de Crescencio Rejón quien anunciaba la necesidad de establecer medios y disposiciones constitucionales parecidas a las norteamericanas para la supervivencia ante los mismos, dada la ineficacia de la vía de las armas<sup>122</sup>, convocándose inmediatamente a Congreso Nacional, el cual propuso una Ley sobre Bienes Eclesiásticos, para allegarse de recursos en apoyo de las tropas nacionales ante los invasores norteamericanos, proposición que contrajo la inmediata y violenta repulsión de moderados y conservadores (éstos últimos en clara disminución), estallando la rebelión de los "polkos", bajo el mando del General Peña Barragán, mientras tropas norteamericanas desembarcaban en

<sup>121</sup> Enrique Sánchez Bringas. op. cit. p. 666.

<sup>122</sup> Felipe Tena Ramírez. op. cit. p. 439.

Veracruz. Se designó una Comisión de Constitución, que propuso la readopción de la Constitución de 1824 mientras entraba en vigor el nuevo texto constitucional,

Ante la proximidad de las tropas invasoras la Comisión dictaminó la proposición anexando el Acta Constitutiva para ser sometida al Constituyente ante el peligro de la posible desaparición de la República por la proximidad de las tropas estadounidenses, en virtud de la adopción inmediata de las reformas.

Como voto particular de uno de los miembros de la Comisión, emitido por Mariano Otero, se anexó la llamada Acta de Reformas Constitucionales, la cual fue aceptada por el Congreso contra el voto de la mayoría, en sesión del 17 de mayo de 1847, jurada el 21 y publicada el 22 de mayo de 1847, con la adopción federal de un medio constitucional en defensa de las garantías individuales de todo ciudadano en lo particular, otorgado a través de los tribunales federales, contra actos de los poderes Legislativo o Ejecutivo. El día 9 de Agosto del mismo año las tropas llegaban al Valle de México, dispersándose el Congreso y vencida la última resistencia, Santa Anna renunció al Poder Ejecutivo recayendo el mismo en el presidente de la Suprema Corte D. Manuel Peña y Peña, quien reunió los restos de los Poderes en Toluca y más tarde en Querétaro. Aquí fue donde el Congreso Federal ordinario convocado según el nuevo texto constitucional firmó el tratado de Guadalupe, que puso fin al conflicto con los Estados Unidos.

Dicha acta incluyó la *“propuesta de Mariano Otero, que establecía la posibilidad de elección directa de los ministros de la Suprema Corte, así como la atribución de conocer de la inconstitucionalidad de la legislación de las entidades federativas, para el efecto de amparar y proteger a los gobernados en el goce de las garantías individuales que establecía la Constitución federal”*, a través de un recurso de reclamo que no llegó a ser adoptado positivamente.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Amador Rodríguez Lozano. op. cit. p. 45.

### E) Constitución Política de 1857.

La ríspida lucha entre los federalistas y los centralistas encuentra un punto climático entre 1821 y 1854; y más tarde con la Revolución de Ayutla un año después, llegan a un aparente fin con el triunfo de la corriente liberal, consagrando de forma definitiva el régimen federal en la Constitución reformista de 1857<sup>124</sup>.

Con el Plan de Ayutla de 1854 de Juan Alvarez (antiguo colaborador de Morelos y Guerrero), y la revolución del mismo nombre derivada en pronunciamiento de aquél contra el nuevo gobierno de Santa Anna, que en 1855 inició su expansión por el país hasta que el 9 de agosto del mismo año, con la abdicación al poder por Santa Anna, de manera definitiva, se adueñó de la situación del país, con la colaboración del moderado D. Ignacio Comonfort, quien apaciguó las intenciones de levantamientos militaristas y conservaduristas de dichas fechas, bajo la promesa de otorgar una participación en la próxima labor constituyente, de notoria tendencia liberal. Dada la tendencia política de entonces a la repulsa total a los moderados a quienes se les achacaba en sus metodologías las vicisitudes de los años anteriores, se presentó la oportunidad para los liberales puros que se hallaban en Nueva Orleans como refugiados Santanistas de regresar al país (y al poder), entre los cuales se encontraba Benito Juárez<sup>125</sup>, la mayoría de éstos se unieron a la revolución del norte del Gral. Vidaurri, en contraposición a la revolución de Ayutla., a quienes Comonfort igualmente invitó a participar en el proyecto constitucionalista. Benito Juárez, en directa colaboración con Juan Alvarez, enviando a Ponciano Arriaga con la lista de individuos a proponer para integrar el gabinete que redactaría la nueva carta constitucional con los nombres de liberales puros (radicales) a través de los revolucionarios del sur, mientras que Ocampo llegó antes con la lista de los revolucionarios del norte (aún cuando la misma fue efectivamente presentada después que la de Alvarez con los nombres de los liberales puros).

Tras las escaramuzas originadas por las diferencias entre ambos bandos para la integración de la Junta que Gobernaría mientras se redactara la nueva carta fundamental, Alvarez adelantó su lista y con la misma quedaron en el

<sup>124</sup> Leonel Alejandro Armenta López. op. cit. p. 102.

<sup>125</sup> Felipe Tena Ramírez. op. cit pp. 489-491.

gabinete predominantemente los liberales puros, los cuales eligieron a Juan Alvarez como presidente de la misma.

Sin embargo Juan Alvarez no logró tomar efectiva posesión del gobierno en la Capital, ante el desentendimiento generalizado contra él y su gabinete, por lo cual Ignacio Comonfort asumió el Poder el 11 de Noviembre de 1855, predominando ahora los moderados en su gabinete (y en el gobierno). Bajo su administración se emitieron tres Leyes, la Ley Juárez sobre administración de Justicia, la Ley Lerdo sobre desamortización de fincas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas y la Ley Iglesias, que levantó la obligación de otorgar derechos a los pobres respecto a los servicios eclesiásticos, así como la autorización para los entierros por las autoridades civiles cuando las eclesiásticas lo negasen.

Así se instauró el Congreso Constituyente por Juan Alvarez el 16 de Octubre de 1855, que se distanció de Comonfort en la elaboración de la carta constitucional de 1857, ante las tendencias centralistas del mismo en su estatuto de gobierno, adoptadas ante la creciente aparición de revueltas en distintas partes del país, entre liberales moderados y puros, federalistas y algunos conservadores, así como constitucionalistas de 1824, cuyo conflicto se prolongó hasta las discusiones parlamentarias que versaron fervientemente entre adoptar otra vez la Constitución de 1824 con sus actas de reformas de 1847 (según los moderados), o emitir una nueva carta constitucional (como proponían los liberales), misma que se logró tras intensas discusiones, en la cual se plasmaron la serie de innovaciones liberales que acabaron con la mayoría (sino es que todos) los privilegios del clero y la milicia, igualmente adoptando un capítulo expreso de garantías individuales, como claro reflejo de la filosofía liberal predominante.

Fue la primera ley constitucional en nuestro país que dispuso la reglamentación de las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en sus artículos 103 a 108. Dichos artículos establecen a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y a los secretarios de despacho, por delitos o faltas oficiales así como omisiones en el desempeño de sus funciones. Reguló el juicio político como tal, estableciendo al Congreso de la Unión como órgano acusador y a la Suprema Corte de Justicia como órgano juzgador, prohibió el indulto por delitos oficiales, y limitó a un año a partir de



concluido el cargo, para presentar acusación por responsabilidad pública, contra el mismo.<sup>126</sup>

Por primera vez la Constitución recogió expresamente la responsabilidad de los servidores públicos como un principio de derecho público en favor de la población en general, así como un aspecto elemental de respeto al Estado de derecho vigente<sup>127</sup>, pues en su artículo 105 establecía:

*Todos los ciudadanos están en el derecho de acusar a los funcionarios públicos, y éstos en la estrecha obligación de responder de sus actos, así del orden común como del político, ante los tribunales ordinarios, en el concepto de que siempre se versen los intereses nacionales, habrá de seguirse en juicio en todas sus instancias ante la Suprema Corte de Justicia, empleándose, de no ser así el procedimiento común. La responsabilidad es extensiva a los agentes secundarios; más para dejar expedita la acción del poder judicial, cuando haya de enjuiciarse al Presidente de la República, a los Secretarios de despacho, cuya responsabilidad en lo político será solidaria, a los magistrados del Tribunal supremo y a los diputados del Congreso general, es preciso que el acusado antes sea separado de su encargo en la forma que la Constitución los establece.*

Dicho artículo de manera condensada establecía los sujetos de responsabilidades genéricamente enunciados, responsabilizándolos en lo individual de sus acciones tanto en el desempeño de sus labores como al margen de las mismas, así también establecía el fuero constitucional de los principales funcionarios públicos del Estado, a efecto de salvaguardar a los mismos en el desempeño normal de sus labores, dejando a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de aquellos actos de responsabilidad que afectarían los intereses nacionales.

Dicho artículo (como en general sucedió con los anteriores ordenes constitucionales) dada la amplitud de sus conceptos y figuras, así como la ausencia de formas procesales para su aplicación, requería de leyes reglamentarias que le dieran carácter positivo al régimen de responsabilidad de los entonces denominados funcionarios públicos (que incluían a los miembros de los Poderes Judiciales, cuya labor en realidad no fue interrumpida a pesar de los continuos y violentos sucesos a través de la historia del México independiente, dada la ineludible necesidad de su funcionamiento). Dichas leyes secundarias aparecieron en 1870 y 1896 pero

<sup>126</sup> Enrique Sánchez Bringas. op. cit. p. 667.

<sup>127</sup> Daniel Moreno. op. cit. p. 506.

únicamente para algunos funcionarios públicos de manera fraccionada y carente de positividad, por lo cual no fue sino hasta casi un siglo después y bajo un orden constitucional distinto, como lo es el vigente de 1917, y no sino hasta la emisión de las distintas leyes en materia de responsabilidad oficial, reglamentarias del título cuarto constitucional, que adelante se exponen, cuando dicho rubro constitucional intentó cobrar positividad en México e incluso no sería de una manera efectiva sino hasta 1982 con la emisión de la ley de responsabilidades vigente.

Igualmente la Constitución de 1857, para preservar la actividad y las funciones de los altos representantes públicos de la Federación les concedió el fuero constitucional (art. 103) pero mantuvo vigente el juicio político. Así las cosas, con la salvedad que durante el tiempo en que se mantuvo el sistema unicameral del Poder Legislativo Federal, el Congreso intervenía como órgano acusador y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia, y no fue sino hasta 1874 en que se desechó dicho sistema al restablecerse el sistema bicameral y el papel de la Suprema Corte fue tomado por la Cámara de Senadores.<sup>128</sup>

#### **F) Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y Altos Funcionarios del Estado de 21 de Febrero de 1940.**

Ante la reconocida necesidad de hacer más responsable el ejercicio del poder público por la generalidad de los individuos en los que se depositaba el mismo, el Constituyente de 1917 (con clara influencia de la Constitución de 1857) estableció el título cuarto constitucional expresamente refiriéndose a dicho concepto y estableció la obligación a cargo del Congreso de la Unión de emitir a la brevedad posible la legislación secundaria reglamentaria de dicho título constitucional a efecto de que la responsabilidad y delimitación coercitiva de atribuciones de los servidores públicos (entonces referidos como funcionarios públicos) tuviera vigencia positiva en nuestro sistema jurídico, sin embargo la primera de éstas legislaciones en materia de responsabilidades no surgió sino hasta 1940 con el Gral. Lázaro Cárdenas como Presidente, y la

<sup>128</sup> Gilberto Vargas López. op. cit. p. 133.

misma no fue sino reflejo de la confusión que imperó en la redacción del título cuarto constitucional, como mera reforma al sistema de responsabilidades contenido en la Constitución de 1857, inaplicable propiamente al nuevo marco constitucional, así como contradictorio con diversos principios fundamentales contenidos en la misma Constitución de 1917, que independientemente de lo anterior representó el primer esfuerzo en la dirección adecuada de responsabilizar a los servidores públicos de sus actos, dicha legislación establecía en su exposición de motivos: *"La actuación criminal de los malos funcionarios cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia; o bien, produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al Gobierno, no como la entidad superior instituída para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota."*<sup>129</sup>

Dicha legislación separándose incluso del texto constitucional excluía a los "altos" funcionarios del régimen general de los demás servidores públicos a los que estaba dirigida, puesto que concebía a aquellos en un régimen distinto circunscribiéndolo al juicio político por delitos oficiales y al desafuero por delitos comunes (ajenos al Jurado Popular establecido para los demás servidores públicos), haciendo por ello más leve la responsabilidad de los altos funcionarios públicos que la de los demás funcionarios de la Federación, siendo criticado dicho cuerpo legal por dicha razón de la falta de igualdad que así establecía entre los mismos sujetos a los que estaba dirigido, separándose del sentido del texto Constitucional y violentando las garantías de igualdad para todos los individuos (incluyendo aquí a los servidores públicos).

En su *"artículo 18 vació una vasta tipología que comprendió tanto delitos, como faltas y omisiones, cometidos en el ejercicio de funciones públicas, estableciendo diversas sanciones, acordes a la gravedad de la infracción."*<sup>130</sup> Dicha redacción en virtud de recoger tipos penales contenidos en sus títulos décimo (Delitos cometidos por Funcionarios Públicos) y décimo primero (Delitos cometidos en la Administración de Justicia), conforme a su

<sup>129</sup> Gilberto Vargas López. op. cit. p. 136.

<sup>130</sup> José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés. op. cit. pp. 398- 399.

artículo sexto transitorio de la ley de 1940, que derogaba toda norma que se opusiera a la norma expedida, dejó sin vigor dichos tipos penales en vigor por el Código de 1931, en virtud de los principios de especialidad de la ley y sucesión de leyes en el tiempo. Con lo que una responsabilidad oficial, como género, quedó reducida en lo que atendía a la responsabilidad penal, en virtud de la administrativa y la política, haciendo penalmente irresponsables a los servidores públicos, en virtud de que las sanciones que establecía dicha legislación en materia de responsabilidades eran meramente administrativas.

Por otro lado los procedimientos establecidos por dicha ley, sometían al Jurado Popular a los infractores, tanto de figuras penales, cuanto de hipótesis no delictuosas ilícitas, de origen oficial (faltas u omisiones), el cual únicamente estaba facultado para imponer sanciones administrativas relativas a la destitución e inhabilitación, conforme a la propia legislación en materia de responsabilidades.

Una de las pocas cuestiones rescatables (y no sin ajustes) la constituía la figura del enriquecimiento inexplicable, que en el capítulo II del Título Quinto, establecía la posibilidad de investigar la situación socio-económica del individuo que entraba a la administración pública a fin de establecer si sus posesiones y estilo de vida correspondían a sus prestaciones como servidor público, a fin de detectar situaciones patrimoniales que denotaban un origen ajeno a sus prestaciones en cuyo caso se estimaba por ley que eran inexplicables para sus ingresos como funcionario público, por lo cual debía acreditar su lícito origen so pena de que dichos bienes pasaran al patrimonio del Estado. El problema de dicha figura estribaba en que meramente el resultado de las investigaciones era un enriquecimiento inexplicable y no una conducta propiamente ilícita, con lo cual la única sanción era la pérdida de los bienes no acreditados en su origen, respetando derechos de terceros por dichos bienes, y en su caso la responsabilidad penal derivada de la posesión de los mismos, quedando el funcionario sin ninguna clase de sanción en lo personal por dicha falta y sin trascender dicha falta a su permanencia en el servicio público.

**G) Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y Altos Funcionarios del Estado de 4 de Enero de 1980.**

En virtud de que la doctrina (y los tribunales denunciaron abiertamente el régimen de irresponsabilidad penal generado por la emisión de la ley en materia de responsabilidades de 1940, el legislador emitió la siguiente ley

reglamentaria del título cuarto constitucional en 1980. Dicha ley creó situaciones nuevas en cuestiones de responsabilidad penal, pues determinaba que los llamados delitos oficiales no lo eran si otras leyes tipificaban dichas conductas como delitos comunes (cuando las figuras de delitos penales y políticos atienden a completamente distintas finalidades y marcos jurídicos), así también dichos delitos comunes serían regulados de manera distinta si eran cometidos por altos funcionarios o por los demás funcionarios y empleados de la federación (en franca violación del principio de igualdad constitucional, como actos de responsabilidad no propiamente penal, pero en virtud de que el texto constitucional era deficiente la nueva legislación de acuerdo a la Supremacía Constitucional del mismo, dejaba al Jurado Popular la aplicación de dicha legislación secundaria, por lo que correspondía a la generalidad de los funcionarios públicos. Así las cosas había un procedimiento político para los altos funcionarios de la federación y un procedimiento ante los tribunales (cuando debía ser ante el Ministerio Público), para luego uno u otro funcionario, ser sometido al Jurado Popular (órgano con exclusividad de juzgar los delitos oficiales conforme a la ley de responsabilidades), por la comisión de los mismos hechos supuestamente tipificados como delitos oficiales.

Esto fue el resultado de que el legislador pretendiendo plasmar el principio de igualdad en la ley de los altos funcionarios de la federación y los demás funcionarios, que bajo el amparo de la ley de 1940 establecía delitos oficiales propios de los altos funcionarios y delitos oficiales de los demás funcionarios (lo cual era un contrasentido, y en sí era una distinción que no hacía el título cuarto de la Constitución), erró el camino dando distintos procedimientos a distintos sujetos por las mismas conductas, peor aún, con la nueva legislación exigía propiamente responsabilidad política a la totalidad de los funcionarios públicos, cuando la misma atiende a cuestiones de índole política y no propiamente penal, cuando la primera busca la destitución de aquellos sujetos que por la naturaleza de su cargo a desempeñar han llevado a

cabo una conducta penalmente sancionable o no, la misma hace que la población lo desapruébe por su conducta y pierda la confianza de dicho alto funcionario en el desempeño de su cargo, efectivamente retirándolo del mismo (algo claramente inoperante para los demás funcionarios y empleados de la federación).

El legislador a su vez, pasó por alto que los tipos penales recogidos por la ley de 1940, estaban efectivamente derogados y al derogar a su vez los mismos (derogando los delitos contenidos en el artículo 18 de la ley anterior) en el régimen de responsabilidad oficial, dejó una absoluta laguna legal respecto a todas las conductas contenidas en los títulos décimo y décimo primero del Código Penal, así como los tipos oficiales retomados por la legislación anterior para los demás funcionarios y empleados de la federación, institucionalizando un régimen de impunidad en los servidores públicos que escandalosamente conminó urgentemente al Congreso de la Unión, a emitir la legislación vigente en materia de responsabilidad oficial poco después en 1982.

*"El artículo 3º de ésta ley de 1980, previó diversas hipótesis que fueron atacadas de anticonstitucionalidad, dado que - se dijo- violaban la garantía de legalidad, en virtud de ser descripciones demasiado "abiertas", esto es, no definían con precisión los elementos de la ilicitud. A éstas faltas las denominó este ordenamiento "delitos oficiales", saltando de inmediato la incongruencia, a la luz de lo ya revisado - no eran figuras penales- pues de su contenido era de marcado carácter político" <sup>131</sup>, pues buscaban la remoción e inhabilitación para desempeñar cargos públicos del sujeto a quien estaba dirigida dicha legislación y no a una sanción efectivamente punitiva de la conducta así tipificada.*

Dichas conductas de alto contenido político, como lo era el ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal, ataque a la libertad de sufragio, etc. con su respectivas sanciones de naturaleza política se buscaba aplicar a servidores del Estado sin responsabilidad política, tan sólo administrativa y penal, siendo que en rigor la mismas eran del ámbito de los llamados altos funcionarios, o sea, de aquellos a los que la Constitución exige expresamente responsabilidad política.

<sup>131</sup> José Francisco Ruíz Massieu y Diego Valadés. op. cit. p. 400.

Dichas conductas el legislador de 1980 las refería con el nombre de delitos políticos, sin embargo en contrariedad con el Código Penal que en su artículo 144 expresamente aludía a los delitos de carácter político, como los eran los de sedición, rebelión, motín y conspiración para cometerlos, con lo cual quedaba inoperante la aplicación de dichos tipos penales, pues los mismos estaban establecidos para instancias judiciales penales y no para procedimientos políticos y administrativos ante el Congreso de la Unión y/o el Jurado Popular.

Los diversos funcionarios y empleados de la federación están clasificados de acuerdo al artículo 123 apartado B (y su ley reglamentaria) en trabajadores de confianza y de base, con tratamiento totalmente distinto a efecto de remoción unos de otros, pues los primeros pueden ser removidos libremente y los segundos solamente en los casos que prevé la ley laboral, lo cual abiertamente está en contradicción de la ley de responsabilidades que para la remoción de los mismos sujetos establecía diversos procedimientos para su destitución e incluso inhabilitación, y la aplicación indiscriminada de la ley de responsabilidades a la totalidad de sujetos que indudablemente son sujetos a su vez de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, indudablemente atenta contra la finalidad de ambas legislaciones. Ahora bien la distinción entre funcionarios y empleados estriba precisamente en que los primeros están investidos de un poder público (imperio, poder de mando o decisión) y los segundos no, la responsabilidad política se exige propiamente a los primeros en virtud de esa investidura de ejercicio discrecional del poder, algo absurdo de exigir y responsabilizar a los empleados, quienes carecen de dicha autoridad.

El derogado artículo 18 de la ley de 1940, establecía conductas de funcionarios y empleados que redundaban en perjuicio de intereses públicos y de buen despacho, y en los anteriores códigos penales estaban comprendidos los delitos de los funcionarios públicos, delitos contra la administración de justicia y los delitos de los demás funcionarios y empleados, con lo cual la derogación de todos éstos tipos penales estableciendo en su lugar meras hipótesis de responsabilidad política, a seguirse en procedimientos distintos según la clase de individuo que los cometa, estaban abiertamente en oposición al artículo 14 constitucional, que prohíbe la aplicación de penas por conductas no tipificadas como delitos (como era el caso de todos los delitos oficiales

contenidos en el artículo 3 de la ley de responsabilidades 1980, retomados del artículo 13 de la de 1940), hicieron inaplicable el régimen de responsabilidad en su conjunto de los servidores públicos.

Por otro lado y retomando la línea acertada de la ley de 1940, la ley de 1980 retomó la figura del enriquecimiento inexplicable, instituyendo la obligación de declarar ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, una manifestación de todas sus posesiones a fin de tener una referencia fidedigna de la situación socio-económica del funcionario antes y durante el ejercicio de su cargo, contra la cual hacer las investigaciones que por enriquecimientos inexplicables se hicieran. La nueva ley establecía igualmente una acción popular para denunciar dichos enriquecimientos (sin embargo la falta de positividad para dicha acción la ha hecho prácticamente inaplicable). Desgraciadamente la ley de 1980 no eliminó el problema de que dicha conducta de enriquecimiento ilícito no era en sí una falta punible contra la persona del funcionario público, sino meramente una circunstancia que por sí se sancionaba con la aplicación de los bienes no acreditados, en favor del Estado, por otro lado el que la manifestación de bienes se hiciera a la Procuraduría General de la República o del Distrito Federal no permitía que un órgano técnico especializado llevara el control indudablemente contable y financiero de dichas cuestiones que no son propiamente atribuciones de una Procuraduría, sino de un órgano auditor especializado (como son las contralorías correspondientes en la ley vigente de 1982).

Un problema que también tomó (y todavía tiene relevancia en algunos estados de la república), la constituye el que el propio título cuarto de la Constitución establece la obligación a cargo de las legislaturas de los estados de emitir sus propias leyes de responsabilidades para los funcionarios y empleados de sus demarcaciones políticas, y en virtud de la falta de claridad del título cuarto constitucional, hay una gran divergencia entre las distintas legislaciones en materia de responsabilidades, pues unas toman directa inspiración en el sistema de responsabilidades de la Constitución de 1857 (indudablemente inaplicable en el marco constitucional de la Constitución de 1917) otras tantas siguen los errores de las legislaciones federales de 1940 y 1980 en materia de responsabilidades y otras incluso tenían mayores aciertos que dichos cuerpos legales (con los problemas insalvables derivados del texto constitucional previo a 1982 claro está), como lo era que el enriquecimiento inexplicable era considerado como ilícito y constituía en sí un delito punible



para el funcionario o empleado de que se tratara, efectivamente retirándolo de su cargo por dicha cuestión, y sometiéndolo a la autoridades correspondientes para la persecución de dicho delito. Más grave aún es la situación de estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Morelos, Querétaro, Quintana Roo entre otros, a 1982 no contaban con ninguna legislación en materia de responsabilidades<sup>132</sup>, por lo cual de hecho y derecho existía un régimen de impunidad de los funcionarios locales de dichos estados (esto sin contar que la reforma constitucional de 1982 reclamaba a su vez reformar la totalidad de las legislaciones en materia de responsabilidades).

## II.- Marco Jurídico y criterios vigentes.

### A) Constitución de 1917

Con la revolución de 1910, que podría definirse como un movimiento revolucionario socio-liberal, pues no sólo trató de reafirmar los principios liberales que se habían conquistado en las luchas entre conservadores y liberales en el siglo anterior, sino también atenuarlos y complementarlos con el reconocimiento de aspectos sociales que se encontraban latentes desde los ordenamientos constitucionales anteriores pero que carecían de efectiva positividad.

La Revolución podría dividirse en cuatro etapas fundamentales<sup>133</sup>:

1.-Etapa precursora o magonista (1900-1910).- que comprendió los comportamientos políticos de oposición a la dictadura porfirista, manifestados a través del periodismo. Como resumen de la filosofía de ésta etapa tenemos el Programa del Partido Liberal firmado en primer término por Ricardo Flores Magón el 1 de julio de 1906, que mencionaba cuestiones socio-liberales como la supresión de la reelección, restricciones al clero, instrucción pública, mejoramiento de condiciones de trabajadores, igualdad civil de los hijos, etc.

2.-Etapa Política o maderista.- iniciada con la entrevista de Porfirio Díaz al periodista Creelman, donde menciona que el país estaba listo para la

<sup>132</sup> Raúl F. Cárdenas "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos" Porrúa S.A. . México 1982.. pp. 559 y 560.

<sup>133</sup> Jorge Sayeg Helú. op. cit. pp. 119-133.

democracia y que se retiraría de la presidencia, dando la entrada a nuevos partidos políticos. Ante la oportunidad Francisco I. Madero con Francisco Vázquez Gómez se postulan para la presidencia y vicepresidencia respectivamente por el Partido Antireeleccionista. Ante la indudable posibilidad de que en las elecciones de 1910 ambos personajes salieran electos para la presidencia del país, Porfirio Díaz realiza elecciones fraudulentas y desconoce sus promesas manifestadas ante Creelman, ante dicho atropello Madero se refugia en los Estados Unidos desde donde emite su Plan de San Luis de 1910 en el cual establece: nulidad de las elecciones presidenciales y desconocimiento del gobierno de Díaz, la restitución de tierras a los campesinos despojados y el llamamiento a las armas para el 20 de Noviembre de 1910. Dicha etapa concluye con las sublevaciones sociales a lo largo del territorio y la caída de la dictadura porfirista definitivamente el 25 de Mayo de 1911.

3.-Etapa Social o zapatista.- pese a lo manifestado por Madero en su Plan de San Luis, éste desconoció o por lo menos desatendió el punto referente a la promesa de restitución de tierras a los campesinos (así como diversos puntos referentes a las clases obreras), generando de inmediato un descontento popular que dio lugar a la tercera etapa de la revolución, con Emiliano Zapata como personaje central, quien a través de su Plan de Ayala (28 de Noviembre de 1911), introduce de lleno el problema agrarista en la problemática del movimiento social, agregando a demás de la restitución de tierras la necesidad de dotar de ellas a quienes carecieran de las mismas, sustentando como derecho de todo hombre poseer y cultivar una tierra, justificando la expropiación de latifundios para dichos fines, así como el establecimiento de fundos legales, ejidos y terrenos de labor.

Dicha etapa toma mayor tono social al aparecer los documentos conocidos como el Plan de Santa Rosa (2 de febrero de 1912) y el Pacto de la Empacadora (25 de marzo de 1912), que con Pascual Orozco, reconoce la problemática obrera dentro de las inquietudes sociales para el levantamiento revolucionario.

4.-Etapa Político-Social o constitucionalista.- como su nombre lo indica dicha etapa retoma los aspectos filosóficos liberales de la etapa precursora, los postulados políticos de la etapa maderista, y conjuga los aspectos sociales de

la tercera etapa revolucionaria, a fin de canalizarlos en una sola corriente revolucionaria.

Dicha etapa se inicia con la el gobierno usurpador de Victoriano Huerta, y desde Coahuila Venustiano Carranza gobernador de la entidad, se alza en contra del usurpador bajo la bandera de la legalidad exaltando a los demás estados a sublevarse contra el gobierno de Huerta. El levantamiento secundado por los demás estados, se configura a través del Plan de Guadalupe (26 de Marzo de 1913). Tras un año y medio de lucha a lo largo del territorio con los diversos personajes revolucionarios en sus respectivas zonas, el gobierno de Huerta cae, sin embargo las diferencias entre los líderes de las facciones revolucionarias se ponen de manifiesto en la Convención de Aguascalientes, recalando una vez más la necesidad de retomar la problemática social para la instauración del nuevo orden constitucional.

La fiebre legislativa en materia social de los revolucionarios, puso de manifiesto el problema de la situación de la Constitución de 1857 (de indudable corte liberal individualista), que resultaba insuficiente para acoger las introducciones en materia social que el movimiento revolucionario ineludiblemente requería en la carta fundamental del país.

Se convocó por ello a un Congreso Constituyente el 19 de septiembre de 1916, al cual pese a su composición heterogénea, contaba primordialmente con la presencia de militares, a efecto de calificar el proyecto constitucional encargado al propio Carranza. Sin embargo dicho proyecto en su presentación resultó ser meramente un proyecto de reforma a la Constitución de 1857 y apenas si tomaba algunas de las cuestiones sociales del levantamiento social, por lo cual los debates por los artículos de contenido social se hicieron intensos entre las diversas facciones ideológicas prevaletentes en el constituyente de Querétaro. De dichos debates surgió la idea definitiva de crear un nuevo ordenamiento constitucional y no meramente reformar el "vigente", los aspectos agrario, laboral, educativo, religioso, económicos, jurídicos y políticos, de fuerte contenido social se plasmaron en los artículos 3, 27, 28, 107, 123 y 130.

*"La filosofía constitucional de la Carta Mexicana de 1917, cambiaba, así, absolutamente; ya no se trataba, sólo, como se había venido haciendo en el mundo entero hasta antes de que ella apareciera, de establecer los*

*derechos de los hombres, individualmente considerados, y de organizar la estructura de los gobiernos, sino de que ahora se enriquecía con el profundo contenido de los nuevos preceptos; contenido social que, variando su esencia ideológica, daba nacimiento a una nueva fórmula política caracterizada por procurar un máximo de justicia social, dentro de un máximo, también, de libertad; y que desde entonces acertó a definirse como democracia social".<sup>134</sup>*

Sin embargo pese a las múltiples bondades del nuevo texto constitucional, problemas de infraestructura del Estado mexicano que se venían arrastrando desde la colonia, hicieron que el nuevo orden constitucional no acabara de asentar la aguerrida situación política prevaleciente en el país, *"quienes pugnaron por instituir el sistema federal en México no tuvieron el cuidado o no consideraron procedente, establecer canales adecuados de información a los diversos sectores sociales, con el propósito de obtener el consenso de opinión y de participación de los mexicanos, tal como hiciera la nación estadounidense a través de publicaciones como el federalista. La finalidad pues de esos artículos no fue la de analizar las ventajas y la conveniencia que representaba el Estado federal al tiempo que persuadían a la población para que manifestara y diera el apoyo al sistema federal. Por eso El Federalista antes que otra cosa, tuvo la intención primordial de educar y concientizar a la población para que aprendiera a vivir con el Estado federal."*<sup>135</sup>, indudablemente encontrando el grave problema de falta de educación en prevaleciente en todo México hasta entonces, así las cosas los movimientos armados siguieron décadas después de instaurado el orden Constitucional, y numerosas normas programáticas de la Constitución carecieron de efectividad mucho tiempo después (y en ciertos Estados de la República por lo que al régimen de responsabilidad de los servidores públicos aún carecen de vigencia), y más grave aún el sistema federal instaurado en forma definitiva se ha visto gravemente afectado ante el desarrollo abismalmente distinto del centro de la República con el resto de las entidades federativas, cayendo en lo que numerosos autores identifican como un régimen centralista de hecho atenuado. De ahí que *"la eficacia de la praxis en la forma federal de Estado establecida por una Constitución depende, más que del acierto de su aplicación, de una convicción volitiva para querer normar la conducta en ese sistema y no de la perfección de sus textos, porque*

<sup>134</sup> Jorge Sayeg Helú. op. cit. pp. 133.

<sup>135</sup> Leonel Alejandro Armenta López. op. cit. pp. 108 y 109.

*un principio constitucional mide su eficiencia en razón a la contribución para satisfacer las necesidades y poder cumplir los ideales de un pueblo".<sup>136</sup>*

Sin embargo (y entrando en materia de responsabilidad de los servidores públicos) con la implantación de dicho orden constitucional, que retomó el antecedente de la Constitución de 1857, la nueva Constitución estableció en su título cuarto un tratamiento específico a fin de otorgar un marco constitucional programático para la exigibilidad de responsabilidad oficial de los entonces llamados funcionarios públicos, quedando plasmado el mismo en los artículos 108 a 114, donde se incluyen desde los sujetos a los cuales está dirigido dicho título cuarto, los lineamientos para el juicio político, la declaración de procedencia, hasta las bases constitucionales para las responsabilidades penales, civiles o administrativas, para sancionar las conductas de dichos sujetos en el desempeño de sus cargos cuando las mismas sean contrarias a los fines para los cuales fueron conferidos, cuya evolución hasta nuestros días se expone más adelante.

Dicho título retomando el antecedente de la Constitución de 1957 dejó a la legislación reglamentaria de dicho título cuarto, la positiva aplicación de dichos artículos constitucionales, estableciendo expresamente la obligación a cargo del Congreso de la Unión de expedir la ley en materia de responsabilidades dirigida a los servidores públicos de la federación, la cual desafortunadamente no fue emitida sino hasta 1938.

## **1.- Reformas Constitucionales:**

A continuación se expone de manera resumida la evolución del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su publicación original hasta el texto vigente en nuestros días.

### **a) Publicación original:**

#### *Artículo 108*

---

<sup>136</sup> Leonel Alejandro Armenta López. op. cit p. 115.

*Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.*

*Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.*

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

El artículo en cita señala quienes son los sujetos del Estado que pueden ocurrir en responsabilidad oficial, sin distinguir que consecuencias tiene cada una de las faltas o violaciones que cometan durante el tiempo de su cargo. Esto es que no hay distinción entre delitos comunes y graves o sus consecuencias, así tampoco definía en que consisten las faltas u omisiones mencionadas en el primer párrafo, igualmente dicho artículo trata por igual a las distintas clases de faltas imputables a los funcionarios mencionados, lo cual como más tarde se expondrá contribuyó a las confusiones que llegaron hasta la legislación secundaria al tratar por la misma de distinguir a los "altos" funcionarios públicos del resto de los funcionarios públicos sujetos de responsabilidad, así como a las faltas u omisiones en que incurrieran.

Respecto al Poder Judicial por un lado dicho artículo en su redacción original dejaba de lado a los miembros de los Poderes Judiciales Locales, como sujetos de responsabilidad oficial, igualmente denominaba a los miembros de la Suprema Corte de Justicia como magistrados.

Al referirse al Poder Legislativo, incluía por igual a Senadores y Diputados en el ámbito federal en la comisión de delitos del orden común durante el tiempo de su encargo y a los diputados de los estados como sujetos de responsabilidad oficial, por violaciones a la Constitución y leyes federales, sin especificar a que se referían dichas violaciones.

Respecto al Poder Ejecutivo Federal, limitaba a la traición a la Patria y delitos graves del orden común, las causales para iniciar una denuncia penal contra el Presidente de la República durante el tiempo de su cargo, sin embargo ni la Constitución ni las leyes secundarias definían cuales eran los delitos "graves" del orden común. Igualmente incluía a los Secretarios de Despacho, (Secretarios de Estado), como sujetos de responsabilidad oficial, sin especificar las causales o los alcances de la misma, y su distinción de otros

funcionarios públicos. Por lo que respecta a los gobernadores de los Estados igualaba en responsabilidad a los mismos con los diputados locales por violaciones a la Constitución y leyes federales, sin especificar a que se referían dichas violaciones.

Por lo arriba expuesto resultaba que las autoridades locales no estaban verdaderamente comprendidas en el Título Cuarto, dado que Gobernadores y diputados locales únicamente eran responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, sin definir en que consistían dichas violaciones, y el Poder Judicial local estaba completamente excluido del grupo de sujetos que podían ser objeto de responsabilidad oficial, impidiendo que las legislaturas locales conforme a dicho texto constitucional pudieran implementar sanciones a la conducta de sus judicaturas locales, puesto que incurrirían en exceso del texto constitucional, lo cual se convirtió en una impunidad por laguna constitucional respecto de la totalidad de los miembros del Poder Judicial Local, así como los miembros de los órganos del Poder Judicial Federal, diversos de los “magistrados” de la Suprema Corte.

Igualmente la falta de definición en las distintas clases de responsabilidad en que podían incurrir los sujetos mencionados en el artículo, y las distintas consecuencias de sus responsabilidades oficiales, dejaron indefinida dichas cuestiones hasta que se expidiera una Ley Federal de Responsabilidades para dichos sujetos de derecho público, lo cual no sucedió sino décadas después de entrar en vigor el artículo 108, dejando un vacío en positividad del título Cuarto de la Constitución, por una falta imputable al Poder Legislativo de emitir la ley reglamentaria de dicho título.

#### *Artículo 109*

*Si el delito fuera común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.*

*En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.*

*En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.*

Este artículo es el fundamento original del juicio de procedencia, mediante el cual de existir elementos suficientes para iniciar un procedimiento penal por delitos del orden común, contra un funcionario público con fuero federal, por lo mismos no puede ser sujeto de acción penal, sino hasta que sea retirado el fuero del cual está investido.

Integrada la averiguación previa arriba mencionada se acudiría ante la Cámara de Diputadas la cual se erigiría en Gran Jurado para resolver si procede o no desaforar al funcionario acusado, para dejarlo a disposición de las autoridades penales correspondientes. El problema surge desde la redacción del artículo puesto que siguiendo la línea del Constituyente de 1917, de distinguir a los delitos oficiales de los del orden común, intentando hacer una distinción entre delitos graves o mal llamados oficiales, de los delitos del orden común, éstos es aquellos que sólo pueden ser cometidos por cualquier funcionario público, de aquellos que pueden ser cometidos por los "altos" funcionarios públicos, dejó inaplicable dicho artículo constitucional.

No fue sino hasta que el Código Penal en 1929 incluyó en el título noveno "De los Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos", dicha enumeración de delitos oficiales, no sin lagunas y deficiencias a su vez, y en 1931 el mismo estableció en sus títulos décimo y décimo primero los delitos a los que se refería el título cuarto constitucional.

El problema continuó con la legislación secundaria que tampoco distinguió los delitos oficiales de los delitos del orden común a que hace referencia el artículo 109, por otro lado el propio Título Cuarto de la propia Constitución estableció que a la brevedad posible se emitiera la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, sin embargo ésta no apareció sino hasta el año de 1939, y por lo mismo las normas que establecerían los pormenores (como lo eran las causales expresas) de los procedimientos de declaración de procedencia y juicio político aludidos en la propia Constitución, a fin de darle positividad a la misma, no aparecieron sino hasta décadas después, y aún al emitirse dicha legislación la misma no llenó las



lagunas dejadas desde el texto constitucional original, ya mencionadas con anterioridad.

Así las cosas el artículo 109 estableció el fundamento constitucional de una declaración de procedencia por delitos del orden común, cometidos por funcionarios públicos, sin que existiera legislación secundaria que le diera positividad al mismo. Como nota final dicho artículo conserva a la fecha la particularidad que de no ser procedente la declaración de procedencia, ésta no prejuzga sobre los elementos que dieron lugar a su denuncia, lo cual significa que una vez concluído el cargo conferido al funcionario público y una vez desaparecido el fuero constitucional, se podría ejercitar la acción penal contra el mismo.

Como distinción especial dicho artículo establece que en caso de que la denuncia de procedencia por delito común fuera contra el Presidente de la República, el juicio de procedencia sería llevado ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial, (para cuyo caso se estableció el juicio político, trayendo a su vez una nueva confusión en virtud de que el Presidente de la República no era sujeto de responsabilidad política).

#### *Artículo 110*

*No goza de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.*

Dicho artículo no es congruente ni en su redacción ni con el resto del Título Cuarto, dado que estableció una distinción que nunca acabaría de definirse, pretendiendo diferenciar a los “altos” funcionarios de la Federación del resto de los funcionarios públicos. La contradicción surgió al establecer que los altos funcionarios no gozarán de fuero constitucional por delitos “oficiales” ni por delitos comunes, faltas u omisiones que se cometieren en el tiempo de su encargo, lo cual significa que no tiene fuero constitucional por ninguna clase de falta sea cual sea su especie, cuando la intención del constituyente no es ésta, ni se es coherente con la finalidad del fuero constitucional.

El artículo 110 pretende establecer que los “altos” funcionarios de la Federación no gozarán fuero constitucional por delitos “oficiales” (así como por faltas u omisiones), y por los mismos se iniciará el juicio político respectivo, sin embargo por otro lado establece el mismo artículo que tampoco gozarán de fuero constitucional por los delitos comunes que cometan durante su encargo, resultando que los altos funcionarios no tienen fuero constitucional durante su encargo y pueden ser sujetos de la acción penal durante el desempeño del mismo, contradiciendo la finalidad del juicio de procedencia.

La segunda incongruencia aparece dado que el artículo 108 que establece las faltas en que pueden incurrir los funcionarios públicos no establece ninguna clase de distinción entre delitos comunes y oficiales, en cambio solamente habla de delitos graves y comunes, y éste artículo habla de delitos oficiales y comunes. Otra grave laguna que dejó la redacción de dicho artículo fue la de que no aclaró si algún funcionario que no fuera considerado “alto” funcionario de la federación, podía cometer delitos oficiales, y si por lo mismo sería sujeto de juicio político, aún cuando la intención del constituyente era la de que los delitos oficiales serían las causales para los juicios políticos y por lo mismo estaban reservados a los funcionarios públicos con responsabilidad política.

Así las cosas dado que la propia Constitución no estableció con claridad las clases de delitos y su distinto tratamiento, la legislación secundaria careció por completo de positividad (aún cuando ésta apareció décadas después de entrar en vigor la Constitución de 1917), y el propio título IV estableció el tratamiento especial del presidente de la República, lo cual hizo aún más complejo el tratamiento de las faltas de los funcionarios públicos.

#### *Artículo 111*

*De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados*

*Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.*

*Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que juzguen y castiguen con arreglo a ella.*

*En los casos de este artículo y en los del anterior las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.*

*Se concede acción popular para denunciar, ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.*

*El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinado como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no haya tenido carácter delictivo. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.*

Este artículo estableció el fundamento para el juicio político, el cual se instauraba por delitos “oficiales”, de los cuales resolvía el Senado ( a diferencia del juicio de procedencia, del cual conocía la Cámara de Diputados) aún cuando se había establecido en el artículo 109 que en el caso del Presidente sólo se le podría acusar por traición a la Patria (entendida ésta como una de las más graves sino es que la más grave falta a cometer por un funcionario en el desempeño de sus funciones, como violación directa a la Constitución en perjuicio de los intereses políticos fundamentales y por lo mismo una causal de juicio político) ante la Cámara de Senadores, como si dicho delito fuera de oficial, sin embargo aún cuando se estableció expresamente como delito “no oficial”, el mismo era tramitable ante la Cámara de Senadores , “como si fuera delito oficial”, quedando excluída la misma como causal de juicio político en discordancia con el artículo 111, al cual supuestamente el Presidente no era responsable político, pero que tenía un procedimiento propio por dicha falta a modo de juicio político, ante el Senado.

Independientemente de lo anterior, el artículo estableció el procedimiento original del juicio político, al cual eran sujetos los “altos funcionarios de la Federación” por delitos “oficiales”, pero dado que nunca se acabó de definir quienes eran altos funcionarios de la federación, y cuales eran los delitos oficiales, dicho procedimiento no llegó jamás a gozar de aplicabilidad en nuestro sistema jurídico, pese a diversas reformas posteriores, máxime que el único alto funcionario de la federación definido por la

Constitución, o sea el Presidente de la República, tenía un trato especial, conforme al párrafo final del artículo 109.

De cualquier forma el juicio político se iniciaba ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, gozando el pueblo en términos indefinidos, de un derecho de denuncia popular contra funcionarios igualmente indefinidos, por causales no más claras; dicha Cámara de Diputados recibiendo la denuncia la estudiaría y calificaría para ser llevada formalmente como acusación ante la Cámara de Senadores, la cual era la señalada por la Constitución para conocer de los delitos oficiales, para los cuales no existía fuero constitucional para los "altos funcionarios de la Federación" (quienes en realidad no tenían fuero alguno). Tanto la resolución de acusación de la Cámara de Diputados como la de sentencia de la Cámara de Senadores, instaurada como Gran Jurado, eran inatacables.

Las consecuencias de ser encontrado culpable en el juicio político era la separación del cargo ejercido y la inhabilitación para ocupar otro cargo público en la forma y términos que estableciera la ley a expedirse, la cual como ya se ha dicho no se expidió sino mucho tiempo después. Igualmente si por el hecho que fue encontrado culpable en el juicio político, tuviere aparejada una pena en diversa legislación, después de ser separado de su cargo (perdiendo a la vez su fuero constitucional), el funcionario sería puesto a disposición de las autoridades comunes, lo cual por su estricta redacción excluía a las autoridades federales en el hipotético caso de que se tratara de un delito federal, sin embargo es de denotar que no existía en ninguna parte de la legislación secundaria, ningún capítulo de delitos oficiales (sino hasta 1928 en el Código Penal, la cual por sí sola establecería las causales para un juicio político en los términos de la ley reglamentaria del título cuarto, no expedida hasta 1940 y al emitirse ésta derogó los delitos oficiales contenidos en la legislación penal, en un error legislativo que hacía inconstitucional la aplicación de sanciones punitivas por delitos no contenidos en una legislación no penal), con lo cual dicha disposición constitucional quedó sin aplicabilidad.

Igualmente es de resaltar la cuestión sostenida por el constituyente en el último párrafo, en el cual establece la obligación del Congreso de la Unión de expedir a la brevedad posible una ley de responsabilidades para todos los

funcionarios y servidores de la Federación, en los cuales se hiciera la distinción de las faltas oficiales, definiendo a éstas de manera muy escueta y genérica, y que la aplicación de la ley en materia de faltas oficiales, recaería siempre en un Jurado Popular, con lo cual la distinción entre faltas y delitos oficiales se hace menos clara, dado que de los delitos oficiales se puede iniciar un juicio político, pero por faltas oficiales, tal y como estaba el texto, se incluirían conductas aún aquellas que no fueran consideradas delictuosas hasta la expedición del texto constitucional, y las denuncias populares incluían no solamente delitos oficiales sino también comunes y no estaba definido si entonces la destitución podría acaecer por un delito común cometido en el tiempo de su encargo, contradiciendo el sentido de gravedad y falta a la confianza pública depositada en el servidor público por “intereses políticos fundamentales” y “de buen despacho”, en virtud de los cuales se instituyó el juicio político, la cual no se configura por un delito de orden común.

Todas éstas cuestiones deberían de ser definidas en la legislación secundaria pero la misma no podría ir más allá del texto constitucional y dado que el mismo es oscuro e incongruente, igualmente obscura e incongruente resultó la legislación que al amparo del mismo texto constitucional se emitió.

En ese orden de ideas, las consecuencias de las faltas oficiales por violar intereses públicos, quedaba por completo en una laguna constitucional, y las faltas oficiales no quedaba claro si podían ser cometidas por los “altos” funcionarios de la federación o por cualquier funcionario o servidor público, y respecto de los indefinidos altos funcionarios, aparecía una duplicidad de procedimientos por sus faltas, ya fueran delitos oficiales, juzgados en un juicio político, o “simples” faltas oficiales para cuya efectiva regulación debía expedirse una ley de responsabilidades de todos los servidores públicos, la cual no sería expedida sino más de dos décadas después, y la misma sería aplicada únicamente por un igualmente indefinido Jurado Popular.

*Artículo 112*

*Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.*

Dicho artículo sin mayores variaciones a la fecha establece que no se puede indultar a un funcionario encontrado como culpable en un juicio político.

*Artículo 113*

*La responsabilidad por delito y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después.*

Este artículo establecía de manera igualmente incongruente con el resto del título cuarto, que la responsabilidad oficial solamente se podría exigir durante el tiempo en que se desempeñara el encargo y un año después, por delitos y faltas oficiales, sin establecer si los mismos se referían a delitos de orden común, delitos oficiales o faltas u omisiones en su encargo. Igualmente dicho artículo no estaba concebido para el Presidente de la República a quien no se le podía instaurar ningún juicio político, y la única causal por la que se le podía acusar durante su encargo, no era un delito oficial y por lo tanto no podía de manera congruente ser separado de su cargo por el mismo, por no tratarse de un juicio político; esto sin tomar en cuenta que el delito de traición a la patria no estaba definido en ninguna parte y por lo mismo de conformidad con las garantías constitucionales, no se podría realizar ninguna averiguación previa conforme a la Constitución por un delito no definido en el Código Penal.

La indefinición de los delitos oficiales hacía imposible conforme a la Constitución hacer una acusación por un delito no definido en el Código Penal, y en consecuencia hacía inaplicable el juicio político, al carecer éste de causales conforme a derecho.

Por último dicho artículo no especificaba si la responsabilidad oficial, era exigible (en el sentido de ser acusable) o exigible (en el sentido de ser sancionable) dentro del plazo de un año después de concluído el cargo.

*Artículo 114*

*En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.*

Dicho artículo establece sin mayores variaciones a la fecha que en causas civiles, esto es de derecho privado, no existe fuero ni inmunidad para ningún funcionario, pudiendo ser llamados a juicio los mismos, con las salvedades que por su encargo entrañan para no ser molestados en sus funciones, como sería para rendir personalmente pruebas confesionales, por el interés público del desempeño de su cargo público, sin embargo por lo demás

dicho funcionario es tratado como cualquier otro ciudadano en los tribunales de las causas civiles.

#### b) Reforma de 20 de Agosto de 1928

Ante el cambio en designación administrativa de la Ciudad de México a Distrito Federal, los servidores públicos que en el mismo desempeñaban sus funciones debían ser incluidos expresamente en el título cuarto constitucional a efecto de evitar que dejaran de ser sujetos de responsabilidad conforme a la constitución.

Igualmente la reforma introdujo una reforma atentativa contra la independencia del poder judicial respecto del poder ejecutivo, en virtud de que facultaba al presidente de la República para hacer una acusación en términos muy amplios contra cualquier miembro del poder judicial a efecto de que fuera removido de su cargo.

#### *Artículo 111*

*...El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorio Federales, determinado como delito o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicios de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgadas por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta, establece el artículo 20.*

*En Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, y de los Jueces del Orden Común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nuevas designación.*

Esta reforma sin mayor cambio fundamental en el texto constitucional, modificó en su último párrafo que las faltas oficiales, abarcarían ahora subjetivamente a los funcionarios del Distrito Federal y Territorios Federales, en virtud de la nueva designación de la Ciudad de México y su diverso tratamiento constitucional, funcionarios todos ellos que habían quedado excluidos en la redacción original.

De igual manera remitía ahora el artículo constitucional para las formalidades del procedimiento realizado por el Jurado Popular, a la forma establecida en el artículo 20 para los delitos de imprenta, rebasando la finalidad de dicho procedimiento que de ninguna manera buscaba crear un órgano (como lo era el Jurado Popular) para la aplicación indistinta de penas y/o sanciones penales y/o administrativas, contradiciendo la seguridad jurídica garantizada por la constitución, respecto a que únicamente autoridades penales podían legalmente imponer penas de carácter penal.

Como agregado se adicionó el séptimo párrafo, el cual facultaba al titular del Poder Ejecutivo para hacer una acusación directamente a la Cámara de Diputados para solicitar la remoción de los ahora designados Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito así como jueces del orden común de los territorios (quienes no eran expresamente sujetos de responsabilidad política según el texto constitucional), por "mala" conducta de éstos, lo cual de manera oscura ponía a los miembros del poder judicial en clara subordinación con el poder ejecutivo federal, quien ante lo indefinido de la causal de procedencia por mala conducta, tenía la facultad de solicitar su remoción independientemente de los hechos que rodearan al hecho estimado como mala conducta, sin siquiera mediar una denuncia popular.

Así las cosas existía ahora la denuncia popular para acusar a los principales miembros del poder judicial federal por delitos oficiales y existía la denuncia por el Presidente de la República por mala conducta, ambas vías para solicitar la remoción de dichos funcionarios de sus cargos y ponerlos a disposición de las autoridades correspondientes, independientemente de que los mismos respondieran de las distintas responsabilidades en que hubieren incurrido (dado que no tenían efectivamente ninguna clase de fuero constitucional). Así las cosas la gama de causales para el juicio político era



amplísima en contra de los “funcionarios” de los poderes judicial federal y local, incluyéndose por “mala conducta” hechos que de ninguna manera tuvieran que ver con el sentido original de los delitos oficiales para los cuales se instituyó el mismo para remover a un servidor público de su cargo, afectándose así seriamente su independencia de los otros dos poderes, así como la autonomía de los estados con la Federación y abriendo la posibilidad a que los miembros del Poder Judicial estuvieran sometidos desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta los Jueces comunes de los estados, al Presidente de la República, esto independientemente de considerar o no a dichos titulares como “altos” servidores públicos, para denunciarlos a modo de juicio político, por el Ejecutivo federal.

Incongruentemente dicha adición dejó una incógnita: queda indefinido si la falta cometida por los servidores del poder judicial considerada como “mala conducta” por el Ejecutivo Federal, al ser regulada por la legislación en materia de responsabilidad de servidores públicos, seguiría siendo acusable ante la Cámara de Diputados por el Presidente, dado que el propio texto de la Constitución establecía la exclusividad del Jurado Popular para aplicar dicha legislación, y la adición únicamente se refería a que el titular del Poder Ejecutivo Federal hiciera su acusación ante el Congreso de la Unión, por razones de “mala conducta”, independientemente de la responsabilidad en que incurriera el funcionario de acuerdo a la legislación secundaria, en virtud de que no es claro si dicha acusación correspondía a responsabilidad política o administrativa, o penal en cualquier caso.

#### c) Reforma de 21 de Septiembre de 1944

La presente reforma que únicamente trató del artículo 111, intentando atenuar la facultad del Presidente de la República para acusar a un miembro del Poder Judicial, por “mala conducta” (y la incertidumbre derivada de la amplitud de dicho término), meramente estableció una formalidad que dejaba igualmente al arbitrio del Ejecutivo Federal, la determinación o no de acusar al servidor público del Poder Judicial, es de hacerse notar que a la fecha de ésta reforma constitucional ya estaba en vigor la primera ley federal en materia de responsabilidades de servidores públicos, con la incógnita sin resolver de que ante un acto de algún miembro del poder judicial, que el Presidente estimara como de “mala conducta”, podría ejercer dicho funcionario federal la facultad

conferida en el artículo 111 constitucional, cuando el mismo estaba regulado por la ley de responsabilidades en vigor, en virtud de que tal y como el mismo título cuarto de la Constitución establece la aplicación de dicha ley correspondía exclusivamente al Jurado Popular.

*Artículo 111*

...El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

El octavo párrafo agregado al artículo 111, si bien trataba de atenuar la preponderancia del Poder Ejecutivo Federal sobre el Judicial dada la facultad del Presidente de la República, de acusar por "mala conducta" a los miembros del poder judicial federal a fin de buscar su remoción, dicha reforma instauró una audiencia privada al miembro del poder judicial con el Presidente de la República, la cual como se puede apreciar en dicha redacción, como tal no era ninguna instancia suficiente o legítima en un sentido de justicia, para examinar a conciencia un caso particular. Esto dado que dicha audiencia lejos de dar una instancia al servidor público del poder judicial, no hacía sino establecer una condición más para que cualquiera de los titulares de los órganos judiciales federales acudiera obligatoriamente a dicha audiencia privada, en una clara subordinación con el Presidente, independientemente de las consecuencias o determinaciones que el mismo podía tomar a "conciencia" en dicha audiencia, respecto a la acusación para su remoción, a la cual estaba facultado.

Con lo cual se denota que dicha adición era contradictoria con el principio de separación de poderes estatales, dado que el Ejecutivo tenía injerencia directa sobre los titulares de los órganos del Poder Judicial, y por lo mismo era una clara intromisión en el desempeño de labores del Poder Judicial, dando incluso la posibilidad de realizar una "acusación" ante la Cámara de Diputados para su destitución, una vez realizado un examen del caso "a conciencia".

No hay que perder de vista que a la fecha de la expedición de la reforma citada ya estaba vigente la primera Ley de Responsabilidades de Funcionarios de la Federación a la cual se refería el propio artículo, y que por lo mismo dejaba aún en incógnita la situación de que cuando el hecho estimado como

mala conducta por el Presidente, en caso de estar comprendido en dicha ley secundaria, podría seguir siendo acusable por el Presidente de la República ante la Cámara de Diputados, tras la recién instaurada audiencia privada, cuando el mismo artículo expresamente establecía que la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios de la Federación que expidiera el Congreso de la Unión quedaría exclusivamente a cargo del Jurado Popular para su aplicación.

d) Reforma de 8 de Octubre de 1974.

La presente reforma a la Constitución, derivada de la creación de los estados de Quintana Roo y Baja California Sur, sirvió a su vez de ocasión para hacer cambios en distintos rubros, entre ellos el título cuarto constitucional, el cual se reformó con un matiz de respeto de la autonomía de los estados, esto es que el artículo 111, fue modificado a fin de limitar la injerencia del titular del Poder Ejecutivo Federal, mencionada en las reformas anteriores, únicamente a los miembros del Poder Judicial Federal, dejando fuera del alcance de dicha facultad a los miembros de los poderes judiciales de los estados, los cuales no incluían al Distrito Federal por tratarse de una entidad federativa.

*Artículo 111*

*El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.*

La reforma en cita con motivo de la reforma del artículo 43 constitucional respecto de la creación de los Estados de Baja California Sur y Quintana Roo, volviendo a redactarse los estados miembros de la Federación, sirvió a su vez de ocasión para eliminar del artículo 111, dentro del párrafo que hablaba sobre la facultad del Presidente de la República para acusar por "mala conducta" a diversos miembros de los poderes judiciales tanto el federal como los locales, a los magistrados de los tribunales superiores de Justicia y los jueces del orden común de los estados integrantes de la Federación (exceptuando aquí a los magistrados del Poder Judicial del Distrito Federal, el cual no es considerado como un estado sino una entidad federativa); dicha reforma atenuó la injerencia del Poder Ejecutivo Federal en el Poder Judicial,

dejando incluso fuera del alcance de la misma a los Jueces del orden Común del Distrito Federal; pero la limitación fue en un sentido de respeto a la autonomía de los estados y no a la división e independencia de Poderes, dado que la mencionada injerencia persistía sobre todo el Poder Judicial Federal.

#### e) Reforma de 28 de Diciembre de 1982

En virtud del desenfreno en la corrupción ocasionado por errores técnico-legislativos ocasionados por la emisión de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal y Altos Funcionarios del Estado, de fecha 4 de Enero de 1980, dado que la emisión de la misma derogó el marco jurídico de los delitos imputables a los servidores públicos contenida en la ley del mismo nombre de 1940 que a su vez derogó los tipos penales de los títulos décimo y décimo primero del Código Penal, sin fijar la regulación de los mismos en ninguna parte, que resultó en una absoluta e inmediata laguna legislativa para perseguir dichos ilícitos, razón por la cual en el corto tiempo que estuvo vigente dicha ley (1980 a 1982), los índices de corrupción saltaron alarmantemente y los mismos quedaban de plano impunes, en virtud de que la propia ley emitida, independientemente de sus limitaciones respecto a la responsabilidad penal de los servidores públicos, a su vez arrastraba las deficiencias del texto original del título cuarto, las cuales no eran de subsanarse con legislación secundaria.

En virtud de lo cual se preparó el contexto constitucional a fin de cambiar por completo el marco constitucional de la responsabilidad oficial, la cual debía forzosamente empezar por dicha reforma constitucional, que asentara las bases de una nueva ley de responsabilidades, eliminando numerosas incongruencias y distinciones inútiles entre los servidores públicos y de actos ilícitos cometidos por los mismos, que únicamente ocasionaron un confuso régimen de impunidad de la inmensa mayoría de los actos abusivos de los servidores públicos, en peligroso detrimento de la confiabilidad de las instituciones públicas de los tres poderes del Estado, y por lo mismo del Estado en general.

#### *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 de los poderes Judicial*

*Federal y Judicial del Distrito Federal, a 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, 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 los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia 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 precizarán, 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.*

La primera toral diferencia del anterior marco constitucional y el de 1982 en materia de responsabilidad oficial, específicamente en el artículo 108 la constituyó la eliminación de distinciones de servidores públicos (ya no denominados funcionarios ni divididos éstos en "altos funcionarios" y los que no entran en dicha categoría), igualmente el nuevo marco constitucional establecía que las legislaturas de los estados estarían facultadas para emitir las legislaciones locales en materia de responsabilidades de los servidores públicos de su demarcación, estableciendo como servidores públicos a los representantes de elección popular esto es a través de sufragio político, como lo son los diputados, senadores y presidentes municipales, igualmente dicho artículo considera como servidores públicos a los miembros (y no al personal administrativo) de los órganos del Poder Judicial Federal (sin hacer mención expresa a cada una de las categorías de los mismos) así como los del Distrito Federal, y la totalidad de empleados, funcionarios o cualquier sujeto de cargo público del Poder Ejecutivo Federal o del Distrito Federal en sus diversas dependencias, u organismos descentralizados e incluso administradores de fideicomisos públicos federales.

Igualmente dicho artículo establece como responsables políticos específicamente por violaciones directas a la Constitución y leyes federales, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales, entendidas éstas como violaciones al pacto federal, a los Gobernadores y diputados de los Estados, equiparándolos en dicho rubro con los magistrados y jueces del fuero común de los propios estados integrantes de la federación.

Por último dicho artículo limita la responsabilidad del Presidente de la República, a los delitos de traición a la Patria y comisión de delitos calificados como graves del orden común (excluyéndolo del juicio político).

*Artículo 109*

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

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

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

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

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

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

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

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

La importante reforma constitucional ocurrida en materia de responsabilidades de servidores públicos acaecida en 1982, como resultado de la notoria imposibilidad jurídica de aplicar el Título Cuarto de la Constitución con los textos anteriores, así como la legislación secundaria derivada del texto anterior de la mismo título, retomando la nueva designación de estados (y no territorios) y en atención de muchas lagunas arrastradas desde la emisión de la Constitución de 1917, trajeron como consecuencia la reforma del Título Cuarto Constitucional en conjunto, lo cual a su vez dio oportunidad a una nueva legislación secundaria en materia de responsabilidad de servidores públicos.

La primera adición de importancia es la determinación expresa que hace el artículo constitucional a efecto de que las legislaturas de los estados así como el Congreso de la Unión, quedaban obligados a emitir una ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, dejando atrás la designación de "funcionarios y demás empleados de la federación", a fin de mejor comprender a los sujetos de dicho título y legislación secundaria, dejando atrás las designaciones propias del Poder Ejecutivo. Igualmente dicho párrafo en atención al principio de autonomía de los estados frente a la Federación en las áreas donde no es exclusividad de la Federación, deja a las legislaturas de los estados la emisión de las legislaciones secundarias, incluyendo aquí también la reformas a las constituciones estatales a fin de poner de conformidad éstas últimas con la Constitución Federal, estableciendo como principios rectores e la responsabilidad de los servidores públicos:

1.-El juicio político, su procedimiento y sanciones establecidas en el artículo 110 será de conformidad con el nuevo texto del mismo artículo.

2.-Los delitos penales cometidos por cualquier servidor público, en principio han de ser perseguidos y sancionados por las autoridades penales competentes, en principio dado que existen funcionarios que gozan de fuero constitucional y por lo mismo la acción penal no puede ser ejercida en su contra. Esta norma fue establecida dado que en la vigencia del título anterior y el texto de la legislación secundaria, en virtud de las diversas sanciones y procedimientos para su aplicación, para los distintos funcionarios de la federación, a los que clasificaba de manera inaplicable en "altos" funcionarios y funcionarios que por exclusión no eran considerados como tales, en una redacción del texto constitucional errónea y contradictoria, que por lo mismo no era salvable en la legislación secundaria, para su aplicabilidad, resultando en lagunas en materia de responsabilidad de servidores públicos que se tradujo en impunidad para la comisión de actos ilícitos con motivo de su encargo público.

3.-Se estableció que las faltas administrativas serían aquellos actos que en el desempeño de sus funciones estuvieran en contra de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, mismos que serían sancionados por los propios órganos administrativos de los distintos poderes encargados de supervisar la conducta de su miembros, de manera autónoma, esto es independientemente de la aplicación de otras sanciones en caso de que el mismo hecho estuviera sancionados por leyes penales o civiles, o incluso fuera motivo de juicio político, haciendo la oportuna aclaración de que no se podría sancionar administrativamente dos veces por el mismo hecho, al mismo servidor público.

Igualmente el mismo artículo estableció con particular cuidado que habría de perseguirse y sancionarse el enriquecimiento ilícito en que incurriera cualquiera de los servidores públicos, no solamente por la vía penal sino también por las vías administrativas a fin de que el problema más erosionante del sistema de servidores públicos del país era el abuso del empleo, cargo o comisión por parte del servidor público en turno, con la finalidad del enriquecimiento ilícito y personal o en favor de un tercero, el cual significaba un detrimento serio no solo en el erario público, sino también en la confiabilidad de los gobernados en las instituciones públicas, e indirectamente



y de una manera más general del Estado en conjunto, dado que los presupuestos no eran respetados ni aplicados conforme a la ley, y existían incontables servidores públicos en todos los poderes del Estado, que tenían un nivel de vida muy superior al que sus ingresos declarados podían sostener, indicio claro de que tenían ingresos no declarados, y que en la mayoría de los casos no eran sino abusos de su cargo conferido. Por dicha razón se estableció el principio constitucional de la declaración patrimonial para todos los servidores públicos a fin de poder vigilarse que el nivel socio económico de los mismos, era acorde con la retribuciones percibidas con motivo de su encargo y sus ingresos declarados, y en caso de haber diferencias serían motivo de sanción según la gravedad y las circunstancias de dicha falta. El párrafo concluye estableciendo que los bienes que cuya lícita procedencia no se justifique serán decomisados de acuerdo a las leyes penales, esto es que solo cuando se configure un delito penal por enriquecimiento ilícito, los bienes podrán ser decomisados y privados en su propiedad al servidor público, independientemente de las otras sanciones a que se haya hecho acreedor el mismo.

El párrafo en cuestión trata detalladamente el aspecto económico del servidor público en el desempeño de sus labores, de los cuales de manera autónoma se puede derivar una sanción administrativa que puede ir desde la simple amonestación hasta la destitución e inhabilitación de su encargo, conforme a los procedimientos a establecerse en la legislación secundaria, la cual ahora con una base constitucional coherente, que si bien deja ciertas lagunas constitucionales, éstas no son las fallas irreconciliables del texto anterior. Por lo mismo la nueva legislación secundaria, tanto la relativa a las responsabilidades de servidores públicos a emitirse como el Código Penal, podían darle positividad al propio texto del título constitucional en cita.

Pero el encargo público no solo descansa en una base económica para su vigilancia a fin de que el mismo cumpla con su finalidad de ser de interés público en su desempeño, y que las faltas al mismo sean sancionables administrativamente, sino que también constituyen faltas administrativas los actos de los servidores públicos que falten a legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se deben exigir a cualquier desempeño de labores y que el cumplimiento de los mismos en el caso de los servidores públicos igualmente es de interés público, éstos principios tienden a que la conducta del servidor independientemente de ser ajustada económicamente al

presupuesto público sobre el cual tenga autoridad para su ejercicio, igualmente es de ser vigilado y sancionado cuando el profesionalismo del servidor público no se refleja en sus labores, mermando o perjudicando la eficiencia del objetivo de la institución pública en la cual desempeña sus labores.

Así las cosas las sanciones administrativas descansan en dos grandes aspectos a vigilar en la conducta de los servidores públicos: uno económico en función de la adecuada aplicación de los recursos del Estado a los fines públicos y otro profesional; en virtud del primero el servidor público debe contar con un nivel socioeconómico conforme a sus declaraciones patrimoniales que reflejen una transparencia de su estilo socio-económico de vivir con sus prestaciones laborales, reflejadas en dichas declaraciones a modo de ejemplo a los demás gobernados, dado que el servidor público debe ser el primer interesado en el cumplimiento de la ley y de las obligaciones para con el Estado, a fin de cuenta con la calidad moral y pública de exigir y hacer valer el cumplimiento de la mismo ordenamiento legal cuya aplicación queda a su encargo; por otro lado el aspecto profesional de la responsabilidad administrativa atiende a principios, que si bien no son cuantificables o propiamente definibles, son principios que han de ser respetados por el servidor en todo el desempeño de sus funciones, y cuya faltas independientemente de constituir o no tipos penales, constituyen faltas al servicio público y a fin de sancionar su falta respetando las garantías individuales del propio servidor público, constituyen propiamente interpretaciones extensivas de los tipos de responsabilidad administrativa (y no tipos penales en interpretación análoga), que se puede reconocer cuando *"hay una ley o norma que prevé el caso concreto, el cual se contempla por el espíritu y finalidad de la misma, aunque la letra de ésta, por expresar menos de que debe exteriorizar en relación con su espíritu, parece no abarcarlo"*<sup>137</sup>, atendiendo a su finalidad primordial de responsabilizar el servicio público y profesionalizar el mismo, más que sancionar al servidor público.

Por último el artículo abandona la denuncia popular para acusar a un servidor público que haya infringido lo dispuesto en el artículo 109 constitucional, estableciendo el derecho a cualquier ciudadano para que bajo su estricta responsabilidad acuda a la Cámara de Diputados del Congreso de la

<sup>137</sup> Juan Manuel Trayter. op. cit. p. 178.

Unión, aportando los elementos de prueba a fin de sustentar la falta del servidor público en cuestión, a fin de que dicho órgano de conformación y representación democrática exija al denunciado informe sobre sus actuaciones en virtud de conductas políticamente sancionables (sin establecer mayor formalidad).

#### *Artículo 110*

*Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito 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 Directores Generales o 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 y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia 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.*

El presente artículo delimita la base constitucional para instaurar un juicio político, mismo que ha visto nula aplicación en la historia de la vigencia de la Constitución Política vigente, pero que independientemente de lo anterior, busca la destitución de los servidores públicos por muy graves faltas en el desempeño de sus funciones, independientemente de que una vez

separados de su cargo sean puestos a disposición de las autoridades penales (cuando sus actos impliquen la comisión de delito que haga merecedero el ejercicio de la acción penal), además de quedar inhabilitados para ocupar cualquier cargo público, por el tiempo que establezca la legislación secundaria.

Las causales del juicio político no están establecidas en el texto del artículo, sin embargo el mismo establece que la acción penal correspondiente será ejercida por las autoridades penales competentes por actos que constituyan violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, únicamente por lo que a los servidores públicos de los estados corresponde, quienes han de ser sancionados conforme a las constituciones y legislaciones estatales, por lo que el juicio político llevado ante el Congreso de la Unión únicamente tiene el efecto de una declarativa de procedencia, para que dichos servidores públicos sean sancionados conforme a las normas estatales. Por lo tanto sigue siendo obscura la redacción del artículo 110 respecto a las causales y efectos de un juicio político, pues solo a los servidores públicos del fuero común de los estados, señala que pueden ser sujetos de juicio político conforme a la Constitución Federal, para los efectos que establezcan las constituciones locales y legislaciones locales, dejando la incógnita de que dicha declaración de procedencia (como resultado del juicio político seguido a servidores públicos del fuero local) no define cual es la consecuencia de proceder conforme al marco jurídico local (el cual en texto y espíritu no debe contravenir la Constitución Federal, sujetando la aplicabilidad de dicho marco jurídico a su apego al texto constitucional en conjunto y no meramente del título cuarto). Con lo cual se denota la posibilidad de que aún en caso de ser encontrado culpable el servidor público estatal en el juicio federal, si la Constitución y/o legislación local no prevé (o no existe la misma) una sanción (o si la misma o su procedimiento contraviene la Constitución federal) a dicha conducta, la misma quedará de derecho impune.

Sin mayores variaciones el juicio político se instauró como un procedimiento independientemente de la clase de servidor público en cuestión, sin embargo en el texto de 1982 el mismo no contemplaba al Presidente de la República como sujeto de juicio político, sin embargo ahora se incluyen desde el texto constitucional a los jueces del fuero común de los estados como sujetos de juicio político, que si bien serían sancionados conforme a la

legislación estatal, podían ser acusados ante el Congreso de la Unión 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.

El procedimiento del juicio político no varió en sus aspectos fundamentales, el mismo es iniciado mediante denuncia formal presentada por la Cámara de Diputados (otorgando ahora el derecho de denuncia a todo ciudadano y no limitando la misma a una denuncia popular carente de definición). Dicha denuncia de la Cámara de diputados se realizará por votación de mayoría absoluta, determina si procede o no a llevar la acusación a la Cámara de Senadores, otorgando audiencia al mal llamado “inculcado”, quien no es sino el indiciado o presunto responsable, hasta que sentencia firme cambia dicha situación jurídica; una vez integrada la investigación por la comisión nombrada por la Cámara de Diputados, y aprobada por mayoría absoluta, la misma es llevada a la Cámara de Senadores la cual erigida en Gran Jurado, dicta la sentencia que corresponda por votación de dos terceras partes, otorgando nuevamente audiencia al “inculcado”.

Las determinaciones dictadas por ambas cámaras en sus respectivas instancias, 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 Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 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 inculcado.*

*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 inculcado 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 y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los*

*Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.*

*Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados y 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 en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.*

*Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.*

El presente artículo dejando atrás la forma del juicio de procedencia instaurada con anterioridad para los llamados delitos oficiales cometidos por los "altos" funcionarios de la federación, cambia su redacción en el sentido de que el procedimiento para decretar la procedencia de la acción penal contra un servidor público federal dotado de fuero constitucional, se necesitará de la decisión de la Cámara de Diputados por votación de las dos terceras partes, a efecto de que el indiciado sea privado de su fuero constitucional para quedar a disposición de las autoridades penales federales, sin que por lo mismo se considere que ha quedado removido de su cargo (sólo está suspendido durante el procedimiento penal y por lo mismo en caso de ser absuelto de la imputación penal en el mismo, podrá reincorporarse a su cargo). La finalidad del juicio de procedencia es la de que sea ejercida la acción penal en su contra por la posible comisión de un delito, (ahora llamados delitos contra la administración de justicia conforme al texto del Código Penal vigente y no la división en delitos oficiales y delitos cometidos por los funcionarios públicos como era antes) y en caso de que se resuelva que es culpable, al reo se le ha de negar el beneficio constitucional del indulto, dada su calidad de servidor público, independientemente de que el delito cometido no tenga que ver con su cargo conferido, de aquí una de las principales diferencias que tiene con el juicio político (el cual únicamente atiende a las faltas muy graves en ejercicio de sus funciones o con motivo de éstas que impliquen perjuicio a los intereses

políticos fundamentales y de buen despacho, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales en el caso de servidores públicos estatales), teniendo éste último la única finalidad de separar de su cargo al servidor público que sea encontrado culpable en el propio juicio político, con independencia de otras sanciones que procedan por diversas legislaciones correspondientes a responsabilidades civiles, penales o administrativas.

Por otro lado es inconclusa la redacción del artículo cuando se refiere a los servidores públicos estatales como son los Gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, establece que para el caso de comisión de delitos federales, en caso de haber declaratoria de procedencia por la Cámara de Diputados, la misma tendrá el único objeto de que se de aviso al congreso local correspondiente a fin de que el mismo proceda conforme a la legislación local, perdiendo todo sentido dado que conforme a la lógica, para que se haga un juicio de procedencia por un delito federal a fin de que se pueda ejercer acción penal federal debe haber la averiguación previa por un delito federal, y la misma sería integrada por una autoridad federal (Procuraduría General de la República) en aplicación de leyes federales y no de leyes locales, y la disposición del artículo constitucional pasando por alto cuestiones procesales penales, de que en caso de que se decrete la procedencia de la acción, la misma solo tendrá el efecto de que se dé aviso al congreso local correspondiente a fin de que actúe conforme a sus atribuciones propias (sin que haya certidumbre a que se refiere esto).

El congreso local actuará conforme a la Constitución y/o legislación local (si ésta existe, y que no podrá abarcar sobre delitos federales), desvirtuando la finalidad de la declaración de procedencia, por la comisión de delitos federales, por servidores públicos estatales, dejando una ventana a la impunidad en caso de que el marco jurídico estatal, no prevea dicha situación o el mismo no ordene poner al indiciado en custodia de las autoridades federales (cuya finalidad lógica tiene ahora una instancia más para su desenvolvimiento).

El artículo conserva la determinación del Constituyente de 1917, de que en las causas civiles no se necesita de ninguna declaración de procedencia,

para ejercitar la acción civil, con las salvedades que deben de respetarse en los juicios respecto a las pruebas confesionales que en dichos procedimientos civiles se hayan de ofrecer, dado el interés público de que el servidor público demandado en la acción civil, no sea molestado en sus labores públicas para el desahogo de dicha probanza.

Por último el artículo establece que si bien el Presidente de la República no es sujeto de juicio político, el mismo si ser objeto de denuncia por el delito de traición a la patria, cuya acusación será llevada ante la Cámara de Senadores remitiendo a los términos del artículo 110, de manera incompleta, puesto que el artículo únicamente establece los lineamientos de un juicio político, con lo cual sigue arrastrando la confusión de la redacción original del título cuarto, por lo que se refiere al Presidente de la República, quien tiene un tratamiento especial en el título cuarto constitucional, respecto a que una acusación aprobada por la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados contra el mismo sería llevada ante el Senado de la República, el cual en éste caso aplicaría la legislación penal conducente, como si se tratara de un juicio político como era antes de la reforma, constituyéndose en un procedimiento cuasi-penal con forma de juicio político, exigiéndose responsabilidad penal a través de un procedimiento político, dado que la legislación penal va a ser aplicada por la propia Cámara de Senadores, y dado que las determinaciones tanto de la Cámara de Senadores como en su caso la de la Cámara de Diputados son inatacables, queda una vez más en entredicho dicho procedimiento con las garantías individuales del reo.

#### *Artículo 112*

*No se requerirá 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 un 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.*

El artículo hace la excepción de la necesidad de declaración de procedencia de la acción penal en el tiempo en que los servidores enumerados en el artículo 111, estuvieren separados de su cargo (y por lo mismo sin fuero



constitucional el no tiene otra finalidad que proteger el normal funcionamiento del cargo conferido) sin hacer mención alguna a la causa por la cual estén separados del mismo, con la salvedad de que en el caso de que dicho indiciado, haya sido nombrado para alguno de los cargos enumerados en el artículo 111, antes de que la acción penal fuera ejercitada deberá de llevarse a cabo el procedimiento de declaración de procedencia; ahora bien la redacción de dicho artículo resulta ociosa, dado que si el servidor público fue separado, entiéndase removido de su cargo, como tal ya no es un servidor público y por lo mismo no goza de ninguna clase de fuero, particularmente cuando el artículo expresamente habla de que el indiciado fue separado de su cargo y no de que lo concluyó, por lo cual hay la presunción de que ésta solo pudo derivar de una acción de juicio político o de declaración de procedencia y su correspondiente acción penal que se acreditaron en sus extremos, o en último caso de renuncia y como tal dicho sujeto separado de su cargo no es un servidor público y no goza de los beneficios de fuero que a los mismos corresponde y por otro lado tampoco está sujeto a las obligaciones propias de los mismos, salvo aquellas que estén pendientes al momento de su separación.

#### *Artículo 113*

*Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*

El artículo en cita, en concordancia con el artículo 109, establece los lineamientos generales que las legislaciones en materia de responsabilidad administrativa de servidores públicos a emitirse por las legislaciones del país tanto federal como estatales, deberán de contener, incluyendo las sanciones a aplicar por las faltas administrativas (inconclusamente si de manera limitativa o enunciativa) las cuales consistirán desde la suspensión, destitución e inhabilitación, hasta sanciones económicas en caso de haber daños y perjuicios patrimoniales (sin especificar si al Estado o a terceros) o beneficios económicos indebidos, derivados de sus actos de responsabilidad, y

proporcionados a aquellos, con el límite máximo de tres tantos del beneficio o del daño derivado de su ilícita conducta.

El artículo en cita si bien intenta evitar que se cometan actos que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la labor de los servidores públicos, incluso estableciendo sanciones económicas en caso de haber implicaciones económicas en dichas ilícitas conductas en beneficio del servidor público o en daño o perjuicio de alguien, pasa por alto una posibilidad derivada de dicho artículo, esto es que en caso de que el daño a una persona con motivo del acto de responsabilidad sea de cuantía suficiente para que el patrimonio del servidor responsable resulte insuficiente, la aplicación de la sanción como tal lo dejará en imposibilidad material de indemnizar al perjudicado respecto de los daños causados, dado que la sanción económica no es en beneficio del perjudicado sino de la Federación o del estado miembro de la misma, según sea el caso, por lo cual cualquier acción de responsabilidad o daños y perjuicios (conforme a la responsabilidad civil de los servidores públicos) intentada por el perjudicado queda inutilizada, puesto que aún cuando resultara procedente y acreditada en sus extremos, no sería posible ejecutarla contra el responsable. Ahora bien, el ánimo del legislador de sancionar económicamente al responsable por actos de responsabilidad administrativa, económicamente apreciados como indebidos y dañinos, no puede prever derechos de terceros que como tales no han sido declarados, ni considerados como preferentes respecto de los de la Federación.

#### *Artículo 114*

*El Procedimiento de Juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y 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 desempeña 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.*

El artículo en cita busca delimitar los plazos en que prescriben las acciones a intentar por las distintas responsabilidades derivadas de los actos de los servidores públicos, en concordancia con la garantía de seguridad jurídica a la cual están garantizados constitucionalmente todos los gobernados, incluyendo aquí a los individuos que fungen como servidores públicos, y en el caso de los miembros del poder judicial a efecto de respetar la garantía de estabilidad con que deben contar los mismos, para efectivamente cumplir con sus funciones, reafirmando la calidad autónoma del Poder Judicial, así como el normal desenvolvimiento de la función jurisdiccional.

Respecto al artículo en cita, es necesario hacer notar que la idea de ampliar la acción para juicio político, hasta un año después de terminado el cargo dado que la finalidad principal del juicio político es la de separar del cargo al servidor público, no tiene sentido si el mismo ya no pertenece a ninguno de los órganos del Estado u organismos descentralizados; la única utilidad de dicha determinación será para el caso de que un servidor público cambie de cargo público y se pretenda inhabilitarlo para el que esté desempeñando por razones de su actuación en el anterior, estableciendo como finalidad de un juicio político intentado en dichas condiciones, una la sanción de inhabilitación de hecho se constituya efectivamente en una destitución, y por lo mismo pretende que el juicio político se convierta en una instancia calificadora (que busca reprobar) la actuación de un servidor público en un cargo concluído, a fin de separar al mismo de todo servicio o cargo público posterior al mismo.

Igualmente el artículo establece sin lugar a dudas que las acciones penales contra un servidor público quedan suspendidas en sus plazos de prescripción, por el lapso de tiempo que dure en servicio público (independientemente del cargo), sin perjuicio de lo anterior el artículo establece que independientemente del plazo que establezca la legislación secundaria respecto a las acciones penales a intentar, las mismas no prescribirán antes de tres años de concluído el cargo.

El último párrafo establece que para el caso de los actos de responsabilidad administrativa, tomando en cuenta las circunstancias propias del mismo que conforme al artículo 109 fracción III atenten contra la legalidad, imparcialidad, lealtad, honradez y eficiencia, se estimen como graves, el plazo de caducidad no será menor a tres años por causas graves, sin

dejar claro si dicho plazo es a partir de cometido el acto o de concluído el cargo, dejando a la legislación secundaria hacer la distinción, sin embargo dada la calidad autónoma de la responsabilidad administrativa respecto de cualquier otra responsabilidad o fuero constitucional, es de estimarse que el legislador al referirse al plazo de tres años estableció que el mismo empieza a correr a partir de cometido el acto, dado que no hay impedimento alguno para ejercitar dicha acción por el interesado, quien no necesariamente debe ser el perjudicado por el mismo, dado que se trata de una denuncia de hechos ante la autoridad que se establezca para vigilar la conducta de los servidores públicos, respecto de los actos de posible responsabilidad administrativa que sean determinados por la propia legislación secundaria.

f) Reforma de 10 de Agosto de 1987.

En virtud de las reformas respecto del Distrito Federal y la creación de nuevos órganos del Estado, como lo fue la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el nuevo órgano de Gobierno de dicha entidad federativa, el texto constitucional del título cuarto debía incluir a los integrantes de los mismos a fin de que éstos no quedaran fuera del ámbito de aplicación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

*Artículo 110*

*Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito 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 de Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

Ante la reforma del Distrito Federal, el artículo 110 incluyó como sujetos de juicio político a los recién creados Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, conservó la designación de jefes de Departamento, llegando más allá de la cautela del artículo 111, designando como sujeto o sujetos de juicio político al titular o titulares del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, esto dada la indefinición de entonces respecto a la

denominación definitiva y estructura orgánica del gobierno del Distrito Federal.

*Artículo 111*

*Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores la Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 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.*

Ante la reforma que del Distrito Federal, y la creación de la Asamblea de Representantes como órgano legislativo para el mismo, sus miembros debieron ser expresamente incluidos en el texto del Título Cuarto constitucional, a fin de que pudieran ser servidores públicos sujetos de responsabilidad oficial en términos de la Constitución, pero también por la misma razón debían de gozar de las atribuciones y fueros que corresponden a las funciones a las que estaban destinados. Así las cosas, en el texto del artículo 111 se incluyó entre los sujetos que gozan de fuero constitucional, y por lo tanto que requieren de previa declaración de procedencia a efecto de ser ejercida acción penal en su contra, a los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal; igualmente y ante la indefinición en la nueva designación del cargo del órgano de gobierno del Distrito Federal, el artículo constitucional se redactó de manera cautelosa ante dicha situación, meramente refiriéndose al cargo con la designación de "titular del órgano de gobierno del Distrito Federal", cubriendo así cualquier posible designación definitiva que tuviera dicho cargo.

**g) Reforma de 31 de Diciembre de 1994.**

Ante la introducción en el sistema jurídico mexicano de la institución del Consejo de la Judicatura, así como de un nuevo sistema de carrera judicial, por influencia de sistemas jurídicos extranjeros como el italiano y el español, y que al igual que con las reformas del Distrito Federal, la creación de un nuevo órgano del Estado, requiere que de alguna manera el mismo y sus integrantes queden expresa o implícitamente incluidos en el texto constitucional a efecto de que por un lado el órgano pueda ser considerado una

auténtica autoridad en la cual se deposita poder público y en el caso del título cuarto para que el régimen de responsabilidad pueda obligar a sus miembros.

A diferencia del Poder Judicial Federal sobre el cual el texto constitucional no hace mención expresa a los miembros de sus órganos (y que por lo mismo implícitamente incluye a los recién introducidos Consejeros de la Judicatura Federal), en el caso de Poder Judicial del Distrito Federal, el texto constitucional sí hace mención de cada una de las categorías de servidores públicos con responsabilidad política, limitando la misma a los Magistrados, Jueces y ahora también a los Consejeros de Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

*Artículo 108*

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

Dicho artículo con la modernización del Poder Judicial, y la introducción del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal requirió que como sujetos de responsabilidad oficial se incluyeran a los Consejeros de las Judicaturas Locales, equiparándolos en responsabilidad con los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, por violaciones al pacto federal.

*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 Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 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....*

*...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 comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda...*

Dada la reforma en el Poder Judicial, y la introducción de la figura del Consejo de la Judicatura como órgano administrativo del mismo, los miembros de dicho órgano, conforme a la redacción expresa de éste artículo, debían de ser expresamente considerados como sujetos de fuero constitucional a efecto de que los mismos pudieran gozar del mismo, de acuerdo al artículo 111, el cual ahora incluye entre dichos sujetos, a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal (así como a los de los consejos locales) que requieren de declaración de procedencia, igual que los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a efecto de que sea ejercida acción penal contra ellos.

El artículo hace mención expresa al referirse a los miembros de los Consejos de Judicatura locales, quienes igual que los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, en el caso de acusación por delitos federales, la declaratoria de procedencia será para el único efecto de dar aviso a las legislaturas locales para que procedan conforme al marco jurídico local.

#### h) Reforma de 22 de Agosto de 1996.

Ante la reforma electoral que se refirió al Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral en su nueva naturaleza como integrante del Poder Judicial Federal (que pasó a convertirse en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), y el cambio en su integración y funcionamiento, constituyéndose en una auténtica autoridad judicial electoral, siguiendo los antecedentes de las reformas anteriores, el texto constitucional tuvo que ser modificado a fin de que los miembros del Instituto Federal Electoral (consejeros y consejero presidente del mismo órgano autónomo), fueran comprendidos por la Constitución como servidores públicos en ejercicio de atribuciones con imperio de ley, para que el ejercicio de dichas atribuciones fuera de manera responsable y profesional, acorde con la reforma del Estado en materia de responsabilidades iniciada desde 1982.

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...*

Dicho artículo con la introducción del Instituto Federal Electoral como órgano autónomo requirió que el texto constitucional incluyera como sujetos de responsabilidad oficial, a los funcionarios, empleados, o toda persona que desempeñe cargo o comisión en dicho Instituto, por faltas u omisiones en el desempeño de sus respectivas funciones, esto es que los mismos serán sujetos de responsabilidad oficial.

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.*

Como se expuso en reformas anteriores el artículo 111 limitativamente señala de manera expresa a los servidores públicos que gozan de fuero constitucional, y con la creación de los cargos de Magistrados electorales y Consejeros del Instituto Federal Electoral, los mismos debían ser incluidos en el texto de dicho artículo, para que el desempeño de dichos cargos no fuera afectado por acusaciones temerarias y/o sin fundamentos en procedimientos penales.

i) Reforma de 11 de Junio de 1999.



La presente reforma si bien no se trata de una reforma al título Cuarto constitucional, el mismo versó sobre los artículos 94, 97, 100 y 107 constitucionales y directamente versan sobre la conformación de los órganos del Poder Judicial Federal. Las dos finalidades principales de la reforma son dar oportunidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para seleccionar los asuntos verdaderamente trascendentes, por otro lado, reestructurar la relación de la Suprema Corte con el Consejo de la Judicatura Federal que continúa con sus funciones fundamentales, que son la administración, del Poder Judicial de la Federación, preparación, vigilancia y disciplina de los órganos jurisdiccionales a su cargo.

Por su parte el artículo 94 constitucional fue reformado a efecto de denotar lisa y llanamente la naturaleza netamente administrativa del Consejo de la Judicatura Federal, y por ello excluirlo de los órganos en los cuales está depositada la función soberana jurisdiccional encomendada al Poder Judicial Federal.

Igualmente la reforma definió meridianamente la subordinación del Consejo de la Judicatura a la Suprema Corte de Justicia, ahora con la designación de tres de sus consejeros directamente por el Pleno de la Corte, y definió al Consejo de la Judicatura Federal como un órgano del Poder Judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, es un órgano de apoyo administrativo de instrumentación técnica al desarrollo material de los órganos jurisdiccionales y de control de la conducta judicial de jueces y magistrados, sin constituir de manera alguna un superior jerárquico a la función de los juzgadores.

## **B) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

Como se mencionó antes la difusa normatividad en materia de responsabilidades de los juzgadores (jueces y magistrados), en un principio se exigía directamente ante la Suprema Corte de Justicia (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1917 artículo transitorio sexto), quien a su vez tenía a su cargo la selección y nombramiento de los Jueces de Distrito y

Magistrados de los Tribunales Circuito. La primera Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación expedida conforme al actual régimen constitucional (2 de Noviembre de 1917), en su artículo tercero transitorio se listaron las causas específicas de responsabilidad de los funcionarios judiciales:

- I.- Faltar sin causa justificada a las labores.
- II.- Demorar indebidamente el despacho de los negocios
- III.- Realizar actos u omisiones que deriven en extraviar documentos o demorar el ejercicio de los derechos de las partes
- IV.- Defender a los abogados o litigantes
- V.- Sacar sin autorización los expedientes de la oficina o tratar fuera de ella los asuntos judiciales
- VI.- Admitir recursos notoriamente improcedentes u otorgar términos innecesarios
- VII.- No resolver dentro de los términos legales
- VIII.- Expedir nombramientos a fin de obtener provecho de ellos
- IX.- Admitir como probado o por no probado hechos que no lo estén o lo estén, respectivamente
- X.- Fundar sus resoluciones en normas inexactas o inaplicables
- XI.- Dictar resoluciones contra texto expreso de la ley
- XII.- Aplicar la ley penal por analogía o mayoría de razón
- XIII.- Aceptar Ofertas o promesas por competir el ejercicio judicial
- XIV.- Exigir remuneración de los abogados, procuradores o patronos

Conforme a lo anterior la Suprema Corte de Justicia resolvió consignar a los juzgadores hubieren actuado con notorio desapego a la ley (Semanao Judicial de la Federación 5ª época tomo II, página 1406, 11 de Mayo de 1918), cuando sus actos constituyan un manifiesto desacato a los preceptos constitucionales (Semanao Judicial de la Federación 5ª época tomo II, página 1456, 17 de mayo de 1918 y tomo IV, página 12, 2 de Enero de 1919) y cuando dicten sentencias en pugna con la jurisprudencia de la Suprema Corte (semanario Judicial de la Federación , 5ª época, tomo XX, página 175).<sup>138</sup>

Más tarde en 1988 se publicó una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual no estableció diversos supuestos para la

<sup>138</sup> José Ramón Cossío Díaz. op. cit. p. 45.

responsabilidad de los juzgadores, en cambio hacía la remisión a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

La actual Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1995), hace profundos cambios en la organización y funcionamiento actual del mismo, bajo el rigor de la llamada Novena Epoca en Jurisprudencia, en virtud del cambio en la integración y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, así como la introducción del Consejo de la Judicatura que vino por completo a variar el funcionamiento tanto interno y administrativo del Poder Judicial Federal, como en sus actuaciones e impartición de justicia respecto a los gobernados, ante la reforma en busca de un fortalecimiento del Estado de Derecho.

Como se ha mencionado dicha ley orgánica introdujo dos instituciones para su funcionamiento y administración, como lo son el Consejo de la Judicatura Federal y la Carrera Judicial (así como la reciente incorporación del Tribunal Federal Electoral y su consiguiente campo de jurisdicción como lo son los derechos políticos de los gobernados, definidos éstos como *“facultades reconocidas al individuo por la ley por el hecho de ser ciudadano miembro de un Estado. En consecuencia, éstos derechos se otorgan en México únicamente a los ciudadanos de la República, a diferencia de los públicos, que se conceden a todo individuo”*<sup>139</sup>, dichos derechos políticos incluso tienen su propio sistema de suspensión aunado a la suspensión de los derechos de la ciudadanía de la cual derivan, conforme al artículo 38 constitucional), por otro lado el cambio fundamental en la integración y atributos depositados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, retirándole la mayoría de sus atribuciones administrativas y depositando las mismas en el recién creado Consejo de la Judicatura, a fin de liberar al supremo órgano judicial del país, de una gran cantidad de tareas administrativas que lo distraían de sus funciones jurisdiccionales, conservando el mínimo de dichas funciones administrativas a fin de mantener su supremacía respecto de cualquier otro órgano judicial e independencia de cualquier otro poder del Estado, para hacer una más eficiente labor del Poder Judicial Federal.

La reforma del Poder Judicial Federal, atiende al reclamo generalizado respecto a una impartición de justicia más pronta, completa, profesional e

<sup>139</sup> Efraín Moto Salazar y José Miguel Moto. op. cit. p. 97.

imparcial y apegada a la ley conforme a lo garantizado por el artículo 17 constitucional, dado el creciente rezago jurisdiccional en los diversos órganos del Poder Judicial en nuestro país respecto a las necesidades jurisdiccionales de la población (así como la calidad de la administración de justicia como servicio público), en atención especial al Poder Judicial Federal; igualmente la introducción de la Carrera Judicial, que obedece a directrices y objetivos meridianos, para el ingreso, las promociones y en general para los distintos aspectos de la vida judicial, las adscripciones, las readscripciones, las ratificaciones, los estímulos, los años sabáticos, las visitas de inspección y el régimen disciplinario, cuyos principios son la excelencia, la objetividad, la imparcialidad, el profesionalismo, la independencia, la antigüedad y la actualización.<sup>140</sup>

A través de la carrera judicial se busca una nueva y más profesional composición y funcionamiento de los órganos judiciales, a través de la introducción de rigurosos métodos de selección, acceso, ascenso y adscripción al Poder Judicial Federal así como un sistema racional y cognoscitivo de evaluación dentro del mismo, a fin de exigirles un desempeño más profesional así como una solvencia moral desde antes que ingresen al mismo, durante su permanencia y en su caso en su avance y readscripción en el propio poder judicial, e incluso después de concluido el mismo, ésto a fin de fortalecer los cargos conferidos, otorgándose los mismos a aquellas personas que conforme al sistema de Carrera Judicial, se evalúen racionalmente como aptas para los mismos.

Dicho sistema de Carrera Judicial establece sistemáticamente los medios para los propios juzgadores a fin de que los mismos logren estar a la altura de los altos requerimientos exigidos por el nuevo marco jurídico que los rige.

De igual manera a través de una profesionalización de los trabajos de impartición de justicia, se busca una elevación y uniformidad en la calidad y responsabilidad del servicio otorgado por el Poder Judicial Federal a la población, dado que el mismo es evaluado conforme a las bases estudiadas y examinadas por el Consejo de la Judicatura Federal a través de sus

---

<sup>140</sup> Juez Hilda Cecilia Martínez González vid. Memoria I Encuentro de los Consejos Mexicanos de la Judicatura. La Carrera Judicial. Poder Judicial de la Federación Consejo de la Judicatura Federal Themis México, 1996. p. 27.

comisiones, directa o indirectamente respecto a la totalidad de los servidores públicos que integran el Poder Judicial de la Federación, incluyendo tanto a los titulares de los mismos como al personal administrativo que apoya en sus labores a los distintos órganos que lo conforman, así como las quejas de la población respecto al desempeño de los mismos.

Por último la implementación de dichas figuras jurídicas implica una especialización en el desempeño de los órganos que componen al Poder Judicial Federal, dado que ahora la función jurisdiccional es desempeñada en base a las prerrogativas establecidas a través de un estudio administrativo dedicado y profesional del funcionamiento y necesidades jurisdiccionales del momento, derivadas de la labor realizada por un órgano especializado a dichas funciones, en lugar de como estaba establecido antes de la reforma, en que los titulares de dichos órganos jurisdiccionales tomando tiempo y recursos de su ya de por sí sobrecargada agenda de labores jurisdiccionales, a fin de avocarse a realizar funciones administrativas en un círculo vicioso que fatalmente conllevaba a un mayor atraso jurisdiccional y una menos eficaz administración del Poder Judicial, lo cual inevitablemente reduce la efectividad para uno de los principales fines del Estado: la resolución de controversias a través de los medios e instancias legales.

A continuación se hace una breve reseña de los puntos más sobresalientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación a fin de mostrar un panorama jurídico de la organización y funcionamiento de dicho poder, desde el aspecto de la responsabilidad administrativa, esto es en virtud de que en el caso del Poder Judicial Federal por una desafortunada redacción en la reforma a dicha la ley orgánica, se derogó la aplicación de la Ley Federal de Servidores Públicos de la Federación por el Poder Judicial Federal, y en su lugar se fragmentó la unidad en la regulación de dicha responsabilidad en el mismo. La misma ley orgánica en su título octavo remite al texto de la Ley de responsabilidades ya mencionada, a efecto de completar la enumeración de las causales de responsabilidad administrativa y su evaluación. Igualmente establece en varias partes las obligaciones de distintos titulares y miembros de los distintos órganos del Poder Judicial, con respecto al funcionamiento interno del órgano al que corresponden, para el desempeño de las funciones jurisdiccionales conferidas a cada órgano en particular. Con lo cual resulta que el Poder Judicial de la Federación tiene un régimen propio de responsabilidad administrativa, a diferencia de los demás órganos y dependencias y entidades

a que se refiere la ley, contrario a la intención de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos de la Federación y contrario al sentido del título cuarto de la Constitución el cual de ninguna manera contempla dicho régimen distinto de los demás órganos, quedando lagunas respecto de los avances alcanzados en el marco jurídico de responsabilidades vigente en el país, dado que el Poder Judicial Federal solo de manera marginal aplica dicho marco jurídico, y en su lugar contempla otro propio del Poder Judicial Federal, que aunque incorpora bondades no contempladas en la ley reglamentaria del título cuarto constitucional, no es justificable con la idea de la defensa de la autonomía de dicho poder respecto a los demás, en virtud de que la legislación en materia de responsabilidades, como derivación del título cuarto de la Constitución, está dirigida a la totalidad de los miembros de los Poderes Federales y no únicamente de dos de ellos (o de uno solo), y en virtud de una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se dejó sin efecto la finalidad de uniformidad en el régimen de responsabilidades en el fuero federal, al derogar categóricamente la aplicación de dicha ley por el Poder Judicial Federal, fraccionando el marco jurídico a su vez dentro del mismo.

La integración del Poder Judicial Federal es conforme al artículo primero de la ley (el cual hace mención a la totalidad de los juzgados del país, incluyendo a los de los fueros locales), con excepción de los tribunales que corresponden al Fuero Común mencionados en la fracción VIII, así como el Consejo de la Judicatura Federal que no es un órgano jurisdiccional sino de naturaleza administrativa (conforme al propio artículo 94 constitucional).

**ARTICULO 1o.**

*El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:*

*I.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;*

*II.- El tribunal electoral;*

*III.- Los tribunales colegiados de circuito;*

*IV.- Los tribunales unitarios de circuito;*

*V.- Los juzgados de distrito;*

*VI.- El Consejo de la Judicatura Federal;*

*VII.- El jurado federal de ciudadanos, y*

*VIII.- Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.*

La ley busca un orden jerárquico, sobre cada uno de los órganos que integran el Poder Judicial Federal, estableciendo su integración.

### **1.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Más adelante la ley empieza a tratar sobre cada uno de los órganos del Poder Judicial Federal, correspondiendo el título segundo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya integración queda expuesta en el artículo 2, así como su funcionamiento:

*ARTICULO 2o. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros y funcionará en Pleno o en Salas. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia no integrará Sala.*

Como antecedente cabe mencionar que la actual conformación de la Corte vuelve su número de integrantes al que correspondía en sus inicios, puesto que desde su establecimiento en 1917 (retomando la Constitución de 1857), contaba con 11 miembros, pero dado que era un órgano de legalidad además de constitucionalidad la carga de trabajo requirió que en 1938 aumentara a 16, más tarde en 1951 llegó a 21, creándose la Sala Auxiliar, compuesta de ministros supernumerarios.<sup>141</sup>

#### **a) Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Entrando en detalle la Ley expone dentro del mismo título, igualmente en orden jerárquico el funcionamiento de la Corte, primero refiriéndose al Pleno de la Corte, estableciendo su composición como en el artículo 4, y por otro lado el artículo 11 expone las atribuciones administrativas propias de dicho órgano a fin de estar en posibilidades de hacer efectiva la calidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como supremo tribunal del país, facultándose al Pleno de la Corte para acordar sobre su presupuesto anual y manejo interno, así como su distribución de trabajo y resolución de conflictos entre los distintos órganos que integran a la Suprema Corte de Justicia y de los conflictos de ésta con el resto del Poder Judicial en la interpretación de leyes que afecten al poder judicial en conjunto, de manera autónoma e independiente de los otros órganos tanto del Poder Judicial como de los demás poderes del Estado:

<sup>141</sup> Amador Rodríguez Lozano. op. cit. p. 47.

Es en dicho artículo 11 donde se establece la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver respecto a las denuncias y quejas administrativas respecto de sus integrantes, tanto los titulares como su personal administrativo y el los servidores públicos que la ley remita al Pleno para la resolución de las denuncias por responsabilidad administrativa, a diferencia del resto de los miembros, previo dictamen del Presidente de la Suprema Corte. Igualmente es en éste mismo artículo donde se atribuye al Pleno, la facultad para conocer de las revisiones administrativas contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura de la Federación, en los casos que se sancione con remoción o cuando se trate de readscripciones de titulares del Poder Judicial Federal así como la facultad para tomar los acuerdos afines al seguimiento de las declaraciones patrimoniales de sus integrantes.

*ARTICULO 4o. El Pleno se compondrá de once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros.*

La Suprema Corte tendrá jurisdicción para resolver los asuntos descritos en el artículo 10, mismas que en reflejo del artículo 105 se pueden agrupar en 3: las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los procesos ordinarios en que la Federación sea parte.<sup>142</sup>

*ARTICULO 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:*

*I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:*

*a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite, y*

<sup>142</sup> Amador Rodríguez Lozano. op. cit. p. 51.



c) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza;

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

IV. Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el juicio de garantías en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley;

V. Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

VI. De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno;

VII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, o por los tribunales colegiados de circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley;

IX. De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora Unica del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente;

X. De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales;

XI. De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas, y

XII. De las demás que expresamente le confieran las leyes.

Los efectos de dichas resoluciones serán generales cuando por mayoría de 8 votos se resuelva:

- 1.- La federación impugne decisiones generales de los estados o de los municipios.
- 2.- Las entidades federativas impugnen normas municipales de carácter general
- 3.- Controversias entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, entre el primero y cualquiera de las Cámaras o de la Comisión Permanente,
- 4.- Conflicto entre dos poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- 5.- Cuando el conflicto sea entre dos órganos de gobierno del distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.<sup>143</sup>

Igualmente para hacer cumplir sus resoluciones (en el ejercicio de su facultad de atracción de juicios de amparo) de acuerdo al artículo 107 constitucional se prevén tres casos:

- a) Cuando el incumplimiento de la autoridad responsable sea inexcusable, la Corte lo separará del cargo y lo consignará a un Juez de Distrito por comisión de delito (Incumplimiento de sentencias de amparo).
- b) Cuando el incumplimiento sea excusable, la Corte podrá otorgar un plazo razonable para su cumplimiento.
- c) Cuando la naturaleza del acto lo permita y el cumplimiento resulte imposible, podrá haber un cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, a través de la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren causado al quejoso.

Por su parte el artículo 11 establece las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia ejercidas a través del Pleno de la misma, a fin de que dicho órgano supremo funcione y esté en posibilidades de cumplir con sus fines y conservar la supremacía dentro del Poder Judicial Federal

---

<sup>143</sup> Amador Rodríguez Lozano. op. cit. p 51.

**ARTICULO 11.** *El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:*

- I. Elegir a su presidente en términos de los artículos 12 y 13 de esta ley, y conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo;*
- II. Conceder licencias a sus integrantes en términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- III. Fijar, mediante acuerdos generales, los días y horas en que de manera ordinaria deba sesionar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia;*
- IV. Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer;*
- V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda.*
- VI. Remitir para su resolución a los tribunales colegiados de circuito, con fundamento en los acuerdos generales que dicte, aquellos asuntos de su competencia en que hubiere establecido jurisprudencia. Si un tribunal colegiado estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda;*
- VII. Resolver sobre las quejas administrativas relacionadas con los integrantes o con el personal de la Suprema Corte de Justicia, previo dictamen de su presidente, incluyendo aquéllas que versen sobre la violación a los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Federal, en los términos del Título Octavo de esta ley;*
- VIII. Resolver, en los términos que disponga esta ley, de las revisiones administrativas a que se refiere el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- IX. Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de las disposiciones de lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los preceptos relativos de esta Ley Orgánica;*
- X. Determinar las adscripciones de los ministros a las Salas y realizar los cambios necesarios entre sus integrantes con motivo de la elección del presidente de la Suprema Corte;*
- XI. Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia;*
- XII. Designar a su representante ante la Comisión Substanciadora Unica del Poder Judicial de la Federación;*
- XIII. Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de sus servidores públicos en términos de la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;*
- XIV. Nombrar, a propuesta del presidente de la Suprema Corte de Justicia, al secretario general de acuerdos, al subsecretario general de acuerdos y al titular de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, resolver sobre las renunciaciones que presenten a sus cargos, removerlos por causa justificada, suspenderlos cuando lo juzgue conveniente para el buen servicio o por vía de corrección disciplinaria, y formular denuncia o querrela en los casos en que parecieren involucrados en la comisión de un delito;*
- XV. Solicitar la intervención del Consejo de la Judicatura Federal siempre que sea necesario para la adecuada coordinación y funcionamiento entre los órganos del Poder Judicial de la Federación;*
- XVI. Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Suprema Corte de Justicia que le someta su presidente, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal;*

- XVII. Apercibir, amonestar e imponer multas hasta de ciento ochenta días del importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al día de cometerse la falta, a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, cuando en las promociones que hagan ante la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno falten al respeto o a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación;*
- XVIII. Ejercer las facultades previstas en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- XIX. Reglamentar el funcionamiento de los órganos que realicen las labores de compilación y sistematización de tesis y ejecutorias, la publicación de las mismas, agrupándolas cuando formen jurisprudencia; la estadística e informática de la Suprema Corte de Justicia; y el centro de documentación y análisis que comprenderá la biblioteca central, el archivo histórico, el archivo central y los archivos de los tribunales federales foráneos, compilación de leyes y el archivo de actas; y cuando lo estime conveniente podrá el Pleno convenir con el Consejo de la Judicatura Federal las medidas necesarias para lograr una eficiente difusión de las publicaciones;*
- XX. Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal;*
- XXI. Dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia, y*
- XXII. Las demás que determinen las leyes.*

El artículo 14, habla sobre las atribuciones y obligaciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia a fin de establecer su dirección respecto de dicho órgano y la representación oficial del mismo ante terceros, así como sus obligaciones en el manejo interno del trabajo jurisdiccional de la Corte, el control y dirección del debate de los asuntos ventilados en el Pleno, y llevar la correspondencia de la Suprema Corte, la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual de la Corte, entre otras funciones.

Igualmente dicho artículo establece la facultad del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de conocer, tramitar y en su caso (faltas leves) resolver sobre las quejas administrativas contra los miembros de la propia Corte, en una coordinación con el Pleno de la Corte, como se expondrá en el capítulo correspondiente de la presente tesis.

*ARTICULO 14. Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia:*

- I. Representar a la Suprema Corte de Justicia y llevar su administración;*
- II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución.*  
*En caso de que el presidente estime dudoso o trascendente algún trámite, designará a un ministro ponente para que someta un proyecto de resolución a la consideración de la Suprema Corte de Justicia, a fin de que esta última determine el trámite que deba corresponder;*
- III. Autorizar las listas de los asuntos, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia;*
- IV. Firmar las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con el ponente y con el secretario general de acuerdos que dará fe. Cuando se apruebe una resolución distinta a la del*

proyecto o cuando aquélla conlleve modificaciones sustanciales a éste, el texto engrosado se distribuirá entre los ministros, y si éstos no formulan objeciones en el plazo de cinco días hábiles, se firmará la resolución por las personas señaladas en esta fracción;

V. Despachar la correspondencia de la Suprema Corte de Justicia, salvo la que es propia de los presidentes de las Salas;

VI. Dictar las medidas necesarias para el buen servicio y disciplina en las oficinas de la Suprema Corte de Justicia;

VII. Recibir, tramitar y, en su caso resolver, las quejas administrativas que se presenten con motivo de las faltas que ocurran en el despacho de los negocios de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de alguna de las Salas o de los órganos administrativos de la Suprema Corte de Justicia, en términos del Título Octavo de esta ley;

VIII. Legalizar, por sí o por conducto del secretario general de acuerdos, la firma de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia en los casos en que la ley exija este requisito;

IX. Conceder licencias a los servidores de la Suprema Corte de Justicia en los términos previstos en esta ley;

X. Comunicar al Presidente de la República las ausencias definitivas de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y las temporales que deban ser suplidas mediante su nombramiento, en términos de la fracción XVIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XI. Rendir ante los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal al finalizar el segundo periodo de sesiones de cada año, el informe de labores del Poder Judicial de la Federación;

XII. Proponer oportunamente los nombramientos de aquellos servidores públicos que deba hacer el Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

XIII. Nombrar a los servidores públicos encargados de la administración de la Suprema Corte de Justicia, y acordar lo relativo a sus licencias, remociones, renunciaciones y vacaciones;

XIV. Expedir el reglamento interior y los acuerdos generales que en materia de administración requiera la Suprema Corte de Justicia;

XV. Formular anualmente el anteproyecto del presupuesto de egresos de la Suprema Corte de Justicia, y someterlo a la aprobación de esta última funcionando en Pleno;

XVI. Remitir oportunamente al Presidente de la República los proyectos de presupuestos de egresos del Poder Judicial de la Federación, a fin de que se proceda en términos del último párrafo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como administrar el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia;

XVII. Designar a los ministros para los casos previstos en los artículos 17 y 18 de esta ley;

XVIII. Nombrar al ministro o ministros que deban proveer los trámites en asuntos administrativos de carácter urgente durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia;

XIX. Establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de la Suprema Corte de Justicia;

XX. Establecer las sanciones a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante él, y

XXI. Las demás que le confieran las leyes, reglamentos interiores y acuerdos generales.

## **b) Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

La Suprema Corte de Justicia trabaja por un lado en Pleno en cuestiones que afectan a la totalidad del órgano y para la resolución de los asuntos jurisdiccionales particulares en dos Salas que no correspondan a la jurisdicción del Pleno, integradas conforme al artículo 15, estableciendo la

jurisdicción de las Salas en el artículo 21, a efecto de delimitar la actuación de las mismas en sus respectivas áreas de jurisdicción:

*ARTICULO 15. La Suprema Corte de Justicia contará con dos Salas, las cuales se compondrán de cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar.*

*ARTICULO 21. Corresponde conocer a las Salas:*

*I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:*

*a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y*

*b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite;*

*III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:*

*a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y*

*b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*IV. Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII, IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea competencia de una de las Salas, directamente o en revisión, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley;*

*V. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente;*

*VI. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;*

*VII. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre tribunales colegiados de circuito; entre un juez de distrito y el tribunal superior de un Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el tribunal superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de esta Ley;*

VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten dos o más tribunales colegiados de circuito, para los efectos a que se refiere la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX. De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional;

X. Del reconocimiento de inocencia, y

XI. Las demás que expresamente les encomiende la ley.

A fin de hacer posible el ejercicio de las facultades conferidas a las Salas, cada una de éstas se organizará administrativamente con un presidente de Sala cada una de ellas, cuyas atribuciones y obligaciones para con las funciones y labores de las mismas, están plasmadas en el artículo 25:

*ARTICULO 25. Son atribuciones de los presidentes de las Salas:*

*I. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia de la Sala respectiva. En caso de que el presidente de una Sala estime dudoso o trascendental algún trámite, designará a un ministro para que someta un proyecto a la misma Sala, a fin de que ésta decida lo que corresponda;*

*II. Regular el turno de los asuntos entre los ministros que integren la Sala, y autorizar las listas de los propios asuntos que deban resolverse en las sesiones;*

*III. Dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones y audiencias;*

*IV. Firmar las resoluciones de la Sala con el ponente y con el Secretario de acuerdos que dará fe. Cuando se apruebe una resolución distinta a la del proyecto o cuando aquella conlleve modificaciones sustanciales a éste, se distribuirá el texto engrosado entre los ministros, y si éstos no formulan objeciones en el plazo de cinco días hábiles, se firmará la resolución por las personas señaladas con anterioridad;*

*V. Despachar la correspondencia oficial de la Sala;*

*VI. Promover oportunamente los nombramientos de los servidores públicos y empleados que deba hacer la Sala, y*

*VII. Ejercer las demás atribuciones que le asigne esta ley, los reglamentos interiores y los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia.*

## 2.- Tribunales de Circuito

Conformados por los Tribunales Colegiados y Tribunales Unitarios de Circuito, actualmente en la siguiente proporción:<sup>144</sup>

<i>Tribunales Colegiados en el Distrito Federal</i>	31
<i>Tribunales Colegiados Foráneos</i>	76
	<i>Total: 107</i>

<sup>144</sup> Consejo de la Judicatura Federal. Página oficial de Internet.  
<http://org.org.mx/judicatura/cap01consejo/organos/organos.html>

## a) Tribunales Unitarios de Circuito.

### *Tribunales Unitarios en el Distrito Federal 4*

*Tribunales Unitarios Foráneos*                      45  
*Total:* 49

En el siguiente título la ley orgánica se refiere a los Tribunales de Circuito, tanto los Unitarios como los Colegiados, la integración de los primeros mencionada en el Artículo 28 y la de los segundos en el artículo 33:

*ARTICULO 28. Los tribunales unitarios de circuito se compondrán de un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.*

*ARTICULO 33. Los tribunales colegiados de circuito se compondrán de tres magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.*

En 1987 se reformó importantemente la estructura y conformación del Poder Judicial Federal, en atención a la excesiva carga de trabajo de la Suprema Corte y el atraso jurisdiccional de la misma, encomendando el control de legalidad en el Recurso de Amparo Directo a los Tribunales Colegiados de Circuito, que se convirtieron propiamente en tribunales casacionales y acercando a al Suprema Corte a ser un órgano propiamente de control constitucional, remitiendo a éstos aquellos asuntos que ahora correspondían a su competencia sin trascendencia en la interpretación de la Constitución.<sup>145</sup>

Así la actual ley orgánica establece que la competencia de los Tribunales Unitarios de Circuito se fija por el artículo 29 (el cual a su vez remite al artículo 11 fracción XVII que se refiere a la amonestación a los partes y los litigantes en general cuando las mismas se conduzcan sin respeto hacia las autoridades del Poder Judicial), limitando la actuación de los mismos a las controversias en el mismo contenidas.

<sup>145</sup> Amador Rodríguez Lozano. op. cit. pp. 48 a 49.



**ARTICULO 29.** *Los tribunales unitarios de circuito conocerán:*

*I. De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito. En estos casos, el tribunal unitario competente será el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto impugnado;*

*II. De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito;*

*III. Del recurso de denegada apelación;*

*IV. De la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito, excepto en los juicios de amparo;*

*V. De las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo, y*

*VI. De los demás asuntos que les encomienden las leyes.*

*Los tribunales unitarios de circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos.*

## **b) Tribunales Colegiados de Circuito**

Por otro lado los Tribunales Colegiados de Circuito (y por lo mismo los miembros que lo integran), tiene su competencia delimitada en el artículo 37, que excluye de la misma los casos en que el asunto en particular de que se trate, caiga en la jurisdicción (o sea atraída por ésta) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los artículos 11 y 21 de la misma ley orgánica:

**ARTICULO 37.** *Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer:*

*I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:*

*a) En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas;*

b) *En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;*

c) *En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal, y*

d) *En materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales;*

*II. De los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83 de la Ley de Amparo;*

*III. Del recurso de queja en los casos de las fracciones V a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 99 de la misma Ley;*

*IV. Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero, o cuando se trate de los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya ejercitado la facultad prevista en el sexto párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*V. De los recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*VI. De los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de distinta jurisdicción, conocerá el tribunal colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno;*

*VII. De los impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre jueces de distrito, y en cualquier materia entre los magistrados de los tribunales de circuito, o las autoridades a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo. En estos casos conocerá el tribunal colegiado de circuito más cercano.*

*Quando la cuestión se suscitara respecto de un solo magistrado de circuito de amparo, conocerá su propio tribunal;*

*VIII. De los recursos de reclamación previstos en el artículo 103 de la Ley de Amparo; y*

*IX. Las demás que expresamente les encomiende la ley o los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o las Salas de la misma.*

*Los tribunales colegiados de circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos.*

Al hablar de los Tribunales Colegiados y tomando en cuenta que la titularidad de los mismos recae en tres magistrados conforme al artículo 40,

para el adecuado funcionamiento y distribución de trabajo dentro del mismo, así como para la dirección de debates y voto de calidad, se nombra un Presidente de cada Tribunal Colegiado, a quien se le establece en el artículo 41 el cúmulo de atributos y obligaciones para el funcionamiento del Tribunal bajo su dirección, teniéndose por implícitas dichas atribuciones a los Magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito, con excepción de aquellas que requieren de una composición colegiada:

*ARTICULO 40. Cada tribunal nombrará a su presidente, el cual durará un año en su cargo y no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.*

*ARTICULO 41. Son atribuciones de los presidentes de los tribunales colegiados de circuito:*

- I. Llevar la representación y la correspondencia oficial del tribunal;*
- II. Turnar los asuntos entre los magistrados que integren el tribunal;*
- III. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal hasta ponerlos en estado de resolución. En caso de que estime dudoso o trascendente algún trámite, dispondrá que el secretario respectivo dé cuenta al tribunal para que éste decida lo que estime procedente;*
- IV. Dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones;*
- V. Firmar las resoluciones del tribunal, con el magistrado ponente y el secretario de acuerdos,*  
*y*
- VI. Las demás que establezcan las leyes.*

### 3.- Juzgados de Distrito

Actualmente el número de Juzgados de Distrito asciende a 190<sup>146</sup>.

<i>Juzgados de Distrito en el Distrito Federal</i>	<i>34</i>
<i>Juzgados de Distrito Foráneos</i>	<i>156</i>
	<i>Total: 190</i>

Más adelante en el título cuarto la ley se refiere a los Juzgados de Distrito, el funcionamiento común a todos los Juzgados de Distrito sin jurisdicción especial y estableciendo la competencia por jurisdicciones específicas que corresponden a la materia civil, penal, administrativa o laboral, tanto ordinaria como extraordinaria (amparo) estableciendo su composición en el artículo 42.

<sup>146</sup> Consejo de la Judicatura Federal. op. cit.

*ARTICULO 42. Los juzgados de distrito se compondrán de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.*

### **a) Materia Penal Federal**

La competencia de la justicia ordinaria federal está en dos partes primero referidos genéricamente como aquellos asuntos de índole federal, el primero de ellos para la materia penal, contenido en el artículo 50:

*ARTICULO 50. Los jueces federales penales conocerán:*

*I. De los delitos del orden federal.*

*Son delitos del orden federal:*

- a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales;*
- b) Los señalados en los artículos 2o. a 5o. del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal;*
- c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;*
- d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;*
- e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;*
- f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;*
- g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;*
- h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;*
- i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;*
- j) Todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;*
- k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal, cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal, y*
- l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal;*

*II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.*

*III.- De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada.*

De atención especial es la fracción III de dicho artículo el cual con las formalidades de los artículos 50 bis y 50 ter, establece a criterio del Juez de Distrito, a petición del Ministerio Público, bajo su estricta responsabilidad la autorización a la intervención de comunicaciones privadas conforme a la legislación secundaria aplicable en materia de delincuencia organizada, tomando en cuenta el respeto a la garantías constitucionales del indiciado, contra la necesidad de la acreditación de un delito (sea federal o local), ante la exhibición de indicios suficientes de una posible responsabilidad penal del mismo.

Igualmente dichos artículos establecen la responsabilidad del Juez de Distrito en el desarrollo de la intervención de la comunicación, a fin de que la misma no se desvíe de los fines o los términos en los cuales fue autorizada, pudiendo investigar en cualquier momento el desarrollo de la misma, y en caso e irregularidades ordenar la revocación parcial o total de la autorización otorgada (igualmente bajo su más estricta responsabilidad), también habrá de cuidar el destino de las grabaciones de audio o video resultadas de la misma y/o impresiones (y en general todo rastro de los resultados de la intervención) en caso de que la acción penal no haya sido ejercitada transcurrido el plazo fijado para ello y dicha determinación cause estado, deberá ordenar su destrucción en presencia del titular del Ministerio Público correspondiente.

### **b) Materia Civil Federal**

La justicia federal en materia civil está delimitada en el artículo 53 que a la letra señala:

*ARTICULO 53. Los jueces de distrito civiles federales conocerán:*

*I. De las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal;*

*II. De los juicios que afecten bienes de propiedad nacional;*

*III. De los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez;*

*IV. De los asuntos civiles concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular;*

*V. De las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal;*

*VI. De las controversias ordinarias en que la Federación fuere parte, y*

*VII. De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de procesos federales que no estén enumerados en los artículos 50, 52 y 55 de esta ley.*

### **c) Competencia por Materia de los Juzgados de Distrito.**

Entrando al estudio de los amparos de competencia de los juzgados de Distrito, los mismos se dividen por la materia del asunto de que se trate, independientemente de que el Juzgado en cuestión tenga jurisdicción especial en cuyo caso conocerá únicamente de la misma, y en el caso de no contar con ninguna jurisdicción especial, conocerá indistintamente de los asuntos descritos en los artículos 51, 52 (el cual trata indistintamente de la justicia ordinaria federal administrativa y los juicios de amparo de dicha materia), 54 y 55 (que se refiere a los amparos en materia laboral federal):

**ARTICULO 51.** *Los jueces de distrito de amparo en materia penal conocerán:*

*I. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito, y*

*III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo.*

**ARTICULO 52.** *Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:*

*I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;*

*II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;*

*III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;*

*IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III de artículo anterior en lo conducente, y*

*V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.*

**ARTICULO 54. Los jueces de distrito de amparo en materia civil conocerán:**

*I. De los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo, y*

*III. De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de amparo que no estén enumerados en los artículos 51, 52 y 55 de esta ley.*

**ARTICULO 55. Los jueces de distrito en materia de trabajo conocerán:**

*I. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad laboral o de un procedimiento seguido por autoridad del mismo orden;*

*II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia de trabajo, en términos de la Ley de Amparo;*

*III. De los juicios de amparo que se promuevan en materia de trabajo, contra actos de autoridad distinta de la judicial, y*

*IV. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales de trabajo ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.*

#### 4.- Jurado Federal de Ciudadanos

En el título quinto la ley habla sobre el Jurado Federal de Ciudadanos, su composición en términos del artículo 58 y la remisión de la designación de sus miembros conforme al Código Federal de Procedimientos Penales. El mismo no es órgano judicial, y solamente busca crear un grupo colegiado de ciudadanos para efecto de someter a su juicio las cuestiones de hecho por denuncias de delitos de prensa (sin constituir una resolución propiamente).

*ARTICULO 58. El jurado se formará de siete ciudadanos designados por sorteo, en los términos que establece el Código Federal de Procedimientos Penales.*

En virtud de la particular designación de los cargos de jurado a través de una lista, como tal la misma trae consigo un cúmulo de obligaciones y responsabilidades para los ciudadanos que en ella aparezcan, aún cuando tales personas están excluidas de ser consideradas servidores públicos (propiamente son auxiliares de la administración de justicia). Así las cosas, los ciudadanos elegidos para jurado únicamente podrán excusarse de desempeñar el nombramiento, en los casos mencionados en el artículo 66:

*ARTICULO 66. Los jurados podrán excusarse en los casos siguientes:*

- I. Cuando laboren en organismos o empresas que tengan a su cargo la prestación de servicios públicos;*
  - II. Cuando sean estudiantes inscritos en las escuelas oficiales o en instituciones universitarias;*
  - III. Cuando sean directores o profesores de establecimientos de instrucción o beneficencia, sean públicos o particulares;*
  - IV. Cuando padezcan alguna enfermedad que no les permita trabajar;*
  - V. Cuando sean mayores de sesenta años, y*
  - VI. Cuando hayan desempeñado el cargo de jurado durante el año anterior, sin que se les hubiese aplicado alguna corrección disciplinaria por la falta de asistencia, así como cuando hubiesen desempeñado algún cargo concejil durante el mismo tiempo.*
- Las excusas serán alegadas ante el presidente de debates, el que las calificará de plano.*

Igualmente dada la especial naturaleza de los jurados, los mismos tienen un régimen de responsabilidades y obligaciones limitado al título quinto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y al Código Federal de Procedimientos Penales, excluyendo las demás obligaciones (y por lo tanto responsabilidades administrativas) que se establece para los miembros de los demás órganos del Poder Judicial (particularmente dado que el Jurado Federal de Ciudadanos tampoco es un órgano que comparta el Poder jurisdiccional mencionado en el artículo 94 constitucional).



Dicho órgano del poder Judicial, como tal únicamente resolverá a través de veredicto las cuestiones de hecho que sean sometidas a su consideración como lo establece el artículo 56, por los delitos de prensa mencionados en el artículo 57.

*ARTICULO 56. El Jurado Federal de Ciudadanos es competente para resolver, por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que le sean sometidas por los jueces de distrito con arreglo a la ley.*

*ARTICULO 57. El Jurado Federal de Ciudadanos conocerá de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación, y los demás que determinen las leyes.*

## **5.- Consejo de la Judicatura Federal.**

La introducción del Consejo de la Judicatura Federal, en nuestro sistema jurídico se encuentra detallada en el título sexto de la ley Orgánica del Poder Judicial Federal, que se refiere a los órganos administrativos del Poder Judicial Federal estableciéndose sus facultades y los límites de las mismas en el artículo 68, principalmente en lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia a fin de no contravenir la supremacía de dicho órgano dentro del propio Poder Judicial. Su integración se encuentra en el artículo 69, el cual junto con el artículo 70 establece que es el Presidente de la Suprema Corte quien preside dicho Consejo Federal, a fin de mantener uniformidad de criterio y dirección en el Poder Judicial Federal en conjunto.

*ARTICULO 68. La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley.*

*El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último.*

*ARTICULO 69. El Consejo de la Judicatura Federal se integrará por siete consejeros, en los términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y funcionará en Pleno o a través de comisiones.*

*ARTICULO 71. El Consejo de la Judicatura Federal estará presidido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien ejercerá las atribuciones que le confiere el artículo 85 de esta ley.*

### a) Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Para su adecuado funcionamiento el Consejo de la Judicatura Federal funciona, igual que la Suprema Corte, funciona en Pleno con la totalidad de sus titulares, y dividida en Comisiones, para el especial trato a cada una de las áreas administrativas para las que fue creado, tal y como aparece en los artículos 74 y 77 respectivamente.

*ARTICULO 74. El Pleno se integrará con los siete consejeros, pero bastará la presencia de cinco de ellos para funcionar.*

*ARTICULO 77. El Consejo de la Judicatura Federal contará con aquellas comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el Pleno del mismo, debiendo existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción.*

*Cada comisión se formará por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.*

*La Comisión prevista en el párrafo séptimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integrará y funcionará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 205 al 211 de esta ley.*

A diferencia de los demás órganos del Poder Judicial Federal, el Consejo de la Judicatura Federal no es un órgano jurisdiccional, sino en cambio el órgano administrativo del Poder Judicial y como tal únicamente cuenta con atribuciones propiamente administrativas, a diferencia de los demás órganos que cuentan con atribuciones jurisdiccionales y algunos de ellos además con atribuciones propiamente administrativas (independientemente de sus obligaciones a fin del eficiente manejo interno de labores, necesarias en la función jurisdiccional), mismas que deben ser desempeñadas de acuerdo a los lineamientos que establece la presente ley y el Consejo de la Judicatura Federal, a través de sus acuerdos generales.

Así las cosas, el artículo 81 establece las atribuciones propias de dicho Consejo, entre las cuales es de destacar la elaboración y ejercicio del presupuesto general de egresos de la totalidad del Poder Judicial aprobado por el Congreso de la Unión, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, la expedición de reglamentos administrativos interiores respecto a Carrera Judicial y Vigilancia, la determinación de número, adscripción territorial, residencia, nombramientos y presupuestos de los distintos circuitos judiciales, llevar a cabo las convocatorias para desempeñar cargos, la calificación y

ascensos dentro del sistema de escalafón a establecerse por el propio Consejo conforme a la presente ley, llevar a cabo el seguimiento de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos a su cargo, las remociones, suspensiones e inhabilitaciones que procedan contra los miembros del Poder Judicial bajo su vigilancia, el estudio de licencias y retiros de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, así como la organización y control de los órganos auxiliares tanto del Consejo de la Judicatura como del resto del Poder Judicial, incluyendo también la elaboración y examinación de los peritos judiciales, igualmente tendrá la titularidad para actuar a nombre del Poder Judicial Federal, en relaciones de coordinación para la adquisición, renta y en general las contrataciones necesarias para lograr las condiciones de infraestructura del Poder Judicial con particulares así como la administración de los bienes del mismo, así también tiene a su cargo con las formalidades que se establecen a dicho efecto, para conocer y resolver de las controversias laborales relativas al personal integrante del Poder Judicial, de particular interés es la comprendida en la fracción XLI que se refiere a la designación de entre sus miembros de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos señalados en el párrafo segundo del artículo 205 de esta ley dado que de la misma se hace una especie de mini-consejo de Judicatura específicamente para el Tribunal Electoral del Poder Judicial.

Por último el Consejo de la Judicatura puede reglamentar entre otras materias la de Carrera Judicial, a fin no solo de convocar, establecer los medios de evaluación para la adscripción y ascenso dentro del Poder Judicial, sino también para la implementación de medidas tendientes al mejoramiento de la función judicial en su conjunto, incluyéndose aquí determinaciones correctivas y preventivas de conductas que sean en detrimento de la imparcialidad, profesionalidad y expeditud de la labor judicial, además de la elaboración de programas y estudios en materia de actualización judicial, para mantener actualizada la labor de los miembros del Poder Judicial, estableciendo a su vez medios y sistemas de estímulos económicos y profesionales para los servidores públicos que demuestren el cabal y ejemplar cumplimiento a las obligaciones propias de sus cargos.

En materia de responsabilidad administrativa el Consejo de la Judicatura mencionado, es el competente para atender las denuncias y quejas

administrativas respecto de los miembros del Poder Judicial Federal con excepción de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales son estudiados por el Pleno de la misma conforme a su propio sistema, y respecto de los miembros del Tribunal Electoral, a los cuales aplica el mismo sistema y procedimiento de estudio para la determinación de responsabilidad administrativa que el Consejo de la Judicatura Federal, a través de la Comisión de Administración mencionada en el párrafo anterior, la cual es integrada por miembros del propio Consejo de la Judicatura. Igualmente tiene las facultades para acordar y emitir la reglamentación necesaria tanto al estudio de posibles actos de responsabilidad administrativa en el poder judicial conforme a la presente ley y no conforme a lo establecido a la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos de la Federación, respecto a la cual únicamente se limita a remitir al texto de ciertos artículos, igualmente puede reglamentar respecto la Visitaduría del Poder Judicial, a fin de inspeccionar directamente el funcionamiento de los distintos órganos y la aplicación del presupuesto asignado.

*ARTICULO 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:*

- I. Establecer las comisiones que estime convenientes para el adecuado funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, y designar a los consejeros que deban integrarlas;*
- II. Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- III. Fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación para cubrir las respectivas vacantes al Consejo de la Judicatura Federal, entre aquellos jueces de distrito y magistrados de circuito que hubieren sido ratificados en términos del artículo 97 constitucional, y no hubieren sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa. En la licencia que se otorgue a los jueces de distrito y magistrados de circuito insaculados, deberá garantizarse el cargo y adscripción que vinieren desempeñando;*
- IV. Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República;*
- V. Determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada uno de los circuitos a que se refiere la fracción anterior;*
- VI. Determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos;*
- VII. Hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción;*
- VIII. Acordar las renunciaciones que presenten los magistrados de circuito y los jueces de distrito;*
- IX. Acordar el retiro forzoso de los magistrados de circuito y jueces de distrito;*
- X. Suspender en sus cargos a los magistrados de circuito y jueces de distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. En estos casos, la resolución que se dicte deberá comunicarse a la autoridad que la hubiere solicitado. La suspensión de los magistrados de circuito y jueces de distrito por parte del Consejo de la Judicatura Federal, constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento. Si llegare a ordenarse o a efectuarse alguna detención en desacato a lo previsto en este precepto, se procederá en términos de la fracción XIX del artículo 225 del*

*Código Penal. El Consejo de la Judicatura Federal determinará si el juez o magistrado debe continuar percibiendo una remuneración y, en su caso, el monto de ella durante el tiempo en que se encuentre suspendido;*

*XI. Suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda;*

*XII. Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone esta ley incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los correspondientes miembros del Poder Judicial de la Federación, salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia;*

*XIII. Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se remitirá al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que, junto con el elaborado para esta última, se envíe al titular del Poder Ejecutivo;*

*XIV. Dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares;*

*XV. Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial de la Federación, resolver sobre sus renunciaciones y licencias, removerlos por causa justificada o suspenderlos en los términos que determinen las leyes y los acuerdos correspondientes, y formular denuncia o querrela en los casos en que proceda;*

*XVI. Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los secretarios ejecutivos, así como conocer de sus licencias, remociones y renunciaciones;*

*XVII. Emitir las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*XVIII. Establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los de servicios al público;*

*XIX. Establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de los tribunales de circuito y juzgados de distrito;*

*XX. Cambiar la residencia de los tribunales de circuito y la de los juzgados de distrito;*

*XXI. Conceder licencias en los términos previstos en esta ley;*

*XXII. Autorizar a los secretarios de los tribunales de circuito y juzgados de distrito para desempeñar las funciones de los magistrados y jueces, respectivamente, en las ausencias temporales de los titulares y facultarlos para designar secretarios interinos;*

*XXIII. Autorizar en términos de esta ley, a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito para que, en casos de ausencias de alguno de sus servidores públicos o empleados, nombren a un interino;*

*XXIV. Dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de circuito o de los juzgados de distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos;*

*XXV. Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del propio Poder, con excepción de los conflictos relativos a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia cuya resolución le corresponda, en los términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional en aquello que fuere conducente;*

*XXVI. Designar, a propuesta de su presidente, al representante del Poder Judicial de la Federación ante la Comisión Sustanciadora para los efectos señalados en la fracción anterior;*

*XXVII. Convocar periódicamente a congresos nacionales o regionales de magistrados, jueces, asociaciones profesionales representativas e instituciones de educación superior, a fin de evaluar el funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación y proponer las medidas pertinentes para mejorarlos;*

*XXVIII. Apercebir, amonestar e imponer multas hasta de ciento ochenta días del importe del salario mínimo general vigente del Distrito Federal al día de cometerse la falta a aquellas personas que falten el respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación en las promociones que hagan ante el Consejo de la Judicatura Federal.*

*XXIX. Formar anualmente una lista con los nombres de las personas que puedan fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, ordenándolas por ramas, especialidades y circuitos judiciales;*

*XXX. Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia;*

*XXXI. Coordinar y supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;*

*XXXII. Nombrar a los servidores públicos de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, y acordar lo relativo a sus ascensos, licencias, remociones y renunciias;*

*XXXIII. Fijar los períodos vacacionales de los magistrados de circuito y jueces de distrito;*

*XXXIV. Administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial de la Federación, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, a excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia;*

*XXXV. Fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación;*

*XXXVI. Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que por el Consejo dicte en materia disciplinaria;*

*XXXVII. Realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Visitaduría Judicial o a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación;*

*XXXVIII. Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los tribunales de circuito, juzgados de distrito y órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;*

*XXXIX. Regular las autorizaciones para abandonar el lugar de residencia de los funcionarios judiciales a que se refiere el artículo 153 de esta ley;*

*XL. Dictar las disposiciones necesarias para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados, y*

*XLI.- Designar de entre sus miembros a los comisionados que integrarán la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, en los términos señalados en el párrafo segundo del artículo 205 de esta ley; y*

*XLII. Desempeñar cualquier otra función que la ley encomiende al Consejo de la Judicatura Federal.*

Igual que cualquier órgano complejo del Estado, el Consejo de la Judicatura Federal, requiere de una dirección a fin de mantener coherente y uniforme el desempeño del mismo, para lograr los objetivos para los cuales fue creado, y la misma recae en el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, quien como ya se ha expuesto recae por disposición de ley en el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así las cosas, el

servidor público que ocupa el cargo de Presidente de la Corte, tiene bajo su responsabilidad el mayor cúmulo de obligaciones y atribuciones en todo el Poder Judicial, dado que el mismo atiende tanto las cuestiones jurisdiccionales propia de la Suprema Corte, así como la dirección de la administración propiamente dicha del máximo tribunal, además de la dirección de la administración del Poder Judicial Federal en su Conjunto, atendiendo propiamente dos cargos a la vez, por lo cual es fácil de entender que ante semejante desgaste del individuo, el nombramiento de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente es por cuatro años, no reelegible para el período inmediato posterior, como lo establece el artículo 12.

El artículo 85 establece las atribuciones correspondientes a la dirección y control interno del Consejo de la Judicatura Federal, como lo son la representación del mismo, la tramitación y dirección de la discusión de los asuntos propios del Pleno del Consejo de la Judicatura, la división de trabajo para las comisiones del mismo, mantener la correspondencia del órgano administrativo, la inspección del funcionamiento de los órganos auxiliares del propio consejo, el estudio y otorgamiento en su caso de las licencias a los distintos miembros del poder judicial federal, sin incluir en dicho artículo a los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **b) Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal.**

El Consejo de la Judicatura funciona en Pleno y en Comisiones contempladas en la Ley:

- 1.- Comisión de Administración
- 2.- Comisión de Carrera Judicial
- 3.- Comisión de Creación de Nuevos Organos
- 4.- Comisión de Adscripción
- 5.- Comisión de Disciplina (que absorbió a la Comisión de Vigilancia)
- 6.- Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (a partir de la reforma de 22 de agosto de 1996, donde se estableció que sería presidida por el Presidente del Tribunal Electoral, un Magistrado del mismo y tres Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, en apoyo de la autonomía del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.)

De manera conjunta con el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en aras de fortalecer la independencia del Poder Judicial así como para mejor coordinar a la Corte con el resto del Poder Judicial por acuerdo de 5 de Noviembre de 1997 se creó la Comisión Conjunta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, para garantizar y fortalecer la autonomía de los órganos e independencia de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, encargada de investigar y formular recomendaciones al Pleno de la Judicatura, independientemente de los procedimientos ordinarios previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>147</sup>

Por último el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formaron una comisión conjunta para la difusión de las publicaciones de los principales acuerdos y actos de difusión social del Poder Judicial de la Federación.

### **c) Presidente del Consejo de la Judicatura Federal**

*ARTICULO 85. Son atribuciones del presidente del Consejo de la Judicatura Federal, las siguientes:*

*I. Representar al Consejo de la Judicatura Federal;*

*II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución.*

*En caso de que el presidente estime dudoso o trascendental algún trámite, designará a un consejero ponente para que someta el asunto a la consideración del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a fin de que éste determine lo que corresponda;*

*III. Presidir el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones;*

*IV. Despachar la correspondencia oficial del Consejo, salvo la reservada a los presidentes de las comisiones;*

*V. Proponer al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal los nombramientos de los secretarios ejecutivos, de los titulares de los órganos auxiliares del propio Consejo, así como el del representante de este último, ante la correspondiente Comisión Sustanciadora;*

*VI. Vigilar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;*

*VII. Informar al Senado de la República y al Presidente de la República de las vacantes que se produzcan en el Consejo de la Judicatura Federal que deban ser cubiertas mediante sus respectivos nombramientos;*

*VIII. Otorgar licencias en los términos previstos en esta ley;*

<sup>147</sup> Consejo de la Judicatura Federal "Información Básica Febrero 1995 a Enero de 1998" tercera Edición Themis. p. 4 México. 1998.



*IX. Firmar las resoluciones y acuerdos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y legalizar, por sí o por conducto del secretario ejecutivo que al efecto designe, la firma de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación en los casos en que la ley exija este requisito, y*

*X. Las demás que determinen las leyes y los correspondientes reglamentos interiores y acuerdos generales.*

En virtud de la amplitud de funciones que recaen al presidente del Consejo de la Judicatura, la ley prevé la figura del secretariado ejecutivo, que no es sino un cuerpo colegiado de tres secretarías internas: Pleno y Carrera Judicial, Administración y Disciplina, cada uno de éstos encaminados a cada uno de los fines para los que fue creado el Consejo de la Judicatura, en apoyo de las funciones del Presidente del Consejo, estableciendo el mismo artículo 86 los requisitos para ocupar el cargo de secretario, de los cuales dos requieren de título profesional en derecho, y únicamente el Secretario Administrativo, permite que dicho cargo sea ostentado por alguien que no sea abogado, sino que tenga un título profesional a fin a su función administrativa.

*ARTICULO 86. El Consejo de la Judicatura Federal contará con un secretariado ejecutivo, el cual estará integrado cuando menos por los siguientes secretarios:*

*I. El secretario ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial;*

*II. El secretario ejecutivo de Administración, y*

*III. El secretario ejecutivo de Disciplina.*

*El secretariado ejecutivo contará con el personal que fije el presupuesto.*

*Los secretarios ejecutivos del Pleno y Carrera Judicial y el de Disciplina deberán tener título profesional de licenciado en derecho, expedido legalmente, con experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año, y el secretario ejecutivo de Administración título profesional afín a sus funciones y experiencia mínima de cinco años.*

Las atribuciones de los secretariados quedan a discreción del Pleno del Consejo de la Judicatura determinar, a fin de que éstos operen en apoyo de las funciones del Presidente del Consejo en cada una de las áreas afines. Así también el artículo 87 menciona la figura del secretario técnico, el cual a su vez está en apoyo del secretario ejecutivo, con menores requisitos que reunir para ser elegible a dicho cargo, sin mayor exigencia profesional que un título en materia afín a la tarea técnica a desempeñar.

*ARTICULO 87. Los secretarios ejecutivos contarán con las atribuciones que determine el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal mediante acuerdos generales.*

*Los secretarios técnicos deberán tener título profesional expedido en alguna materia afín a las competencias del Consejo de la Judicatura Federal, experiencia mínima de tres años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año.*

#### **d) Organos Auxiliares del Consejo de la Judicatura.**

Por su parte el artículo 88 establece que el Consejo de la Judicatura se divide para su funcionamiento en diversos órganos auxiliares: Unidad de Defensoría del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

*ARTICULO 88. Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal contará con los siguientes órganos auxiliares: la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.*

En atención al artículo 20 constitucional, la justicia federal garantiza la asistencia de defensa jurídica gratuita y obligatoria para toda persona que acuda a dicho fuero, y siendo insuficiente esto por sí mismo para garantizar una adecuada, profesional y responsable defensa para quien requiere de un defensor de oficio en materia penal, por carecer de los recursos para contratar un abogado privado, el Consejo establece el Unidad de la Defensoría del Fuero Federal precisamente para elevar la calidad y profesionalizar el ejercicio de la función de defensor de oficio, manteniendo estrecha vigilancia sobre los mismos, y manteniendo una lista actualizada de defensores de oficio asignados a cada uno de los órganos del Poder Judicial Federal que conozcan de asuntos penales, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como establece el artículo 89. Por su parte el artículo 89 deja al Pleno del Consejo de la Judicatura el establecimiento de las bases generales para acceder, categorizar, adscribir y promover al sistema de defensores de oficio, de conformidad con el sistema de carrera judicial, propio de los titulares de los órganos judiciales, razón por la cual se exige a los defensores de oficio cubrir los requisitos para ser miembro de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura, a fin de acceder a la Defensoría de Oficio del poder judicial federal, como establece el artículo 90.

*ARTICULO 89. La prestación del servicio gratuito y obligatorio de defensa del fuero federal a que se refiere la fracción IX del artículo 20 constitucional, estará a cargo de la Unidad de Defensoría del Fuero Federal.*

*El Consejo de la Judicatura Federal designará por cada tribunal unitario de circuito y juzgado de distrito en materia penal, cuando menos a un defensor de oficio y al personal de auxilio correspondiente.*

*ARTICULO 90. Los defensores de oficio deberán satisfacer los requisitos exigidos para ser titular de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, y su designación se*

*hará por el propio Consejo mediante el concurso de oposición previsto en esta ley para el nombramiento de magistrados de circuito y jueces de distrito, en aquello que fuere aplicable. Las adscripciones, promociones y determinación de las categorías de los defensores de oficio deberán hacerse de conformidad con las disposiciones generales que dicte el Consejo de la Judicatura Federal, atendiendo, en lo conducente, a las bases que esta ley prevé en materia de carrera judicial.*

*El Consejo de la Judicatura Federal establecerá, mediante acuerdos generales, los sistemas que permitan evaluar de manera periódica el desempeño y la honorabilidad de los defensores de oficio, para efectos de lo que se dispone en esta ley en materia de responsabilidad.*

Las obligaciones propias del cargo de defensor de oficio se encuentran contenidas en el artículo 91 de la LOPJF, que en general lo vinculan a ejercer su cargo con la diligencia y cuidado necesarios a fin de atender efectivamente a la garantía contenida en el artículo 20 constitucional fracción IX, en los términos y formas que establecerá conforme a los reglamentos, programas y acuerdos generales el Consejo de la Judicatura Federal.

*ARTICULO 91. Son obligaciones de los defensores de oficio:*

*I. Representar a los inculcados que no cuenten con un defensor particular, cuando ellos mismos o el órgano correspondiente los designen, en términos de la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*II. Aportar y promover las pruebas, alegatos, diligencias y recursos que sean necesarios para una eficaz defensa en todas las etapas del proceso, vigilar el adecuado cumplimiento de las sentencias, y obtener para sus defendidos los beneficios previstos en las leyes aplicables;*

*III. Recabar la información necesaria para el éxito de la defensa y mantener con sus defendidos la comunicación debida, y*

*IV. Cumplir con los reglamentos, programas y acuerdos dictados por el Consejo de la Judicatura Federal.*

El Instituto de la Judicatura, está definido en el artículo 92 de la LOPJF, como el órgano auxiliar de investigar, formar, capacitar y actualizar no sólo a los miembros del Poder Judicial sino a los que desean acceder a éste, así como la actualización de los estudios jurídicos a fin de mantener actualizado al Poder Judicial Federal en su conjunto, *“es centro vital para la implantación, el mejoramiento y fortalecimiento de la Carrera Judicial.”*<sup>148</sup> Su funcionamiento quedará definido a través del reglamento que expida el Pleno del Consejo de la Judicatura, para dicho órgano auxiliar.

*ARTICULO 92. El Instituto de la Judicatura es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste. El*

<sup>148</sup> Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal. op. cit. p. 30.

*funcionamiento y atribuciones del Instituto de la Judicatura se regirán por las normas que determine el Consejo de la Judicatura Federal en el reglamento respectivo...*

Dada la predominante naturaleza doctrinal y académica de dicho órgano auxiliar el mismo cuenta con un comité académico presidido por un director general de reconocida experiencia profesional o académica. La finalidad de dicho comité, es la elaboración de los programas de investigación, preparación y capacitación de los alumnos de dicho instituto, así como los mecanismos de evaluación y rendimiento, y de participación en los exámenes de oposición en el sistema de carrera judicial, como jurado técnico-jurídico de preparación para el ingreso y promoción en la carrera judicial, tal y como lo señala el artículo 94 de la LOPJF, facultándose a dicho órgano para realizar su propio proyecto de reglamento interno.

*ARTICULO 93. El Instituto de la Judicatura tendrá un Comité Académico que presidirá su director y estará integrado por cuando menos ocho miembros, designados por el Consejo de la Judicatura Federal, para ejercer por un período no menor de dos años ni mayor de cuatro, de entre personas con reconocida experiencia profesional o académica.*

*ARTICULO 94. El Comité Académico tendrá como función determinar de manera conjunta con el director general, los programas de investigación, preparación y capacitación de los alumnos del Instituto, los mecanismos de evaluación y rendimiento, la elaboración de los proyectos de reglamentos del Instituto y la participación en los exámenes de oposición a que se refiere el Título Séptimo de esta ley.*

Actualmente la doctrina ha señalado como principios a tomar en cuenta en todo sistema de carrera judicial para el otorgamiento de cargos judiciales los siguientes:

- 1.- Principio de igualdad de oportunidades, esto es que el cargo esté disponible para todos aquellos individuos en condiciones psicofísicas, intelectuales y éticas básicas y necesarias para el desempeño del cargo al que se aspira.
- 2.- Principio de formación.- implica la necesidad de un lugar donde se otorguen las facilidades para una formación especializada para la función jurisdiccional (escuelas de la judicatura), que no es posible otorgar a través de las universidades donde ordinariamente se forman los juristas.
- 3.- Principio de selección por la idoneidad.- es un reflejo de la necesidad de que el alto y delicado cargo de juzgador a conferir se otorgue siempre al

candidato que sea idóneo para ello de los resultados de los exámenes y no meramente el de mayor puntaje entre los diversos aspirantes.

4.- Principio de independencia.- retomando el principio de separación de poderes, en todo momento el cargo a conferir (y el ejercicio de éste) debe recaer en individuos que no estén comprometidos o sumisos a otros poderes (o con particulares).

5.- Principio de acceso al cargo “por derecho propio”.- esto es que el sistema de selección refleje que el conferimiento del cargo atenderá a los méritos propios del aspirante y no a una merced o favor o circunstancias extrañas y ajenas al propio candidato.<sup>149</sup>

La obra del Instituto, o sea sus programas y mecanismos para la carrera judicial, deberá estar encaminada a los fines de excelencia, responsabilidad y profesionalismo y difusión, contenidos en el artículo 95 de la LOPJF.

*ARTICULO 95. Los programas que imparta el Instituto de la Judicatura tendrán como objeto lograr que los integrantes del Poder Judicial de la Federación o quienes aspiren a ingresar a éste, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial. Para ello, el Instituto de la Judicatura establecerá los programas y cursos tendientes a:*

- I. Desarrollar el conocimiento práctico de los trámites, diligencias y actuaciones que forman parte de los procedimientos y asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación;*
- II. Perfeccionar las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales;*
- III. Reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia;*
- IV. Proporcionar y desarrollar técnicas de análisis, argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos, así como formular adecuadamente las actuaciones y resoluciones judiciales;*
- V. Difundir las técnicas de organización en la función jurisdiccional;*
- VI. Contribuir al desarrollo de la vocación de servicio así como al ejercicio de los valores y principios éticos inherentes a la función judicial, y*
- VII. Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior.*

A fin de efectivamente supervisar el cumplimiento de sus funciones administrativas, el Consejo de la Judicatura, cuenta con la Visitaduría Judicial, que es un órgano auxiliar bajo la dirección del Secretario de Disciplina, cuya finalidad de acuerdo al artículo 98 de la LOPJF, es la de hacer las inspecciones periódicas a cada uno de los órganos jurisdiccionales bajo

<sup>149</sup> Néstor Pedro Sagües. Las escuelas judiciales. Cuadernos para la Reforma de la Justicia 5. UNAM. México, 1998 pp. 29 – 32.

vigilancia del Consejo de la Judicatura, supervisando la conducta de sus titulares e indirectamente la del personal administrativo bajo su dirección en el cumplimiento de las funciones jurisdiccionales a su cargo.

*ARTICULO 98. La Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos.*

Las inspecciones o “visitas”, serán desempeñadas por los visitadores quienes representan al Consejo de la Judicatura, y su forma de operar se determinará por el Pleno del consejo de la Judicatura, a través de acuerdo general.

*ARTICULO 99. Las funciones que en esta ley se confieren a la Visitaduría Judicial serán ejercitadas por los visitadores, quienes tendrán el carácter de representantes del Consejo de la Judicatura Federal....*

...

*El Consejo de la Judicatura Federal establecerá, mediante acuerdos generales, los sistemas que permitan evaluar de manera periódica el desempeño y la honorabilidad de los visitadores para efectos de lo que se dispone en esta ley en materia de responsabilidad.*

El artículo 100 de la de la LOPJF establece los lineamientos generales para la asignación de los visitadores a los órganos a inspeccionar. Así las cosas, la asignación de visitadores a los distintos Juzgados de Distritos y Tribunales de Circuito a efecto de inspección se hará mediante sorteo, y las inspecciones ordinarias de los mismos será por lo menos dos veces al año, notificándose con oportunidad al titular o titulares de los órganos objetos de la visita, no solamente para que se tenga oportunidad de tener listo el órgano jurisdiccional para inspección sino para que se de aviso por lo menos quince días antes al público en general, de la visita a efectuarse, para que quien así lo estime, bajo su responsabilidad haga valer las denuncias de hechos que pudieran constituir faltas administrativas, directamente ante el visitador, al momento de la inspección. Igualmente el mismo artículo a fin de evitar una falta de imparcialidad por parte de los visitadores judiciales, prohíbe a los mismos inspeccionar el mismo órgano por un lapso mayor de dos años.

*ARTICULO 100. Los visitadores, de acuerdo con los sorteos periódicos que realice el secretario ejecutivo de disciplina, deberán inspeccionar de manera ordinaria los tribunales de circuito y juzgados de distrito cuando menos dos veces por año, de conformidad con las disposiciones generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal en esta materia. Ningún visitador podrá visitar los mismos órganos por más de dos años.*

*Los visitadores deberán informar con la debida oportunidad al titular del órgano jurisdiccional, o al presidente del mismo, tratándose de los tribunales colegiados, de la visita ordinaria de inspección que vayan a practicar a fin de que procedan a fijar el correspondiente aviso en los estrados del órgano con una anticipación mínima de quince días, para el efecto de que las personas interesadas puedan acudir a la visita y manifestar sus quejas o denuncias.*

Las visitas ordinarias deberán en todo caso efectuarse en la forma que establece el artículo 101 de la LOPJF, el expresamente establece los aspectos administrativos que deberán ser inspeccionados en las mismas, entre los cuales destacan:

- 1.-Lista de todo el personal y su control de asistencia.
- 2.-El resguardo de los valores bajo custodia del Juzgado.
- 3.-El aseguramiento de los cuerpos de delito que igualmente estén bajo su custodia.
- 4.-El adecuado control del libro de gobierno
- 5.-El número de asuntos civiles y penales, esto a efecto de que se le del tratamiento prudente a los asuntos más urgentes sin perjuicio de la importancia de todo juicio sometido a su jurisdicción, así como la situación de los juicios a fin de evitar retrasos en la emisión de resoluciones definitivas.
- 6.-En el caso de los juicios de amparo, deberán verificar que dichos procedimientos sean atendidos con la diligencia que determina la Ley de amparo, celebrándose efectivamente las audiencias constitucionales e incidentales y dictándose las sentencias en los términos señalados por la ley.

De la visita se levantará acta circunstanciada y pormenorizada donde se asienten tanto la evolución de la visita como los resultados de la misma, dejándose una copia de la misma al propio órgano jurisdiccional de que se trate y entregando otra al Secretario de Disciplina para que éste determine lo que corresponda, y en caso de que el visitador se percate sea percatado de actos que puedan constituir responsabilidad administrativa, dará aviso al Consejo de la Judicatura para que éste proceda como corresponda.

*ARTICULO 101. En las visitas ordinarias a los tribunales de circuito y juzgados de distrito, los visitadores tomando en cuenta las particularidades de cada órgano realizarán, además de lo que específicamente determine el Consejo de la Judicatura Federal, lo siguiente:*

- I. Pedirán la lista del personal para comprobar su asistencia;*
- II. Verificarán que los valores estén debidamente guardados, ya sea en la caja de seguridad del órgano visitado, o en alguna institución de crédito;*
- III. Comprobarán si se encuentran debidamente asegurados los instrumentos y objetos de delito, especialmente las drogas recogidas;*

IV. Revisarán los libros de gobierno a fin de determinar si se encuentran en orden y contienen los datos requeridos;

V. Harán constar el número de asuntos penales y civiles, y de juicios de amparo que hayan ingresado al órgano visitado durante el tiempo que comprenda la visita, y determinarán si los procesados que disfrutaban de libertad caucional han cumplido con la obligación de presentarse en los plazos fijados, y si en algún proceso en suspenso transcurrió el término de prescripción de la acción penal;

VI. Examinarán los expedientes formados con motivos de las causas penales y civiles que se estime conveniente a fin de verificar que se llevan con arreglo a la ley; si las resoluciones y acuerdos han sido dictados y cumplidos oportunamente; si las notificaciones y diligencias se efectuaron en los plazos legales; si los exhortos y despachos han sido diligenciados y si se han observado los términos constitucionales y demás garantías que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los procesados.

Cuando el visitador advierta que en un proceso se venció el término para dictar sentencia, recomendará que ésta se pronuncie a la brevedad posible. En cada uno de los expedientes revisados, se pondrá la constancia respectiva, y

VII. Revisarán, además de los supuestos de la fracción anterior, los expedientes relativos a los juicios de amparo. En estos casos se comprobará si las audiencias incidentales y de fondo se fijaron y desahogaron dentro de los términos legales; indicándose, en su caso, la corrección necesaria para que las suspensiones provisionales y definitivas no se prolonguen por más tiempo al señalado en la ley, y verificarán si las sentencias, interlocutorias y definitivas se pronunciaron oportunamente.

De toda visita de inspección deberá levantarse acta circunstanciada, en la cual se hará constar el desarrollo de la misma, las quejas o denuncias presentadas en contra de los titulares y demás servidores del órgano de que se trate, las manifestaciones que respecto de la visita o del contenido del acta quisieran realizar los propios titulares o servidores del órgano, y la firma del juez o magistrado que corresponda y la del visitador.

El acta levantada por el visitador será entregada al titular del órgano visitado y al secretario ejecutivo de disciplina a fin de que determine lo que corresponda y, en caso de responsabilidad, dé vista al Consejo de la Judicatura Federal para que proceda en los términos previstos en esta ley.

### e) Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Como es de esperarse en todo gobierno democrático, la población tiene el justo derecho de reclamar la concordancia de los actos de los órganos del Estado con los fines para los que fueron creados, así como “...la pureza en la gestión administrativa y aún cuando esto no esté consignado en un derecho escrito, ello, es obvio y constitutivo de todo ordenamiento político”<sup>150</sup> y en atención a ello el artículo 88 de la LOPJF establece la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, como el órgano auxiliar especializado del Consejo de la Judicatura que lo complementa de acuerdo al artículo 103 constitucional

<sup>150</sup> Gilberto Vargas López. op. cit. p. 125.



en “*el sistema de vigilancia, control y fiscalización del funcionamiento de los órganos del Poder Judicial... que tendrá a su cargo vigilar el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados, así como llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos, con excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación*”<sup>151</sup>, así como el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo referente al presupuesto del Poder Judicial Federal establecidas por el Consejo de la Judicatura para los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito de las distintas demarcaciones jurisdiccionales de la república, incluyendo aquí tanto a los titulares de los mismos como el personal administrativo, relativas a cuestiones presupuestales y contables.

*ARTICULO 103. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquéllas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia.*

Sus atribuciones establecidas en el artículo 104 de la LOPJF están dirigidas a la fiscalización del presupuesto de los distintos órganos cuya administración corresponde a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, desde la planeación de presupuesto para el Poder Judicial Federal, sus ingresos, egresos, patrimonio, fondos y en general aquellas tendientes a la efectiva financiación del Poder Judicial, como órgano técnico-administrativo contable, calificado para determinar desvíos de recursos asignados en el presupuesto asignado a cada uno de los órganos.

Por esa misma razón lleva el registro patrimonial a que se refiere el artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos de la Federación, respecto de todos los miembros del Poder Judicial, así como el control de los recursos financieros y materiales asignados, recibidos y aplicados por los órganos del Poder Judicial, exceptuándose por supuesto a la Suprema Corte de Justicia que cuenta con su propio órgano contable.

<sup>151</sup> Consejo de la Judicatura Federal. Normas Fundamentales. Porrúa S.A. Segunda Edición. México, 1996. p. 81.

*ARTICULO 104. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación contará con las siguientes atribuciones:*

*I. Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal;*

*II. Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;*

*III. Llevar con excepción del relativo a la Suprema Corte de Justicia, el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a que se refiere la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;*

*IV. Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Poder Judicial de la Federación, y*

*V. Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes.*

Dicho órgano está facultado para establecer sanciones por responsabilidad administrativa, en los términos de los acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal. Dicho órgano administrativo y técnico en cuestiones contables respecto a las cuestiones patrimoniales, es el encargado de mantener el registro de dichas cuestiones de todos los órganos del Poder Judicial Federal así como de los miembros del mismo, bajo vigilancia y administración del Consejo de la Judicatura, incluyendo a los del Tribunal Electoral.

Por lo tanto, dicho órgano será el encargado para sancionar las faltas y omisiones en cuestiones contables-patrimoniales de los mencionados miembros del Poder Judicial Federal, así como para vigilar la aplicación de los presupuestos a ejercer por los órganos del poder judicial y en su caso determinar cuando haya desvío de los fondos y recursos asignados de los mismos.

A continuación se transcribe la publicación estadística publicada de la Contraloría referente a las gestiones realizadas por dicho órgano auxiliar administrativo referente de las funciones administrativas, actividades y al registro y control patrimonial (de manera técnico-contable) de servidores públicos que integran el Poder Judicial de la Federación, encargadas a la Contraloría, así como las gestiones de ésta (a través de la Dirección General de Auditoría Interna) a efecto de vigilar la adecuada aplicación del presupuesto asignado al Poder Judicial Federal (lamentablemente dicha publicación apenas está actualizada al final el ejercicio 1997, pero denota las

áreas de trabajo de la Contraloría Interna del Poder Judicial, así como los distintos aspectos en los que su política de trabajo se basa).

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación lleva un registro de aquellos aspectos administrativos que tengan relevancia estadística, elaborando un reporte para el conocimiento del público en general que a continuación se transcribe:<sup>152</sup>

INDICADORES GESTION OFICINA TITULAR	DEL C.	DE RESULTADOS	FACTOR
Sesiones del Consejo	16		Participación
Sesiones de Comisiones (Vigilancia, Administración, Unidas)	32		Participación
Visitas directas a Jurisdiccionales(;; Culiacán, Sin.; Cd. Juárez, Chih...; Guadalajara, Jal.; Monterrey, N.L. Puebla, Puc.) Villahermosa, Tab.)	6		Informe
Coordinación de Auditoría 1995-1996 con la Contaduría Mayor de Hacienda.	6		Informe
Coordinación de Auditoría de estados financieros 1995,1996 y 1997 por Auditores Externos	12		Reunión
Reuniones internas de Dirección General	29		Documento
<b>SECRETARIA PARTICULAR</b>			
Control y seguimiento técnico	46		Informe
Evaluación Administrativa	14		Documento
<b>ASESORIA</b>			
Consultas normativas	técnico- 216		Informe
Formulación de Anteproyectos normativos conjuntamente con el Grupo	de 11		Proyecto

<sup>152</sup> Consejo de la Judicatura Federal. Página oficial de Internet. op. cit.

de Trabajo creado por Acuerdo del Pleno del Consejo de 29 de Febrero de 1996.

<b>INDICADORES DE GESTION</b>	<b>RESULTADO</b>	<b>FACTOR</b>
<b>REGISTRO Y CONTROL PATRIMONIAL:</b>		
Recepción de declaraciones iniciales y/o conclusión del encargo durante el período que se informa.	2,138	Unidad
Captura de declaraciones iniciales y/o conclusión del encargo en el período indicado.	1,995	Unidad
Codificación de declaraciones iniciales y/o conclusión, así como anuales.	6,296	Unidad
Recepción de declaraciones anuales de modificación patrimonial correspondiente al período de Mayo de 1997.	4,158	Unidad
Captura de declaraciones anuales de modificación patrimonial.	4,158	Unidad
Incremento en el padrón de servidores públicos obligados según corresponda del Tribunal Federal Electoral.	365	Unidad
Recepción de declaraciones anuales de modificación patrimonial 1997 presentadas con extemporaneidad.	11	Unidad
Recepción de declaraciones iniciales presentadas con extemporaneidad según corresponda del Tribunal Federal Electoral.	1	Unidad
Emisión de acusos de recibo de declaraciones anuales correspondientes a servidores públicos foráneos.	2,669	Unidad
Servidores públicos omisos en la presentación de la declaración inicial según corresponda del Tribunal Federal Electoral.	0	Unidad

Actualización mensual permanente del padrón de servidores públicos obligados.	12	Listado
<b>DIFUSION:</b>		
Impresión de nuevos formatos para la declaración anual 1997.	7,500	Unidad
Impresión de nuevos formatos para la declaración inicial y/o conclusión.	1,500	Unidad
Impresión de nuevos folletos o trípticos informativos para la declaración patrimonial.	2,700	Unidad
Asesorías sobre manifestación patrimonial.	2,936	Unidad
Consultas telefónicas sobre llenado formatos.	1,322	Unidad
<b>CONTROL DE RESPONSABILIDADES</b>		
Instrucción de procedimientos por queja y denuncias.	37	Expediente
Instrucción de procedimientos por inconformidad de proveedores y contratistas.	8	Expediente
Inscripciones en el registro de servidores públicos sancionados.	164	Expediente
<b>JURIDICO Y DE ESTUDIOS NORMATIVOS:</b>		
Emisión de opiniones y dictámenes legales.	25	Documento
Formulación de proyectos normativos.	3	Documento
Análisis jurídico y remisión documental para su atención a diversas autoridades competentes.	15	Documento

INDICADORES DE GESTION	RESULTADOS	FACTOR
AUDITORIA DE ADQUISICIONES E INFORMATIVA		
Opinión a bases, contratos	28	Documento

convenios y otros.		
Participación de eventos relacionados con licitaciones.	670	Documento
Análisis y/o revisiones específicas.	12	Informe
Certificación y/o liberación de cartas custodia.	11	Informe
Otras participaciones.	15	Informe
Actas de entrega-recepción de áreas.	4	Documento
Elaboración de declaración anual del I.S.R. a Magistrados, Jueces y funcionarios.	367	Documento
Asesoría sobre declaración anual del I.S.R. a Magistrados, Jueces y funcionarios.	483	Evento
Elaboración del informe anual de labores 1997.	1	Documento
Elaboración del programa anual de trabajo para 97/98.	2	Documento
<b>AUDITORIA DE OBRA</b>		
Opinión a bases, contratos, convenios y otros.	28	Documento
Participación de eventos relacionados con licitaciones de obra y mantenimiento menor.	1,545	Documento
Análisis financieros a contratistas.	276	Documento
Visitas técnicas a obra.	22	Informe
Análisis y/o revisiones específicas.	32	Informe
Otras participaciones.	2	Informe
Actas de entrega-recepción de áreas.	3	Documento
Elaboración del informe anual de labores 1997.	1	Documento
Elaboración del programa anual de trabajo para 97/98.	2	Documento
 <b>AUDITORIA DE RECURSOS HUMANOS Y SERVICIOS GENERALES</b>		
Opinión a bases, contratos, convenios y otros.	16	Documento

Participación de eventos relacionados con licitaciones	53	Documento
Análisis y/o revisiones específicas.	10	Informe
Actas circunstanciadas relacionadas con entregas de papel y cartón desperdicio y desechos, etc.	3	Informe
Actas de entrega-recepción de áreas.	2	Documento
Elaboración del informe anual de labores 1997.	1	Documento
Elaboración del programa anual de trabajo para 97/98.	2	Documento
Otras participaciones.	5	Informe

<b>INDICADORES DE GESTION AUDITORIA DE PRESUPUESTO Y CUENTA PUBLICA</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>FACTOR</b>
Análisis de cargas de trabajo y reestructuración administrativa.	1	Informe
Análisis de esquema simplificado para agilizar el trámite de atención de necesidades administrativas de órganos jurisdiccionales y auxiliares.	1	Documento
Análisis de la adquisición de un inmueble en la Ciudad de Monterrey, N. L.	4	Informe
Anteproyecto de presupuesto de 1998.	2	Anteproyecto
Auditoria especial a proveedores.	1	Informe
Auditorias foráneas practicadas.	84	Informe
Determinación de afectaciones presupuestales de ejercicios anteriores.	1	Documento
Determinación de plazas pendientes de liberar.	1	Documento
Determinación de remanentes presupuestales, ejercicio 1995 y 1996.	1	Informe
Integración del patrimonio del Consejo de la Judicatura	1	Informe

Federal al 31 de diciembre  
de 1996.

Investigación sobre problemática administrativa en Administración Regional en Guadalajara, Jal.	1	Informe
Reuniones de seguimiento de auditorías foráneas.	4	Documento
Revisión de cuenta pública.	2	Revisión
Revisión de ejercicio presupuestal.	9	Revisión
Revisión especial a cheques.	1	Documento
<b>AUDITORIA DE FONDOS Y VALORES</b>		
Acta administrativa de recepción, guarda y custodia por el Tesorero del Consejo de la Judicatura Federal. (Bienes asegurados y decomisados).	29	Documento
Acta de entrega-recepción de diversas áreas.	10	Acta
Arqueo de fondo fijo practicado.	17	Informe
Complemento a la revisión efectuada por el Despacho de auditores externos Salles Saíenz.	1	Documento
Control de viáticos pagados, enero 1997.	1	Revisión
Coordinación de la auditoría al ejercicio de 1995 hecha por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.	1	Informe
Diseño de procedimientos de auditoría para arqueo del fondo fijo de caja.	1	Documento
Investigación de fideicomisos existentes en el Consejo de la Judicatura Federal.	1	Nota
Recibir y revisar documentación relativa a viáticos y su reglamentación.	2,866	Solicitud
Revisión de adquisiciones en 1995 y 1996.	2	Informe
Revisión de conciliaciones bancarias.	2	Informe
Revisión de soporte de liquidación de viáticos.	1	Informe
Revisión del fondo de ahorro	3	Informe



capitalizable (FONAC), 6º, 7º y 8º ciclos.		
Revisión y evaluación de cheques de 4 cuentas, emitidos por la Tesorería General y de la documentación de apoyo a los mismos.	143,700	Documento
Revisión-comprobación de fondos revolventes.	1	Documento
Revisiones especiales.	14	Documento

---

### f) Carrera Judicial

El texto original del artículo 97 constitucional disponía que los magistrados y los jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Corte de Justicia, durarían cuatro años en el desempeño de su cargo y no podrían ser removidos sino por juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, esto en virtud de la falta de división de dichas funciones propiamente administrativas de las netamente jurisdiccionales encomendadas indistintamente a los miembros del órgano supremo del Poder Judicial Federal, previo a la introducción del Consejo de la Judicatura, pero que a su vez era reflejo de la intención del constitucionalista de que dicha función recayera en el Poder Judicial y no en otro Poder Soberano.

Ante la falta de normas escritas la designación de los Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Federación, anterior a la introducción de la Carrera Judicial, correspondía propiamente a los Ministros de la Suprema Corte, quienes designaban a los mismos de entre los sujetos que laboraban con ellos, sistema que si bien quedaba en una práctica oscura para la población en general, la misma cumplió su función desde 1930 a hasta 1982 ante la relativamente moderada creación de órganos jurisdiccionales y la homogeneidad en los Poderes del Estado mexicano derivada de la existencia de un Partido Político oficial y único con auténtica representación política así como un muy fuerte presidencialismo, sin embargo a partir de 1983 dicho proceso de creación de órganos judiciales se incrementó haciendo materialmente insuficiente el personal que laboraba en estrecha relación con los Ministros para cubrir el gran número de plazas, conforme al sistema referido como de tutela (referido así en virtud de que era un Ministro quien

proponía directamente al Pleno de la Corte a un individuo en particular para ocupar un cargo judicial, generalmente entre los secretarios de estudio y cuenta con quienes estrechamente laboraban).

A partir de entonces y con el crecimiento en términos reales del presupuesto del Poder Judicial de la Federación se estableció un catálogo de puestos judiciales y un tabulador de sueldos homologados de cargos en los distintos órganos judiciales, variando el escalafón único (si bien informal) que existía antes dentro de la Suprema Corte de Justicia, para de ella acceder a los demás órganos judiciales, con lo cual el escalafón judicial empezó a tener reglas más o menos indefinidas para el avance y expectativas de nombramiento a los cargos titulares de los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, en lo que se designó como sistema cooperativo (puesto que en él concurrían tanto el escalafón informal de los servidores de la Suprema Corte, como el sistema de sueldos homologados y catálogo de puestos para el resto del Poder Judicial, como sistema para avanzar en los cargos judiciales).<sup>153</sup>

El presupuesto y por ello la asignación de recursos presupuestarios a la labor jurisdiccional ha representado a lo largo de nuestra historia un porcentaje mínimo respecto de los demás poderes, pese a la total importancia de que los miembros que en el mismo laboran no sean vulnerables a presiones por falta de condiciones económicas, materiales o humanas de trabajo, máxime dada la necesidad patente de elevar las condiciones de trabajo en el Poder Judicial en general, para hacer más atractiva la labor judicial en comparación con la iniciativa privada, ante la continua evolución de la complejidad que nuestro sistema jurídico va cobrando con el transcurso del tiempo (requiriendo personal cada vez mas calificado y dedicado en mayor medida a la preparación para la función jurisdiccional, así como en la actualización de la misma).

A continuación se expone un cuadro donde se puede apreciar la relación del presupuesto asignado al Poder Judicial Federal con el de la Federación, el cual denota la ínfima participación del mismo, siendo dicha cuestión de fundamental carácter para entender las condiciones económica-financieras desfavorables de dicho Supremo Poder con el resto de la Federación

---

<sup>153</sup> José Ramón Cossío Díaz. op. cit. pp. 52 a 74.

(particularmente con el Poder Ejecutivo) y como ello explica la difícil labor de hacer atractiva la labor judicial, con los indudablemente insuficientes recursos con que cuenta aún hoy en día el Poder Judicial Federal, pese a la monumental labor encomendada al mismo.

### Cuadro comparativo del Presupuesto de Egresos de la Federación y el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación (1933-1996)

Año	Federación	Poder judicial	Porcentaje
1933	\$215,541,737.30	\$2,859,303.56	1.33%
1934	\$242,732,968.03	\$3,000,000.00	1.24%
1935	\$275,795,000.00	\$3,150,000.00	1.14%
1940	\$448,769,299.63	\$4,100,000.00	0.91%
1945	\$1,006,630,812	\$6,105,000.00	0.61%
1950	\$2,746,057,100.00	\$10,271,000.00	0.37%
1955	\$5,681,399,000.00	\$29,277,000.00	0.52%
1960	\$10,256,341,000.00	\$45,878,000.00	0.45%
1965	\$37,008,080,000.00	\$67,352,000.00	0.18%
1970	\$72,229,308,000.00	\$109,736,000.00	0.15%
1975	\$346,658,425,000.00	\$265,358,000.00	0.08%
1980	\$1,683,412,335,000.00	\$1,000,017,000.00	0.06%
1981	\$2,332,724,000,000.00	\$1,600,000,000.00	0.07%
1982	\$3,320,569,238,000.00	\$2,399,530,000.00	0.07%
1983	\$7,118,774,478,000.00	\$2,783,752,000.00	0.04%
1984	\$12,023,366,406,000.00	\$8,306,700,000.00	0.07%
1985	\$18,589,980,461,000.00	\$15,168,687,000.00	0.08%
1986	\$32,224,612,700,000.00	\$22,401,800,000.00	0.07%
1987	\$86,211,864,300,000.00	\$42,810,800,000.00	0.05%
1988	\$208,879,100,000,000.00	\$131,383,800,000.00	0.06%
1989	\$246,506,934,400,000.00	\$171,146,000,000.00	0.07%
1990	\$197,009,066,200,000.00	\$257,000,000,000.00	0.13%
1991	\$233,802,021,800,000.00	\$394,823,500,000.00	0.17%
1992	\$249,245,241,400,000.00	\$555,661,300,000.00	0.22%
1993	N\$275,532,254,600.00	N\$727,190,000.00	0.26%
1994	N\$309,676,900,000.00	N\$850,131,000.00	0.27%
1995	N\$352,488,708,600.00	N\$1,385,915,000.00	0.39%
1996	N\$553,718,000,000.00	N\$2,343,608,000.00	0.42%

El título séptimo de la actual Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece y regula el sistema de Carrera Judicial, atendiendo “a una larga demanda por parte de abogados, académicos y miembros del Poder Judicial de la Federación, por considerarla como el medio más eficiente para fortalecer la autonomía, independencia y calidad de la justicia federal ... y el establecimiento de un sistema de estímulos económicos basados en elementos

como el desempeño profesional, grado académico, la antigüedad en la función judicial y la disponibilidad para ejercer esta última en lugares y condiciones particularmente difíciles<sup>154</sup>. Así el artículo 105 de la LOPJF establece la obligación de aplicar el sistema de carrera judicial, para el ingreso y ascenso dentro del Poder Judicial de la Federación, conforme a los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad.

Los artículos subsecuentes establecen los requisitos a cumplir para las distintas clases de servidores públicos de naturaleza jurisdiccional, sin los cuales un individuo no puede ser elegible a ocupar el cargo de que se trate. Así las cosas, el artículo 105 de la LOPJF establece los requisitos para los Magistrados de Circuito, el 106 de la misma ley, aquellos establecidos para ser Secretario de Tribunal de Circuito, el artículo 108 para ser Juez de Distrito y el 109 para los Secretarios de Juzgados de Distrito. Además de los requisitos establecidos en dichos artículos los aspirantes que cumplan con dichas exigencias, a efecto de ingresar o en su caso ascender dentro del Poder Judicial, deben hacerlo de acuerdo al sistema de carrera judicial implementado por el Consejo de la Judicatura a través de los sistemas de selección concebidos a través de acuerdos generales emitidos por el propio Consejo por medio del Instituto de la Judicatura.

*ARTICULO 105. El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente Título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso.*

*ARTICULO 106. Para poder ser designado magistrado de circuito se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años, además de los requisitos previstos en esta ley respecto de la carrera judicial. Los magistrados de circuito durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados, sólo podrán ser privados de sus cargos por las causas que señala esta ley, o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad.*

*ARTICULO 107. Para ser secretario de tribunal de circuito se deberá contar con experiencia profesional de al menos tres años y satisfacer los demás requisitos exigidos para ser magistrado, salvo el de la edad mínima.*

<sup>154</sup> Consejo de la Judicatura Federal. Normas Fundamentales. op. cit. pp. 82-83.

*Los actuarios deberán ser ciudadanos mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos, con título de licenciado en derecho expedido legalmente, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Los secretarios y actuarios de los tribunales de circuito serán nombrados de conformidad con las disposiciones aplicables en materia de carrera judicial*

*ARTICULO 108. Para ser designado juez de distrito se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente, un mínimo de cinco años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Los jueces de distrito durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados o designados para ocupar el cargo de magistrados de circuito, sólo podrán ser privados de sus cargos por las causas que señala esta ley, o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad.*

*ARTICULO 109. Los secretarios de juzgado deberán contar con una experiencia profesional de al menos tres años y satisfacer los mismos requisitos que para ser juez, salvo el de la edad mínima.*

*Los actuarios deberán ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos, con título de licenciado en derecho expedido legalmente, gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Los secretarios y actuarios de los juzgados de distrito serán nombrados conforme a las disposiciones relativas a la carrera judicial.*

EL artículo 110 de la LOPJF establece las distintas clases de servidores públicos jurisdiccionales que integran la Carrera Judicial, los cuales excluyen únicamente a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que los mismos tienen una designación que no depende del Consejo de la Judicatura Federal, una vez más en atención a la supremacía de dicho órgano dentro el Poder Judicial, y por lo mismo no están incluidos en el sistema de Carrera Judicial que el mismo controla.

*ARTICULO 110. La Carrera Judicial está integrada por las siguientes categorías:*

- I. Magistrados de circuito;*
- II. Juez de distrito;*
- III. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;*
- IV. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;*
- V. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro;*
- VI. Secretario de Acuerdos de Sala;*
- VII. Subsecretario de Acuerdos de Sala;*
- VIII. Secretario de Tribunal de Circuito;*
- IX. Secretario de Juzgado de Distrito; y*
- X. Actuario del Poder Judicial de la Federación.*

Sobre esto último es de mencionarse que el sistema de carrera judicial en nuestro país, no es totalmente cerrado, esto es, que excluye para su selección a sujetos que no pertenezcan al Poder Judicial, en cambio admite la posibilidad de que cierto porcentaje de las plazas vacantes (en las

proporciones que el propio Consejo estime pertinente) a ser cubiertas por los exámenes de oposición a llevarse a cabo, puedan ser solicitadas por individuos ajenos a la carrera judicial, examinándose a los mismos igualmente por sus antecedentes y aptitudes para el cargo a otorgar, lo cual implica que los cargos de Jueces de Distrito y Magistrados pueden ser otorgados de manera abierta a la población con aptitudes para ello. Incluso existe un sistema de oposición interna entre varios Jueces de Distrito, a manera de oposición interna, para adscripciones a circuitos más importantes o un cargo más alto, introduciendo el concepto de promociones horizontales (promoción a la misma clase de cargo en una mejor plaza), como política de avance dentro del Poder Judicial de la Federación, paralelo al sistema tradicional de promoción vertical (promoción a un cargo más alto, independientemente de la importancia del circuito).<sup>155</sup>

Recientemente se publicó que la conformación del Poder Judicial en relación con sus servidores públicos conforme a las reglas anteriores a la introducción del actual sistema de carrera judicial denota que todavía es mayoritario el porcentaje de éstos en una relación de 55 (300 juzgadores) contra 45 por ciento (243 juzgadores), con los que se encuentran en funciones conforme al sistema introducido con la reforma de 1995.<sup>156</sup>

Por su parte el artículo 118 de la LOPJF al abundar respecto a la designación y adscripción de los miembros del Poder Judicial atribuye al Pleno del Consejo de la Judicatura la facultad de asignar competencia territorial a los distintos órganos jurisdiccionales, así como la adscripción de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito a los mismos, incluyéndose también la reorganización de materias a los órganos de un circuito jurisdiccional, según las necesidades que así lo requieran en el circuito que corresponda, abriendo la posibilidad que en todo momento sea posible para los Magistrados y Jueces de Distrito escoger la plaza donde desempeñar sus labores, cuando las circunstancias así lo permitan.

---

<sup>155</sup> José Ramón Cossío Díaz. op. cit. p. 90.

<sup>156</sup> *Cuatro años del Consejo de la Judicatura Federal. Logros y Avances (8 de Abril 1999)*. Artículo publicado en periódico Reforma. Sección Nacional páginas 16 y 17 A.

Es de resaltar la cuestión de que los Ministros (y por lo tanto el sistema de designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación está excluido totalmente del sistema de carrera judicial implantado con la reforma de 1995, cuya designación implica la participación de los otros dos órganos del Estado, puesto que para *“nombrar ministros de la Corte, el Presidente de la República somete una terna a consideración del Senado, el cual hará la designación entre los candidatos propuestos. También con relación al Poder Judicial de la Federación, el Presidente de la República designa uno de los consejeros que integran el Consejo de la Judicatura Federal ...en todo caso se buscan candidatos que ofrezcan imparcialidad, honradez, capacidad y probidad en la impartición de justicia”*.<sup>157</sup> Sin embargo en dicha designación no aparecen los distintos sistemas de evaluación propiamente profesionales y llevados a cabo por profesionales, sino más bien entran en el cuadro los sistemas políticos (que si bien están atenuados y ampliamente respaldados académicamente, no pueden ser sin sinónimo del sistema profesional de carrera judicial que existe en el resto del Poder Judicial), máxime la preponderancia de dichos nombramientos y su trascendencia en el gobierno del Poder Judicial.

*ARTICULO 118. Corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, asignar la competencia territorial y el órgano en que deban ejercer sus funciones los magistrados de circuito y jueces de distrito.*

*Asimismo, le corresponde, de conformidad con los criterios establecidos en el presente capítulo, readscribir a los magistrados de circuito y jueces de distrito a una competencia territorial o a un órgano de materia distinta, siempre que las necesidades del servicio así lo requieran y haya causa fundada y suficiente para la readscripción.*

*Siempre que ello fuere posible, y en términos de lo dispuesto en este capítulo, el Consejo de la Judicatura Federal establecerá las bases para que los jueces y magistrados puedan elegir la plaza y materia del órgano de adscripción.*

Conforme al artículo 119 de la LOPJF dicha oportunidad de primera adscripción para Magistrados o Jueces, será otorgada bajo los lineamientos propios de la Carrera Judicial, para los individuos calificados por el Instituto de la Judicatura, por sus grados académicos, así como sus calificaciones obtenidas en los cursos impartidos por dicho Instituto, sus antecedentes y desarrollo profesionales, para los casos de primera asignación en caso de varias vacantes para el mismo cargo.

<sup>157</sup> Germán Fernández Aguirre. “El Sistema de Justicia en México” . La Justicia Mexicana, hacia el siglo XXI. UNAM y Senado de la República. LVI Legislatura. México, 1997. pp. 35 y 36

*ARTICULO 119. En aquellos casos en que para la primera adscripción de magistrados de circuito o jueces de distrito haya varias plazas vacantes, el Consejo de la Judicatura Federal tomará en consideración, de conformidad con el acuerdo respectivo, los siguientes elementos:*

- I. La calificación obtenida en el concurso de oposición;*
- II. Los cursos que haya realizado en el Instituto de la Judicatura;*
- III. La antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o la experiencia profesional;*
- IV. En su caso, el desempeño en el Poder Judicial de la Federación, y*
- V. El grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente.*

El artículo 120 de la LOPJF al referirse a la oportunidad de elegir o asignar plaza, a un Magistrado de Circuito o Juez de Distrito, en los casos de reasignación, incluye los antecedentes en el desempeño de las funciones de los mismos en el Poder Judicial, tanto aquellos registrados en el Instituto de la Judicatura como en la Contraloría del Poder Judicial, conforme a las reglas de valoración que se establezcan en el reglamento respectivo. Así las cosas los antecedentes (cuando los haya) influirán directamente en dicha oportunidad de elegir plaza, y las quejas administrativas que en su caso existan, las mismas serán incluidas en el expediente personal de todos y cada uno de los miembros del Poder Judicial, a cargo de la Contraloría.

*ARTICULO 120. Tratándose de cambios de adscripción de magistrados de circuito y jueces de distrito se considerarán los siguientes elementos:*

- I. Los cursos de enseñanza y capacitación que se hayan realizado en el Instituto de la Judicatura;*
- II. La antigüedad en el Poder Judicial de la Federación;*
- III. El grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente;*
- IV. Los resultados de las visitas de inspección, y*
- V. La disciplina y desarrollo profesional.*

*El valor de cada elemento se determinará en el reglamento respectivo y deberá constar en las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal en que se acuerde un cambio de adscripción.*

El artículo 121 de la LOPJF habla de los aspectos a tomar en cuenta para la ratificación de los cargos de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los cuales en términos generales se refieren a una ausencia de faltas graves administrativas en su desempeño de sus funciones a efecto de ser ratificado, en su cargo y asignación, conforme a los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.

*ARTICULO 121. Para la ratificación de magistrados de circuito y jueces de distrito a que se refiere el primer párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos*



*Mexicanos, el Consejo de la Judicatura Federal tomará en consideración, de conformidad con el reglamento respectivo, los siguientes elementos:*

- I. El desempeño que se haya tenido en el ejercicio de su función;*
- II. Los resultados de las visitas de inspección;*
- III. El grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente;*
- IV. No haber sido sancionado por falta grave, con motivo de una queja de carácter administrativa, y*
- V. Los demás que estime pertinentes, siempre que consten en acuerdos generales publicados con seis meses de anticipación a la fecha de la ratificación.*

El título Octavo de la Ley Orgánica versa sobre la responsabilidad administrativa de los miembros del Poder Judicial, que aunado con los artículos 209 y 219 a 222 de la misma ley, establecen los procedimientos de queja administrativa, tanto para los Ministros, Magistrados y Jueces en el caso del título Octavo mencionado como para los miembros del Tribunal Electoral, en los artículos 219 a 222 mencionados, cuyo estudio en detalle corresponde al capítulo cuarto del presente trabajo.

## **6.- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

### **a) Justicia Electoral**

Como efecto de la evolución del derecho electoral contemporáneo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, la paulatina introducción de la Justicia Electoral en nuestro país ha ido tomando mayor seriedad y relevancia jurídica, particularmente con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, ahora bien a la justicia electoral la podemos definir como *“el medio para conducir en justicia y por los cauces del derecho sus procesos democráticos para la elección de sus gobernantes; esto es, que el proceso electoral en nuestro país deberá ajustarse a los controles de constitucionalidad y legalidad”*<sup>158</sup>, como reflejo del sistema republicano, representativo, democrático y federal.

Los valores a proteger a través del Derecho Electoral y sus instituciones son:

<sup>158</sup> José de Jesús Covarrubias Dueñas. op. cit. p. 38.

- 1.-El principio de libre e igual participación en los asuntos políticos del país.
- 2.- La protección del sufragio universal, libre, secreto y directo.
- 3.-Pluralismo político.
  - a).- Protección de las libertades políticas
  - b).- Libertades políticas
- 4.-Condiciones equitativas para la competencia electoral.
- 5.-Sistema electoral representativo
- 6.-Seguridad jurídica
  - a) Legalidad electoral
  - b) Certeza y objetividad de los resultados electoral
  - c) Imparcialidad e Independencia de los órganos electorales
  - d) Responsabilidad (incluyendo la responsabilidad por los delitos en materia electoral contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, el COFIPE establece en sus artículos 264 a 272 faltas “administrativas” en que pueden incurrir los funcionarios electorales así como los partidos y los observadores electorales)
- 7.- Paz social
  - a) Solución pacífica e institucional de los conflictos electorales.
  - b) Tolerancia y consenso<sup>159</sup>

Abandonando el criterio convencional que se había venido sosteniendo en el Poder Judicial Federal era el propuesto por Ignacio Vallarta hasta propiamente 1996, quien excluyó a las cuestiones político-electorales de las posibles formas judiciales de una controversia, excluyendo efectivamente a la Suprema Corte de dichas cuestiones, salvo los aislados casos en que se intentó judicializar dichas controversias en 1977 con la reclamación en favor de los partidos políticos para impugnar ante la Suprema Corte la calificación de

<sup>159</sup> J. Jesús Orozco Henríquez. *Consideraciones sobre el Derecho Electoral Federal Mexicano*. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 1997. No. 9 pp. 97 a 107.

elecciones de Diputados Federales, la cual era meramente declarativa (la cual siguió dicho criterio hasta la fecha, ante lo cual fue lo técnico y apropiado crear un órgano jurisdiccional en materia federal para conocer de las particularidades del derecho electoral y sus peculiares controversias, cuando se reconoció la necesidad de un ámbito jurisdiccional donde resolver las impugnaciones pacíficas y de derecho en materia de sufragio público, a partir de 1990 con la creación del entonces Tribunal Federal Electoral, ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano autónomo).

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia (conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, L.G.S.M.I.M.E.) para las controversias en materia electoral que versan sobre el voto activo, que conforme a la Constitución corresponde como derecho y obligación a todo ciudadano en pleno goce de sus prerrogativas ciudadanas respecto de la integración de aquellos órganos de gobierno de elección popular y que dicho derecho conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (C.F.I.P.E.) es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, quedando prohibida toda presión o coacción sobre el mismo. A un lado del voto activo está el voto pasivo, consistente en el derecho de ser votado en elecciones de cargos de sufragio popular, sin existir mayores limitaciones al ejercicio de los derechos ciudadanos si no es por delito que merezca pena corporal (desde el auto de formal prisión y durante el período de cumplimiento de la pena corporal), vagancia o ebriedad consuetudinaria, ser prófugo de la justicia y por sentencia ejecutoriada que así lo condene expresamente (artículo 38 constitucional), a éstos casos hay que agregar la incapacidad legal o natural de la persona en cuestión.

El Tribunal Electoral es el encargado de ver que dichos derechos sean respetados, así como la constitucionalidad de las normas y procedimientos electorales en las elecciones federales (de exclusiva competencia de la Sala Superior del mismo), así como los conflictos o diferencias entre el propio Tribunal Electoral y sus servidores; y de entre el Instituto Federal Electoral y sus miembros, estableciendo sanciones a quienes no cumplan con las normaciones, igualmente poco a poco se está configurando la posibilidad de que dicho Tribunal pueda efectivamente anular elecciones y ordenar su reposición, incluso excluyendo al perpetrador de la legalidad del proceso

electoral cuando el caso lo amerite. Esto último denota la extrema delicadeza con que deben proceder los miembros de dicho órgano judicial y su conducta que reflejen en los medios de impugnación en el proceso electoral (*entendido éste como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión*<sup>160</sup>) dado lo particularmente trascendente para la pacífica convivencia de los miembros de una población determinada, en el importante evento que es la elección de gobernantes y representantes (lo cual excluye la posibilidad siquiera de rezagos en dichas controversias a fin de conservar el Estado de Derecho aún en la inconformidad con el proceso electoral).

Los medios de impugnación en materia electoral <sup>161</sup>se pueden clasificar en “*revisión*(de naturaleza administrativo, extraordinariamente conocido por el Tribunal Electoral), *apelación y reconsideración* (arts. 61 L.G.S.M.I.ME y 262 del C.F.I.P.E.) y los *juicios de inconstitucionalidad* (art. 86 L.G.S.M.I.ME , y los *Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano* (arts. 79, 80 y 82 del L.G.S.M.I.ME , de *Revisión Constitucional Electoral y para Dirimir Conflictos*”<sup>162</sup>, y el juicio de inconformidad en menor grado en casos excepcionales (art. 82 L.G.S.M.I.ME)<sup>163</sup>, a esto es de agregar la competencia del Tribunal Electoral para conocer las controversias laborales de los Servidores del Instituto Federal Electoral.<sup>164</sup>

<sup>160</sup> José de Jesús Covarrubias Dueñas. op. cit . p. 48.

<sup>161</sup> Para un muy concreto y fiable estudio de los distintos medios de impugnación en materia electoral sus finalidades y objetivos se recomienda consultar la Biblioteca Virtual del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su página de Internet: <http://tfepagrife.gob.mx/document/publicac.html>, en el rubro Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales.

<sup>162</sup> José de Jesús Covarrubias Dueñas. op. cit. pp. 43 a 46.

<sup>163</sup> Flavio Galván Rivera. *Control de Constitucionalidad de Actos y Resoluciones de Autoridades Electorales*. Vid. Revista Jurídica Jaliscience.op. cit. pp. 183 y 184.

<sup>164</sup> Un breve estudio de los distintos medios de impugnación en materia electoral se puede consultar en el artículo de José Luis de la Peza Muñoz-Cano “*La Reforma Federal en Materia Electoral y su Impacto en las Legislaturas Locales*”, en la Revista Ameinape sobre la Administración de Justicia en México, editada por la Asociación Mexicana de Egresados del INAP

Como se ha mencionado antes el desbordante contenido político de la competencia del Tribunal Electoral, crea su propio conjunto de fenómenos jurídicos en al justicia electoral, entre los que destaca la admisión de recursos llamados innominados, mismos que de acuerdo al propio Tribunal Electoral por su redacción y por las leyes en que se fundan los agravios (sin mayor abundamiento o información al respecto, excepto que fueron resueltos como notoriamente improcedentes después de darles inexplicable proceso)<sup>165</sup>, no quedan comprendidos en ninguno de los recursos para los que la ley le da competencia, en estricto sentido dichos recursos deberían ser inadmisibles y propiamente el órgano judicial carece de competencia para resolverlos, sin embargo los mismos existieron (aún cuando ello sea en un muy escaso número) y por lo mismo crean un débil precedente de nuevas posibilidades (y complicaciones) al concepto de competencia y jurisdicción de los órganos judiciales, igualmente abre posibilidades a insospechadas posibilidades en la diversificación de recursos ad hoc a la controversia en cuestión, algo que puede muy bien entenderse como una degeneración de los medios de impugnación (independientemente del sentido en que se resuelvan), ante la elasticidad de la competencia de los órganos para procedimientos que quedan fuera de todo contexto legal-procesal (aún cuando en el caso de los dos recursos innominados por los que se impugnó la inconstitucionalidad de leyes electorales, ambos se resolvieron por la Sala como notoriamente improcedentes).

El artículo 184 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, habla sobre el Tribunal Electoral, como la máxima autoridad jurisdiccional en materia federal, y el mismo forma parte del Poder Judicial Federal, con excepción de las declaraciones de inconstitucionalidad por alguna norma electoral de cuya competencia conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación

*Artículo 184.- De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.*

---

de España A.C., No. 3 Enero-Junio, 1997, fungiendo como coordinadores Héctor Fix-Fierro y Juan Ricardo Jiménez Gómez.

<sup>165</sup> Informe Anual del Tribunal Electoral de la Federación 1996-1997, Índice General, publicado por el propio Tribunal Electoral en su Biblioteca Virtual de Internet ubicado en <http://tfepagtrife.gob.mx/document/publicac.html>.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación funcionará tanto en Pleno en Sala Superior y dividido en cinco Salas Regionales, estableciéndose en el artículo 185 de la LOPJF que sus sesiones de jurisdicción serán públicas.

*Artículo 185.- El Tribunal Electoral funcionará con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales; sus sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas.*

### **b) Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

La Sala Superior del Tribunal Electoral de acuerdo al artículo 187 de la LOPJF, se integrará por siete magistrados electorales, de entre los cuales se elegirá un presidente.

*Artículo 187.- La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales y tendrá su sede en el Distrito Federal. Bastará la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se tomarán por unanimidad, mayoría calificada en los casos expresamente señalados en las leyes o mayoría simple de sus integrantes.*

*Para hacer la declaración de validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes.*

*Los magistrados electorales sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto. En caso de empate el presidente tendrá voto de calidad...*

Por su parte el artículo 191 de la LOPJF hace la enumeración de las atribuciones y obligaciones propias de su cargo, entre las cuales se encuentran por supuesto la de representar al Tribunal Electoral, mantener la correspondencia del mismo, presidir tanto la Sala Superior como la Comisión de Administración, ésta última encargada entre otras funciones, de la vigilancia del personal del Tribunal Electoral como lo es la Comisión de Vigilancia en el Consejo de la Judicatura, para efectos de responsabilidad administrativa, presidir las sesiones de la Sala Superior, y efectuar el voto de calidad en caso de empates en las discusiones, vigilar que se cumplan las determinaciones del Pleno del Tribunal, la efectiva resolución de los asuntos que le competan, así como la distribución del mismo, someter ante la Comisión de Administración el anteproyecto de presupuesto anual, para que después ésta lo someta a la Suprema Corte de Justicia para su inclusión en el

presupuesto del Poder Judicial Federal, así también es el encargado únicamente de vigilar que las Salas regionales tengan sus recursos humanos y materiales suficientes, vigilar el cumplimiento de su reglamento interno, llevar el control de las asistencias y ausencias de sus miembros para efectos de designar o remover magistrados electorales, y dar aviso de las ausencias al Presidente de la Suprema Corte, a fin de respetar su intervención en la designación de nuevos magistrados, así como la facultad de decretar la suspensión, separación o cese de funciones de los titulares de la Presidencia del Tribunal, y el personal directamente adscrito a la misma, igualmente debe rendir un informe anual ante la Suprema Corte de Justicia, ante los miembros del Consejo de la Judicatura y los demás miembros del Tribunal Electoral, respecto de las labores del propio Tribunal, así como ordenar su publicación, antes que el informe respectivo del resto del Poder Judicial de la Federación, igualmente es el facultado para solicitar la información necesaria tanto a las instituciones en materia electoral así como a los diversos grupos políticos a efecto de resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, convocar a sesiones extraordinarias a las Salas Regionales que correspondan a la demarcación jurisdiccional correspondiente.

*Artículo 191.- El presidente del Tribunal Electoral tendrá las atribuciones siguientes:*

*I.- Representar al Tribunal Electoral y celebrar todo tipo de actos jurídicos y administrativos que se requieran para el buen funcionamiento del mismo;*

*II.- Presidir la Sala Superior y la Comisión de Administración;*

*III.- Conducir las sesiones de la Sala Superior y conservar el orden durante las mismas. Cuando los asistentes no guarden la compostura debida, podrá ordenar el desalojo de los presentes y continuar la sesión en privado;*

*IV.- Proponer oportunamente a la Sala Superior el nombramiento de los funcionarios que son de su competencia;*

*V.- Designar a los titulares y al personal de las coordinaciones adscritas directamente a la presidencia, así como las demás que se establezcan para el buen funcionamiento del Tribunal;*

*VI.- Vigilar que se cumplan las determinaciones de la Sala Superior;*

*VII.- Despachar la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior;*

*VIII.- Llevar las relaciones con autoridades o instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, que tengan vínculos con el Tribunal;*

*IX.- Someter a la consideración de la Comisión de Administración el anteproyecto de presupuesto del Tribunal Electoral, a efecto de que, una vez aprobado por ella, lo proponga al presidente de la Suprema Corte de Justicia para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación;*

*X.- Vigilar que las Salas cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su buen funcionamiento;*

*XI.- Convocar a sesiones públicas o reuniones internas de magistrados electorales y demás personal jurídico, técnico y administrativo del Tribunal Electoral;*

*XII.- Convocar oportunamente, en los términos que acuerde la Comisión de Administración, a la Sala Regional que sea competente para conocer y resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales extraordinarios, de conformidad con lo previsto por los artículos 192, segundo párrafo y 195, último párrafo, de esta ley;*

- XIII.- Vigilar que se adopten y cumplan las medidas necesarias para coordinar las funciones jurisdiccionales y administrativas de las Salas;*
- XIV.- Vigilar que se cumplan las medidas adoptadas para el buen servicio y disciplina en las oficinas de la Sala Superior y tomar cualquier medida urgente y necesaria para ello, informándolo de inmediato a la Comisión de Administración;*
- XV.- Conceder licencias, de acuerdo con los lineamientos que dicte la Comisión de Administración, a los servidores de la Sala Superior;*
- XVI.- Comunicar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las ausencias definitivas de los magistrados electorales para los efectos que procedan de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales aplicables;*
- XVII.- Nombrar al magistrado o magistrados electorales que deban proveer los trámites en asuntos de carácter urgente durante los períodos vacacionales de la Sala Superior;*
- XVIII.- Turnar a los magistrados electorales de la Sala Superior, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interno del Tribunal, los expedientes para que formulen los proyectos de resolución;*
- XIX.- Requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos, agrupaciones u organizaciones políticas, o de particulares, pueda servir para la sustanciación o resolución de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes;*
- XX.- Ordenar, en casos extraordnarios, que se realice alguna diligencia o se desahogue o perfeccione alguna prueba, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes;*
- XXI.- Rendir un informe anual ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros del Tribunal Electoral y los del Consejo de la Judicatura Federal, y ordenar su publicación en una edición especial. Dicho informe deberá hacerse antes de que el presidente de la Suprema Corte rinda el que corresponde a las labores del Poder Judicial de la Federación, y en los años de proceso electoral federal, una vez que haya concluido el mismo;*
- XXII.- Proporcionar al presidente de la Suprema Corte de la Nación la información que requiera para rendir el informe al que se refiere la fracción XI del artículo 14 de esta ley;*
- XXIII.- Decretar la suspensión, remoción o cese de los titulares y personal de las coordinaciones que dependan de la presidencia del Tribunal, así como del personal adscrito directamente a la misma y proponer a la Comisión de Administración lo mismo respecto del Secretario Administrativo;*
- XXIV.- Acordar con los titulares de las coordinaciones adscritas a la Presidencia del Tribunal, los asuntos de su competencia;*
- XXV.- Vigilar que se cumplan las disposiciones del Reglamento Interno del Tribunal, y*
- XXVI.- Las demás que señalen las leyes, el Reglamento Interno o aquellas que sean necesarias para el correcto funcionamiento del Tribunal.*

La Sala Superior contará con un Secretario General y un Subsecretario General, conforme al artículo 200 de la LOPJF.

*Artículo 200.- Para el ejercicio de sus funciones la Sala Superior contará con un secretario general de acuerdos y un subsecretario general de acuerdos que serán nombrados en los términos del artículo 188 de esta ley.*

El Secretario General conforme al artículo 201 de la LOPJF tiene a su cargo el apoyo directo al Presidente de la Sala Superior en sus tareas, escrutador y fedatario de las votaciones realizadas en las sesiones de la Sala y



el levantamiento del acta respectiva, llevar el control del turno de los expedientes a los distintos magistrados, la vigilancia de que las actuaciones de la Sala se hagan dentro de sus términos establecidos, autorizar mediante su firma las actuaciones de la Sala Superior, expide las certificaciones de las constancias que correspondan a dicho órgano judicial, así como la supervisión tanto de la Oficialía de Partes de la Sala Superior y el control del Archivo de los expedientes bajo custodia tanto de la Sala Superior como de las Salas Regionales a efecto de cuidado, concentración y preservación.

*Artículo 201.- El secretario general de acuerdos tendrá las atribuciones siguientes:*

- I.- Apoyar al presidente del Tribunal en las tareas que le encomiende;*
- II.- Dar cuenta, tomar las votaciones y formular el acta respectiva en las sesiones de la Sala Superior;*
- III.- Revisar los engroses de las resoluciones de la Sala Superior;*
- IV.- Llevar el control del turno de los magistrados electorales;*
- V.- Supervisar el debido funcionamiento de la Oficialía de Partes de la Sala Superior;*
- VI.- Supervisar que se hagan en tiempo y forma las notificaciones de la Sala Superior;*
- VII.- Supervisar el debido funcionamiento de los Archivos Jurisdiccionales de la Sala Superior y de las Salas Regionales y, en su momento, su concentración y preservación;*
- VIII.- Dictar, previo acuerdo con el presidente del Tribunal, los lineamientos generales para la identificación e integración de los expedientes;*
- IX.- Autorizar con su firma las actuaciones de la Sala Superior;*
- X.- Expedir los certificados de constancias que se requieran, y*
- XI.- Las demás que le señalen las leyes.*

### **c) Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

Las Salas Regionales (que corresponden a las distintas circunscripciones plurinominales en que se divide el territorio del país que conforme a la publicación del 12 de agosto de 1996 corresponden a las cinco demarcaciones en que actualmente se encuentra dividida la competencia de las Salas regionales, ubicadas en la cabecera de la circunscripción territorial correspondiente en su ciudad capital).

Son competentes para conocer de las apelaciones en las que se impugnen las resoluciones de los Consejos Electorales Locales (de los recursos de revisión llevados a cabo en los mismos), así como de los juicios de protección de derechos políticos cuando no se entregue la credencial para votar, así como los juicios de inconformidad que versen sobre las impugnaciones en las elecciones de Diputados Federales de Mayoría y de Senadores de Mayoría y de Primera Minoría. (por exclusión en los demás casos conocerá la Sala Superior del Tribunal Electoral).

Las Salas Regionales por su parte estarán integradas únicamente por tres magistrados electorales, en los términos y forma que se establezca para las demarcaciones territoriales plurinominales, como establece el artículo 192 de la LOPJF.

*Artículo 192.- El Tribunal Electoral contará con cinco Salas Regionales, mismas que deberán quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo. Se integrarán por tres magistrados electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley de la materia.*

*En los casos de elecciones federales extraordinarias, la Sala Regional con competencia territorial en donde hayan de celebrarse, será convocada por el presidente del Tribunal, en los términos que acuerde la Comisión de Administración, para que se instale y funcione con el mínimo personal indispensable durante los plazos necesarios, a fin de resolver las impugnaciones que pudieren surgir durante las mismas.*

Las Salas Regionales a su vez, designarán a su presidente entre sus titulares por cada período de funcionamiento como establece el artículo 196 de la LOPJF.

*Artículo 196.- Las Salas Regionales elegirán a su presidente, de entre los magistrados electorales que la integran, para cada período en que deban funcionar*

Dichos Presidentes tendrán a su cargo las atribuciones y obligaciones que se encuentran enumeradas en el artículo 197 de la LOPJF, entre los cuales se establecen la representación de la Sala y el despacho de la correspondencia de la misma, la dirección de los debates y discusiones que en ella se lleven, con voto de calidad en caso de empate, así como la vigilancia del orden de las propias sesiones, la distribución del trabajo entre los distintos magistrados electorales, la vigilancia del cumplimiento de las determinaciones de la Sala, igualmente debe tramitar ante la Comisión Administrativa directamente los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones, igualmente es el encargado de solicitar directamente ante el mismo órgano la suspensión, separación o cesación en funciones del personal de la Sala regional que incurra en faltas administrativas, igualmente es el facultado para requerir información tanto de las autoridades electorales y organismos políticos la información necesaria para la resolución de los asuntos sometidos a su jurisdicción.

*Artículo 197.- Los presidentes de las Salas Regionales tendrán las atribuciones siguientes:*

- I.- Representar a la Sala y despachar la correspondencia de la misma;*
- II.- Presidir la Sala, dirigir los debates y conservar el orden durante los mismos; cuando los asistentes no guarden la compostura debida, podrán ordenar el desalojo de la Sala y la continuación de la sesión en privado;*
- III.- Turnar los asuntos entre los magistrados que integren la Sala;*
- IV.- Vigilar que se cumplan las determinaciones de la Sala;*
- V.- Informar a la Sala sobre la designación del secretario general, secretarios, actuarios y demás personal jurídico y administrativo de la Sala, conforme a los lineamientos generales establecidos por la Comisión de Administración;*
- VI.- Tramitar ante la Comisión de Administración los requerimientos de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el buen funcionamiento de la Sala;*
- VII.- Informar permanentemente al presidente de la Comisión de Administración sobre el funcionamiento de la Sala, el número de impugnaciones recibidas y el trámite, sustanciación y resolución que les recaiga;*
- VIII.- Convocar, según corresponda, a sesión pública y a reuniones internas, a los magistrados electorales, secretario general, secretarios y demás personal jurídico y administrativo de la Sala;*
- IX.- Informar al presidente de la Comisión de Administración sobre las ausencias definitivas de los magistrados electorales, secretario general, secretarios y demás personal jurídico y administrativo de la Sala;*
- X.- Requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos o de particulares, pueda servir para la sustanciación o resolución de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes;*
- XI.- Ordenar, en casos extraordinarios, que se realice alguna diligencia o se desahogue o perfeccione alguna prueba, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes;*
- XII.- Solicitar al presidente del Tribunal, para que lo someta a la Comisión de Administración, la suspensión, remoción o cese de magistrados electorales, secretario general, secretarios, actuarios, así como del personal jurídico y administrativo de la Sala;*
- XIII.- Apoyar en la identificación y clasificación de los criterios sostenidos por la Sala;*
- XIV.- Vigilar que se cumplan las disposiciones del Reglamento Interno del Tribunal, y*
- XV.- Las demás que sean necesarias para el correcto funcionamiento de la Sala o que establezca la ley o el Reglamento Interno.*

Por su parte el artículo 199 de la LOPJF establece las atribuciones de los magistrados electorales, entre las cuales se encuentran su asistencia y participación en las sesiones de la Sala a efecto de emitir voto respecto de los asuntos ahí ventilados, y en su caso la elaboración de los proyectos de sentencia, así como la exposición de los mismos en forma pública personalmente o a través de su secretario, la recepción, calificación y en su caso admisión de los recursos interpuestos por las partes en conflicto así como sus escritos, así como los proyectos de desechamiento cuando se trate de impugnaciones notoriamente improcedentes, la formulación de los requerimientos ordinarios a ser enviados por el Presidente de la Sala a fin de recabar la información necesaria para los asuntos bajo su estudio, el mismo artículo establece que todos los magistrados electorales estarán asistidos de los

secretarios instructores de estudio y cuenta que se requieran y asignen para el desempeño de sus labores.

*Artículo 199.- Son atribuciones de los magistrados electorales las siguientes:*

*I.- Concurrir, participar y votar, cuando corresponda, en las sesiones públicas y reuniones internas a las que sean convocados por el presidente del Tribunal o los presidentes de Sala;*

*II.- Integrar las Salas para resolver colegiadamente los asuntos de su competencia;*

*III.- Formular los proyectos de sentencias que recaigan a los expedientes que les sean turnados para tal efecto;*

*IV.- Exponer en sesión pública, personalmente o por conducto de un secretario, sus proyectos de sentencia, señalando las consideraciones jurídicas y los preceptos en que se funden;*

*V.- Discutir y votar los proyectos de sentencia que sean sometidos a su consideración en las sesiones públicas;*

*VI.- Realizar los engroses de los fallos aprobados por la Sala, cuando sean designados para tales efectos;*

*VII.- Admitir los medios de impugnación y los escritos de terceros interesados o coadyuvantes, en los términos que señale la ley de la materia;*

*VIII.- Someter a la Sala de su adscripción los proyectos de sentencia de desechamiento cuando las impugnaciones sean notoriamente improcedentes o evidentemente frívolas, en los términos de la ley de la materia;*

*IX.- Someter a la Sala de su adscripción los proyectos de sentencia relativos a tener por no interpuestas las impugnaciones o por no presentados los escritos cuando no reúnan los requisitos que señalen las leyes aplicables;*

*X.- Someter a la Sala de su adscripción las resoluciones que ordenen archivar como asuntos total y definitivamente concluidos las impugnaciones que encuadren en estos supuestos, de conformidad con las leyes aplicables;*

*XI.- Someter a consideración de la Sala respectiva, cuando proceda, la acumulación de las impugnaciones así como la procedencia de la conexidad, en los términos de las leyes aplicables;*

*XII.- Formular los requerimientos ordinarios necesarios para la integración de los expedientes en los términos de la legislación aplicable, y requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos o de particulares, pueda servir para la sustanciación de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables;*

*XIII.- Girar exhortos a los juzgados federales o estatales encomendándoles la realización de alguna diligencia en el ámbito de su competencia, o efectuar por sí mismos las que deban practicarse fuera de las oficinas de la Sala;*

*XIV.- Participar en los programas de capacitación institucionales y del Centro de Capacitación Judicial Electoral, y*

*XV.- Las demás que les señalen las leyes o el Reglamento Interno del Tribunal o las que sean necesarias para el correcto funcionamiento del Tribunal.*

*Cada magistrado de la Sala Superior y de las Salas Regionales contará permanentemente con el apoyo de los secretarios instructores y de estudio y cuenta que sean necesarios para el desahogo de los asuntos de su competencia.*

A su vez las Salas Regionales contarán con un Secretario General, que tiene a su cargo el mismo cúmulo de atribuciones que el Secretario General de la Sala Superior, variando únicamente en lo que se refiere al control del Archivo de la Sala Regional a su custodia, a fin de que el mismo sea remitido

en su oportunidad al archivo de Sala Superior, localizado igual que ésta en el Distrito Federal, por otro lado el Secretario General de las Salas Regionales tiene a su cargo la supervisión del funcionamiento de las distintas áreas de la Sala y mantener al día al Presidente de la misma de los asuntos ventilándose en la propia Sala.

*Artículo 204.- Los secretarios generales de las Salas Regionales tendrán las atribuciones siguientes:*

- I.- Apoyar al presidente de la Sala en las tareas que le encomiende;*
- II.- Dar cuenta, tomar las votaciones y formular el acta respectiva en las sesiones de la Sala;*
- III.- Revisar los engroses de las resoluciones de la Sala;*
- IV.- Llevar el control del turno de los magistrados electorales de la Sala respectiva;*
- V.- Supervisar el debido funcionamiento de la Oficialía de Partes de la Sala;*
- VI.- Supervisar que se hagan en tiempo y forma las notificaciones de la Sala;*
- VII.- Supervisar el debido funcionamiento del Archivo Jurisdiccional de la Sala y, en su momento, su envío oportuno al presidente del Tribunal;*
- VIII.- Autorizar con su firma las actuaciones de la Sala;*
- IX.- Expedir los certificados de constancias que se requieran;*
- X.- Informar permanentemente al presidente de la Sala sobre el funcionamiento de las áreas a su cargo y el desahogo de los asuntos de su competencia, y*
- XI.- Las demás que les señalen las leyes.*

#### **d) Comisión de Administración del Tribunal Electoral**

Con la finalidad de conservar una mayor autonomía en el Tribunal Electoral, la Ley Orgánica le ha conferida a un órgano administrativo especializado distinto del Consejo de la Judicatura Federal como lo es la Comisión de Administración, la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los miembros de éste Tribunal, tal y como aparece en el artículo 205 de la LOPJF.

Dicha Comisión está integrada por el Presidente del Tribunal Electoral, un magistrado electoral de Sala Superior y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal, de los cuales se escogerá al magistrado de circuito con mayor antigüedad en dicho cargo e igualmente al miembro del Consejo de la Judicatura, nombrado por el Senado de la República con mayor antigüedad en el Consejo, por otro lado el titular de la Secretaría Administrativa del propio Tribunal Electoral, tendrá a su cargo la Secretaría de la Comisión de Administración, participando sin votar en sus sesiones, a las cuales debe acudir.

*Artículo 205.- La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral estarán a cargo de la Comisión de Administración.*

*La Comisión de Administración del Tribunal Electoral se integrará por el presidente de dicho Tribunal, quien la presidirá, un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación, así como tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Los comisionados serán: el magistrado de circuito de mayor antigüedad como tal y el consejero designado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión con mayor antigüedad en el Consejo, así como el consejero designado por el Presidente de la República. La Comisión tendrá carácter permanente y sesionará en las oficinas que a tal efecto se destinen en la sede del Tribunal Electoral.*

*El titular de la Secretaría Administrativa del Tribunal fungirá como secretario de la Comisión y concurrirá a las sesiones con voz pero sin voto.*

El artículo 209 de la LOPJF establece las atribuciones de dicha Comisión, las cuales concentran las funciones propias del Consejo de la Judicatura Federal, respecto al resto del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, a fin de establecer el sistema de carrera judicial al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y procurar la actualización profesional de sus miembros.

Es éste órgano el facultado para conocer de las quejas administrativas de los miembros de dicho Tribunal Electoral, tanto de la Sala Superior como de las Salas Regionales, igualmente está facultado para determinar sanciones administrativas conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aunque únicamente está facultado para ordenar la destitución o suspensión de los magistrados electorales regionales, en cuyo caso deberá dar aviso al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de cubrir el cargo destituido. Las resoluciones de dicha Comisión en dichos casos serán apelables ante el Pleno de la propia Sala del Tribunal Electoral. La Comisión a su vez, conocerá de las resoluciones de procedencia a fin de poder proceder penalmente contra los magistrados electorales regionales.

Por otro lado dicha Comisión es la encargada de nombrar al representante del Tribunal en los conflictos laborales ante la Comisión Sustanciadora, respecto a los trabajadores del propio Tribunal, sin embargo el conflicto en sí será resuelto por el Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo al dictamen que rinda dicha comisión.

La Comisión de Administración apoya al Presidente del Tribunal Electoral en la elaboración del anteproyecto del presupuesto de dicho órgano, conjuntando las solicitudes de las Salas Regionales, de igual manera es la encargada de vigilar que se aplique el presupuesto del Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación y sancionar las faltas respecto al mismo, así como el cumplimiento de los miembros del Tribunal con la obligación de declaración patrimonial.

Igualmente dicha Comisión elabora el Reglamento Interno del Tribunal Electoral, para su aprobación por el Pleno del mismo, así también puede expedir la reglamentación interna necesaria a fin de organizarse para cumplir con sus funciones y atribuciones encomendadas, así aquella normatividad que se requiera a fin de procurar el eficiente, profesional y responsable desempeño de funciones de los miembros de dicho tribunal, y la permanente actualización del mismo.

*Artículo 209.- La Comisión de Administración tendrá las atribuciones siguientes:*

*I.- Elaborar el proyecto de Reglamento Interno del Tribunal y someterlo a la aprobación de la Sala Superior;*

*II.- Proveer lo necesario para la instalación oportuna de la Sala Regional que sea competente para conocer y resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales extraordinarios, de conformidad con lo previsto por el último párrafo del artículo 195 de esta ley;*

*III.- Expedir las normas internas en materia administrativa y establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, carrera, escalafón, régimen disciplinario y remoción, así como las relativas a estímulos y capacitación del personal del Tribunal Electoral;*

*IV.- Establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los servicios al público;*

*V.- Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en el Tribunal Electoral;*

*VI.- Autorizar en términos de esta ley a los presidentes de las Salas Regionales para que, en caso de ausencia de alguno de sus servidores o empleados, nombren a un interino;*

*VII.- Conceder licencias en los términos previstos en esta ley;*

*VIII.- Acordar sobre las renunciaciones que presenten los secretarios y demás personal de las Salas Regionales;*

*IX.- Destituir o suspender a los Magistrados de las Salas Regionales, cuando incurran en faltas o conductas graves que lo ameriten y comunicarlo de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos conducentes. En estos casos, el magistrado destituido o suspendido podrá apelar la decisión ante la Sala Superior del Tribunal;*

*X.- Suspender en sus cargos a los magistrados electorales de las Salas Regionales a solicitud de autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. En estos casos, la resolución que se dicte deberá comunicarse a la autoridad que la hubiere solicitado. La suspensión de los magistrados por parte de la Comisión de Administración, constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento. Si se ordenare o efectuare alguna detención en desacato a lo previsto en este precepto, se procederá de conformidad con lo dispuesto en la parte final del segundo párrafo de la fracción X del artículo 81 de esta ley;*

*XI.- Suspender en sus funciones a los magistrados electorales de las Salas Regionales que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda;*

*XII.- Decretar, cuando proceda, la suspensión, remoción o cese de los secretarios generales, secretarios, así como del personal jurídico y administrativo de las Salas Regionales;*

*XIII.- Conocer y resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos en los términos de lo que dispone esta ley, incluyendo aquellas que se*

refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de los correspondientes miembros del Tribunal Electoral;

XIV.- Imponer las sanciones que correspondan a los servidores del Tribunal por las irregularidades o faltas en que incurran en el desempeño de sus funciones, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del propio Tribunal, aplicando los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aquello que fuere conducente;

XV.- Designar, a propuesta de su presidente, al representante del Tribunal ante la Comisión Sustanciadora para los efectos señalados en la fracción anterior;

XVI.- Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los titulares de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración;

XVII.- Nombrar a los servidores públicos de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración, y acordar lo relativo a sus ascensos, licencias, remociones y renunciaciones;

XVIII.- Dictar las bases generales de organización, funcionamiento, coordinación y supervisión de los órganos auxiliares de la propia Comisión;

XIX.- Resolver sobre las renunciaciones y licencias de los titulares de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración, removerlos por causa justificada o suspenderlos en los términos que determinen las leyes y los acuerdos correspondientes, y formular denuncia o querrela en los casos en que proceda;

XX.- Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados de la propia Comisión, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que la propia Comisión dicte en materia disciplinaria;

XXI.- Realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite la Sala Superior;

XXII.- Apercibir, amonestar e imponer multas hasta por ciento ochenta veces el importe del salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la falta, a aquellas personas que falten al respeto de algún órgano o miembro del Tribunal Electoral en las promociones que hagan ante la propia Comisión de Administración;

XXIII.- Formar anualmente una lista con los nombres de las personas que puedan fungir como peritos ante las Salas del Tribunal Electoral, ordenándola por ramas, especialidades, circunscripciones electorales plurinominales, entidades federativas, y de ser posible, por distritos electorales uninominales federales;

XXIV.- Aportar al presidente del Tribunal Electoral todos los elementos necesarios para elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos del Tribunal Electoral a efecto de que, una vez aprobado por la Comisión, sea propuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia a fin de que se incluya en el del Poder Judicial de la Federación, para su envío al titular del Poder Ejecutivo;

XXV.- Ejercer el presupuesto de egresos del Tribunal Electoral;

XXVI.- Emitir las bases mediante acuerdos generales para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Tribunal Electoral, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajusten a los criterios previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XXVII.- Administrar los bienes muebles e inmuebles al servicio del Tribunal Electoral, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento;

XXVIII.- Fijar las bases de la política informática y estadística del Tribunal Electoral;

XXIX.- Establecer, por conducto del Consejo de la Judicatura Federal, la coordinación entre el Instituto de la Judicatura y el Centro de Capacitación Judicial Electoral;

XXX.- Vigilar que los servidores de las Salas Regionales y de la propia Comisión de Administración y de sus órganos auxiliares cumplan en tiempo y forma con la presentación de las declaraciones de situación patrimonial ante el Consejo de la Judicatura Federal, y



*XXXI.- Desempeñar cualquier otra función que la ley o el Reglamento Interno del Tribunal Electoral le encomienden.*

El Presidente de dicha Comisión, tiene investidas las atribuciones que menciona el artículo 210 de la LOPJF, las cuales comprenden la representación de dicha Comisión, llevar su correspondencia, presidir y vigilar el orden de sus sesiones, vigilar la aplicación de las reglamentaciones expedidas por la Comisión así como el funcionamiento de sus órganos auxiliares y los nombramientos del Secretario de Administrativo y a los demás titulares de los órganos auxiliares de la Comisión.

*Artículo 210.- El presidente de la Comisión de Administración tendrá las atribuciones siguientes:*

- I.- Representar a la Comisión;*
- II.- Presidir la Comisión, dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones;*
- III.- Tramitar o turnar, cuando corresponda, los asuntos entre los miembros de la Comisión para que se formulen los proyectos de resolución;*
- IV.- Despachar la correspondencia de la Comisión y firmar las resoluciones o acuerdos, así como legalizar por sí o por conducto del secretario de la Comisión, la firma de cualquier servidor del Tribunal Electoral en los casos en que la ley lo exija;*
- V.- Vigilar el correcto funcionamiento de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración;*
- VI.- Informar al Consejo de la Judicatura Federal de las vacantes de sus respectivos representantes ante la Comisión de Administración, a efecto de que se haga el nombramiento correspondiente;*
- VII.- Nombrar al Secretario Administrativo y a los titulares de los órganos auxiliares, así como al representante ante la Comisión Sustanciadora, y*
- VIII.- Las demás que le señalen la ley, el Reglamento Interno y los acuerdos generales.*

El Secretario Administrativo, así como los demás titulares de los distintos órganos auxiliares de la Comisión conforme al artículo 211 de la LOPJF tendrán enumeradas sus estructuras funciones en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral.

*Artículo 211.- La Comisión de Administración contará con una Secretaría Administrativa y con los órganos auxiliares necesarios para el adecuado ejercicio de las funciones que tiene encomendadas. Su estructura y funciones quedarán determinadas en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral.*

El régimen de responsabilidad administrativa de los miembros del Tribunal Electoral, está delimitado en el artículo 219 de la LOPJF, establece un sistema análogo al establecido para los miembros de la Suprema Corte, remitiendo al Título Octavo de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, expresamente estableciendo que las facultades señaladas para la Suprema Corte de Justicia de la Nación además de las del consejo de la Judicatura

Federal, se entenderán atribuidas a la Comisión de Administración, y las del Presidente de la Suprema Corte de Justicia se entienden conferidas al Presidente del Tribunal Electoral, únicamente en el ámbito del propio Tribunal Electoral.

Las determinaciones de dicha Comisión, serán inatacables, excepto aquellas que se refieran a la destitución o separación de su cargo de los magistrados electorales regionales, las cuales podrán ser apeladas en un término de 10 días ante el Pleno de la Sala Superior del Tribunal.

Por otro lado los magistrados electorales de la Sala Superior únicamente podrán ser retirados de su cargo a través de juicio político, igual que los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

*Artículo 219.- Las responsabilidades de todos los miembros del Tribunal Electoral se regirán por el Título Octavo y las disposiciones especiales del presente Título de esta ley. Para estos efectos, las facultades señaladas para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las del Consejo de la Judicatura Federal se entenderán atribuidas a la Comisión de Administración y las del presidente de la Suprema Corte al presidente del Tribunal Electoral.*

*Las resoluciones que dicten la Sala Superior, el presidente del Tribunal o la Comisión de Administración, salvo los casos previstos en la parte final de la fracción IX del artículo 209 y en el párrafo segundo del artículo 241 de esta ley, en el ámbito de sus respectivas competencias, serán definitivas e inatacables por lo que no procederá juicio o recurso alguno en contra de las mismas.*

*En los casos de excepción a que se refiere el párrafo anterior, el magistrado o servidor destituido podrá apelar sin sujetarse a formalidad alguna, ante la Sala Superior del Tribunal en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de que se le notifique la determinación correspondiente. La Sala Superior resolverá en el término de treinta días hábiles la apelación presentada.*

*Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos de los artículos 110 y 111 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

### **C.- Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.**

El título cuarto de la Constitución Federal establece la base para que exista un sistema de responsabilidad para todos los servidores públicos de la federación, así como la obligación del Congreso de la Unión de expedir una ley de la materia. En tal orden de ideas se han emitido las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de la Federación, una en 1938, otra en 1980 y la vigente que es la de 1982, todas ellas el resultado del avance histórico-jurídico de la responsabilidad oficial de los servidores públicos

federales, en un sistema único que comprendiera a la totalidad de los mismos, reglamentando el título cuarto constitucional para el sistema de responsabilidades de todos los servidores públicos del fuero federal, y estableciendo la facultad a los órganos legislativos para establecer conforme a dichos lineamientos constitucionales sus propios sistemas de responsabilidades oficiales, por lo que correspondiera a los servidores públicos del fuero común.

Sin embargo recayendo en un vicio legislativo que había quedado atrás en las reformas constitucionales, dicho sistema de responsabilidades en materia de responsabilidad oficial, ha quedado severamente fragmentado y reducida en efectividad, dado que la unidad de cuerpo legislativo y los medios de defensa otorgados a los gobernados, para las conductas de responsabilidad administrativa, en especial la administrativa, ha quedado ignorado en lo que para el autor de la presente tesis constituye un retroceso en materia de responsabilidad.

Resulta que el título Cuarto de la Constitución referente a la responsabilidad de los servidores públicos, establece los lineamientos de la misma, pero por otro lado el Capítulo Cuarto de la misma Constitución, que se refiere al Poder Judicial, no puede interpretarse como fundamento para crear un segundo cuerpo reglamentario de responsabilidad, en virtud de que todos los servidores del Poder Judicial son servidores públicos de la Federación y como tales están comprendidos en el texto del título cuarto de la Constitución, y por dicha razón la ley a aplicar expresamente refiriéndose a la responsabilidad administrativa debía de ser la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos de la Federación vigente, sin embargo no hay órgano del Poder Judicial Federal facultado para aplicar dicha ley, y en cambio el marco jurídico de la responsabilidad de los miembros del Poder Judicial, está contenido en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su título Octavo, el cual no tiene incorporado avances notables en materia de responsabilidad oficial, así como que conserva ciertos vicios del texto constitucional original en materia de responsabilidades.

Con lo que resulta que pese a la unidad intentada por el legislador de uniformidad en el cuerpo legal en materia de responsabilidades, esto ha quedado abandonado con la reforma de 1995 al Poder Judicial Federal, a través de la Ley Orgánica de la Federación que en lugar de establecer los

órganos para la aplicación de la ley de responsabilidades y las facultades de que éstos están investidos, conformando el Poder Judicial Federal, dejó de lado en su reforma la aplicación de los avances de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación, creando a su vez un propio marco normativo para las hipótesis previstas en la emisión de la Ley de responsabilidades de 1982, esto es, que en un principio la Ley de responsabilidades comprendía a todos los servidores públicos federales conforme a la intención del Título Cuarto constitucional, y establecía los órganos facultados para aplicarla en los distintos poderes de la federación en un respeto de Principio de Separación de Poderes, entre los cuales se encuentra expresamente el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, y que hasta la reforma de 1995 incluía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (cuando el cúmulo de atribuciones administrativas en relación con el resto del Poder Judicial Federal recaía en dicho órgano), sin embargo abandonando dicho inicio, la reforma a la Ley Orgánica de la Federación establece su propio régimen de responsabilidad administrativa, retirando la facultad a la Suprema Corte de aplicar la Ley de responsabilidades y creando su propio título de responsabilidades, y no depositando la misma en ningún órgano del Poder Judicial.

Por otro lado la mencionada ley reglamenta en el título segundo, específicamente en sus capítulos II y III los procedimientos de juicio político y de procedencia respectivamente, mencionados en el propio título cuarto de la Constitución, sin embargo se separa en algunos aspectos del mismo al dejar de lado tanto al Presidente de la República de dicha ley que reglamenta el mencionado título constitucional, así como a los Jueces del fuero común como sujetos de Juicio Político, entre otros.

Ahora bien la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene el problema central de que la misma está primordialmente dirigida a responsabilizar a los servidores públicos del Poder Ejecutivo, en virtud de que dada lo numerosos que son los mismos y la diversidad de sus funciones desempeñadas, eran el principal centro de preocupación del legislador, a efecto de que sus labores fueran desempeñadas de manera profesional y responsable. Por lo tanto dicha legislación entre sus numerosos problemas estaba que establecía al Tribunal Fiscal de la Federación como órgano para conocer de las impugnaciones a las sanciones impuestas con

motivo de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y dado que el mismo corresponde al Poder Ejecutivo Federal, dicha situación atentaba contra la independencia de los poderes.

De igual manera dada la amplitud de la responsabilidad administrativa, la misma carece de especialización para adecuadamente definir las causales de responsabilidad administrativa, y por lo mismo no es lo suficientemente específica para adecuadamente responsabilizar las labores administrativas, legislativas y jurisdiccionales de la totalidad de los sujetos a los que estaba dirigida, aún cuando dicho problema hubiera sido solucionable estableciendo en distintos apartados las causales comunes a los servidores públicos de toda la federación y aquellas específicas a los servidores de un Poder Federal en particular, así como la situación correspondiente a la impugnación de las resoluciones administrativas en materia de responsabilidad administrativa, particularmente cuando es dicha ley la ley reglamentaria del título cuarto constitucional que se refiere a la responsabilidad oficial de todos los servidores públicos de la federación.

Por otro lado dicha ley establece las causales de juicio político y el procedimiento del mismo, y el juicio de procedencia ante el Poder Legislativo Federal, cuestiones que carecen de reglamentación en dicho título cuarto constitucional.

## 1.- Reformas Legislativas

### a) 11 de Enero de 1991

La presente reforma estableció la obligación de cooperación de los servidores públicos con la Comisión de Derechos Humanos que corresponda según el ámbito de que se trate, a fin de que se fortalezcan las bases jurídicas para respeto a los derechos humanos de manera más sistematizada y coordinada por el Poder Público en nuestro país.

#### Artículo 47

*...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, y*

*XXIII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.*

La presente reforma al artículo 47 de la LFRSP (el cual establece las causales de responsabilidad administrativa) buscando fortalecer no meramente el respeto a los Derechos Humanos en México, sino una labor conjunta en apoyo del Estado de Derecho en el país, estableció la obligación inequívoca de cooperación con la Comisión de Derechos Humanos que corresponda al servidor público de que se trate en el caso en particular, a fin de apoyarla con la información que ésta requiera en cumplimiento de sus funciones. Por lo cual la fracción XXI, amplía de manera expresa la obligación de todo servidor público a proporcionar la información oportuna y veraz, solicitada por la institución a la cual compete legalmente la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en contraste con la redacción anterior del artículo 47, no establecía ninguna clase de cooperación para con dicha institución, y por lo mismo ésta tenía un serio impedimento para recabar información respecto de los hechos reclamados por la persona que acudía a la misma reclamando violaciones a sus derechos humanos, en virtud de que ningún servidor público tenía la obligación de otorgar información alguna a dicha institución, por no ser ésta una autoridad instituida como tal, con facultades para ello.

b)21 de Julio de 1992

Se hicieron nuevas redacciones de los artículos que a continuación se mencionan principalmente con la finalidad de aclarar ideas que habían quedado confusas o insuficientemente detalladas en la redacción original, con pocos cambios en lo sustantivo, incorporando autoridades no mencionadas al momento de la emisión de dicha legislación, y eliminando ciertas lagunas respecto al sancionamiento de actos de responsabilidad administrativa.

*Artículo 3*

*1 Bis.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;*

El artículo en cita es el artículo que establece los órganos del Estado facultados para aplicar la presente ley, con lo que la adición de la fracción I bis a fin de dar competencia a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para aplicar la legislación, en atención al título cuarto de la Constitución, el cual para los casos de declaración de procedencia y de juicio

político que resultara condenatorio al servidor público de alguno de los poderes locales, pudiera la Asamblea aplicar la responsabilidad administrativa correspondiente, de acuerdo a la legislación vigente en materia de responsabilidad de servidores públicos, aplicable en el Distrito Federal.

*Artículo 4*

*Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.*

El artículo únicamente fue redactado de manera más clara, a fin de establecer la autonomía de las responsabilidades que se derivaran de los actos de un servidor público, incluso por un solo hechos, esto a fin de que las responsabilidades políticas, administrativas, penales o civiles no prejuzgaran unas sobre otras, ni las mismas corrieran en perjuicio del servidor público, respecto a los plazos en que prescribieran las acciones por cada una de ellas, en respeto de la garantía de estabilidad y seguridad jurídica que le asiste al mismo.

*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 las 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.*

El artículo en una nueva y más detallada redacción establece el derecho de todo ciudadano de acudir a la Cámara de Diputados a fin de iniciar el juicio político. Igualmente y de acuerdo al texto constitucional delimita el tiempo en el cual se puede iniciar el juicio político, esto es durante el tiempo en que se desempeñe el cargo conferido y hasta un año después, contra los miembros de los poderes locales, incluyendo aquí a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, pero excluyendo a los Jueces del Fuero Común en discordancia con el texto constitucional.

*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 las 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.*

El artículo en cita a fin de hacer factible la substanciación del juicio político, establece los lineamientos generales para la fase de integración de la acusación por la Cámara de Diputados, para lo cual da atribuciones a la misma, a fin de que se constituya en órgano de instrucción y acusación, puesto que en la redacción original se retomó directamente el texto constitucional, únicamente atribuyéndosele la labor de integrar la acusación, sin tomar en cuenta que en toda denuncia de hechos para una acusación formal, se requiere de fase previa de investigación, por lo cual estableció la forma en que ha de organizarse la Cámara de Diputados para conformarse como órgano acusador y de instrucción, dando los lineamientos de la primera fase del juicio político, haciendo factible una acusación en hechos formalmente aportados a la acusación, no solo para dar mayor formalidad al procedimiento, sino también para respetar la seriedad que una acusación tan delicada exige, así como para evitar la tramitación de denuncias frívolas y carentes de sustento jurídico, que afectaran el funcionamiento del sistema de servidores públicos.

*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 en 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 superviviente, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;

d) A 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.

El presente artículo establece los lineamientos generales a fin de calificar la procedencia o no de la denuncia a fin de integrar una acusación en juicio político, y poder pasar a la fase de resolución ante la Cámara de Senadores, quien habrá de analizar la acusación integrada por el órgano acusador y de instrucción, a fin de dictar la sentencia correspondiente.

*Artículo 17.-...Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:*

*...II.- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;*

La reforma al presente artículo corrige una importante falla en la redacción original de la ley, en el sentido de que en versión original el sentido de las conclusiones a que podía legalmente llegar el Jurado de Sentencia, una vez acreditados los extremos de la acción de juicio político respecto de los hechos imputados al servidor público en cuestión, era de que había una probable responsabilidad, dejando sin resolver nada puesto que la determinación de que había probable responsabilidad corría a cargo del órgano

acusador, quien sometía dicha posibilidad a ser calificada categóricamente como existente o no la misma contra el encausado. Así la nueva redacción, estableció que de acreditarse que existió responsabilidad contra el servidor público así se resolvería por el Jurado de Sentencia, a fin de aplicar la sanción que correspondiera.

*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:*

El presente artículo fue reformado en distintos aspectos a fin de incorporar avances en la implementación de los principios de honradez, profesionalidad y eficiencia en la ley, mismas que para mejor entender se explican por separado:

*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;*

Esta reforma es de gran importancia, dado que establece no solo la facultad sino la responsabilidad de verificar la licitud de las órdenes recibidas de un superior, a fin de dejar atrás un servilismo ciego e irresponsable, que abría la posibilidad a la impunidad en la ejecución de una orden ilícita, bajo la excusa de provenir de un superior, y en el mismo sentido la emisión de la orden a su vez no quedaba clara la responsabilidad por su emisión en virtud de que su ejecución quedaba en manos de diverso servidor público.

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

Esta fracción únicamente fue modificada a fin de que la obligación de presentar las declaraciones patrimoniales se exigiera respecto de los distintos órganos establecidos para dicho fin por los diversos órganos de los Poderes del Estado, tanto federales como estatales, contraria a la obligación centralizada, plasmada en la redacción original respecto de presentar las mismas ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

*XX. - Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare 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;*

La presente fracción llevando más allá la obligación original del servidor público que tenga a su cargo la labor de otros servidores públicos, de avisar respecto de cualquier falta de que tenga conocimiento que pueda significar responsabilidad administrativa de sus subordinados, establece la responsabilidad respecto a supervisar a los mismos, a efecto de evitar dichos actos y no solo la obligación de denunciarlos.

*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*

Dicha fracción fue agregada a fin de prevenir las contrataciones en perjuicio del erario público, esto es sin autorización expresa o determinada, esto dada la práctica de otorgar dichas contrataciones en razón de intereses privados del servidor público con facultades para contratar en razón de su cargo por la dependencia o entidad de que se trate, contrataciones que resultaban en elevados gastos de contratación o contrataciones fraudulentas.

*Artículo 51.-Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*

*Asimismo, y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3o., determinarán los órganos y sistemas para los efectos a que se refiere el párrafo primero, en los términos de su legislación respectiva.*

El presente artículo fue redactado de nuevo a fin de establecer la obligación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como cualquier otra autoridad o dependencia encargada de aplicar la presente ley, de crear los órganos internos necesarios a fin hacer efectiva la vigilancia, supervisión y sancionamiento de los actos de sus miembros que puedan derivar a fin de que la responsabilidad administrativa que se derive, sea atendida por los mismos.

*Artículo 53.-...*

*VI.- ...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 aquéllos 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 la inhabilitación Impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé 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.*

La fracción aquí mencionada hizo más severa la sanción establecida en la redacción original, así como también estableció los lineamientos para el caso de que una persona que fue destituida de su nombramiento e inhabilitada para el desempeño de cualquier cargo público, pretenda reingresar al sistema de servidores públicos, una vez transcurrido el plazo que para dicho fin lo inhabilitó, a fin de que se de aviso de dicha circunstancia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, bajo pena de nulidad de la contratación que en violación, así como de responsabilidad administrativa en términos de ésta ley, con el objetivo de evitar que no se respete la inhabilitación decretada contra una persona determinada.

*Artículo 56.-...*

*...V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y*

*VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a dicho monto.*

La reforma a éste artículo, mismo que se refiere a la aplicación de sanciones a los servidores por actos de responsabilidad administrativa, volvió a redactar la fracción V la cual erróneamente establecía que sería una resolución jurisdiccional la que inhabilitara al servidor público, dado que en realidad dichas resoluciones no corresponden a actos jurisdiccionales ni emitidos por órganos jurisdiccionales, sino que en realidad se tratan de resoluciones administrativas; la nueva redacción, de manera más simple, se

refiere a resoluciones que inhabilitarán al servidor público para ocupar cualquier cargo público.

Por otro lado la fracción VI, establecía quien había de aplicar las sanciones económicas, estableciendo en la redacción original que las sanciones hasta por 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, habrían de ser aplicadas por el superior jerárquico, sin embargo no estableció quien habría de aplicar las sanciones superiores a dicho monto, con lo cual quedaba sin aplicación toda sanción económica mayor de dicho monto, por lo cual la reforma estableció que sería la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a quien correspondería la aplicación de dichas sanciones económicas, que rebasaban el monto que lícitamente podían aplicar los superiores jerárquicos de servidor responsable.

*Artículo 60.-La contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer, por acuerdo del superior jerárquico, sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En estos casos la contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.*

El presente artículo se modificó a fin de liberar de la carga administrativa a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para la imposición de sanciones económicas, la cual era la única facultada para imponer sanciones mayores a cien días de salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, con el cambio introducido por la reforma, ahora la contraloría interna podía imponer sanciones hasta de doscientos días de salario mínimo mensual vigente, a los miembros del órgano o dependencia de que se tratara, dejando a la Secretaría la exclusividad de la imposición de sanciones económicas mayores a dicho monto, para cuyo trámite la contraloría interna respectiva turnará el asunto a la Secretaría, previo informe del superior jerárquico.

*Artículo 64.-...*

*II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;*

La fracción en cita fue reformada con la finalidad de dar mayor oportunidad a la Secretaría de resolver lícitamente sobre la existencia o no de responsabilidad administrativa ante la denuncia ya presentada y una vez

desahogadas las pruebas, ampliando el plazo de tres días a treinta días, así como estableciendo el plazo de setenta y dos horas en lugar de veinticuatro al interesado, todo esto en virtud de que el término inicial establecido resultó excesivamente reducido y la resolución respecto a la responsabilidad no tiene una justificación para exigir su resolución en el reducido plazo originalmente establecido.

*Artículo 70.-Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.*

El cambio aquí plasmado únicamente tiende a una redacción con un lenguaje más propio, esto es que en lugar de hablar de "sujetos sancionados", designación que podía dársele mayor alcance del pretendido por el legislador, fue reformado para referirse a dichas personas como los que son , servidor públicos. Dicho artículo como consecuencia de que la presente ley está primordialmente dirigida a la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Ejecutivo, establece la procedencia de un recurso ante un órgano dentro del mismo para impugnar las determinaciones que sancionen a los mismos, lo cual no puede ser aplicable a los miembros del Poder Judicial en un respeto a la independencia de los Poderes.

*Artículo 71.-Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida....*

*III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.*

El presente artículo tomando en cuenta el problema que tenía la redacción original del artículo en dos aspectos: el primero que las resoluciones a que en él se hace mención, no son emitidas por el superior jerárquico únicamente, sino también por la contraloría interna del órgano o dependencia respectivo, así las cosas el recurso de revocación ahí instaurado aparentemente no podía ser interpuesto por resoluciones administrativas emitidas por dichas contralorías internas, contrario a la idea del legislador; en segundo lugar el artículo original establecía el plazo de tres días para resolver dicho recurso de revocación, lo cual es desmedidamente corto para los plazos establecidos para

la resolución oportuna de la mayoría de los recursos administrativos establecidos en las distintas leyes, y por lo mismo ocasionaba el problema de la emisión de resoluciones deficientemente fundadas o motivadas, dada la excesiva limitación del plazo fijado a dicho efecto, por lo cual se amplió el plazo a treinta días.

*Artículo 73.-El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.*

El presente artículo fue reformado a efecto de eliminar el segundo párrafo que resultaba innecesario en virtud de que el propio Código Fiscal establecía que las resoluciones dictadas por las autoridades conforme a las legislaciones secundarias eran impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de manera opcional a la interposición del recurso de revocación ante la propia autoridad emisora.

*Artículo 77*

*Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere esta Ley, la Secretaría y el superior jerárquico podrán emplear los siguientes medios de apremio:...*

El artículo que establecía los medios que tenía la Secretaría para hacer valer sus resoluciones, en la redacción original únicamente otorgaba dichas facultades a la Secretaría y no al superior jerárquico, quien por lo mismo no contaba con ningún medio para hacer cumplir sus determinaciones, con la reforma se otorgaron los mismos medios tanto a la Secretaría como al superior jerárquico, sin embargo se dejó de lado a la contraloría interna, quien también aplica la presente ley y establece sanciones, sin contar con facultades para hacer valer sus resoluciones.

*Artículo 78.-...*

*I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y*

*II.- ...El plazo de prescripción se contará partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.*

*En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.*

El presente artículo habla sobre el plazo de caducidad para las facultades del superior jerárquico y la Secretaría, a efecto de que determinen responsabilidad administrativa, el cual fue establecido en un año sin importar la cuantía del beneficio obtenido o daño causado, así también estableció la forma de contar dicho término, esto es, a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o en que hubiera cesado ésta, si fuere de carácter continuo, por último el artículo fue reformado a fin de establecer que dicho término se interrumpe al iniciarse el procedimiento para determinar la responsabilidad administrativa. Dicha reforma si bien aclaró cuestiones que se habían dejado de lado en la redacción original, por otro lado, redujo excesivamente el plazo para determinar responsabilidad administrativa, puesto que antes estaba el término máximo de tres años el cual se redujo a un año, mismo que resulta limitante en cuestiones de alta complejidad cuya investigación puede tomar mayor tiempo.

Igualmente en el caso de los actos de responsabilidad derivados de actos realizados por miembros del Poder Judicial, surge la duda respecto de un acto emitido y sometido a revisión por una autoridad superior, si el mismo puede ser lícitamente denunciado a pesar de no estar firme, o si bien el mismo debe ser denunciado independientemente de la impugnación mediante un recurso ordinario o extraordinario, o si bien el mismo debe ser denunciado contra el emisor y/o el servidor público que lo confirma, incluso llevando la incógnita más allá si ha de ser denunciado contra cada uno de los servidores que de una manera u otra participan en su emisión, confirmación y/o ejecución, dada la obligación de todo servidor de verificar las dudas razonables respecto a la licitud de una orden girada, por lo mismo todos éstos actos no está definido como debe ser denunciados, o si bien si el término para su denuncia es a partir de que se emite el acto en cuestión o cuando queda firme, incluyéndose entonces en la denuncia a aquellos servidores involucrados tanto en su emisión como en su confirmación.

#### *Artículo 79*

*La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3o., en los Términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables.*

*Las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría, se confieren en el ámbito de sus respectivas competencias, tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal*



*Superior de Justicia del Distrito Federal, como a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*

*Para los efectos del párrafo que antecede, las citadas autoridades conforme a la legislación respectiva, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito.*

El presente artículo fue reformado a fin de establecer la manera en que se habría de llevar el seguimiento a la situación patrimonial de los servidores públicos, dado que en su redacción original únicamente se estableció que la Secretaría llevaría tal registro, ahora de manera más lógica dicha obligación es repartida entre la Secretaría que únicamente llevará el registro de los servidores públicos federales, incluyendo a los órganos jurisdiccionales administrativos como son el Tribunal Fiscal de la Federación y las Juntas Federales de Conciliación Laborales, dejando a los órganos o dependencias locales crear los órganos internos o dependencias que lleven el mencionado seguimiento de los servidores públicos que conformen los órganos o dependencias locales de que se trate.

El artículo a fin de respetar el principio constitucional de separación de poderes otorga las mismas facultades que a la Secretaría, tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como a las Cámaras de Senadores y de Diputados, y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, éstos cuatro últimos en lo que respecta a su esfera de servidores públicos.

*Artículo 80*

*Tienen la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 79, bajo protesta de decir verdad, en los términos que esta Ley señala:*

*I Bis.- En la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: Los Representantes, Oficial Mayor, Tesorero y Directores de la misma;*

*...VIII.- En el Tribunal Fiscal de la Federación, en los tribunales de trabajo y en los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes: Magistrados, miembros de junta y secretarios, o sus equivalentes,*

*...El servidor público que en su declaración de situación patrimonial faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de esta Ley, será suspendido, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años.*

*Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de*

*los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3o., que determine el Secretario de la Contraloría General de la Federación, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.*

El artículo aquí citado, en virtud de la división que hubo respecto a los órganos competentes para llevar el registro de la situación patrimonial de los distintos servidores públicos del país, eliminó la obligación original de presentar las todas ellas a la Secretaría, por medio de los distintos órganos del Estado, al cual estuvieran afiliados, en un claro centralismo que atentaba contra la independencia de los poderes del Estado, contrario a los fines de la ley y del capítulo cuarto de la Constitución.

Por último la reforma sancionó las faltas a la verdad o la forma, por parte de los servidores que no presentaren sus declaraciones conforme a la presente ley en las formas y términos que se establezcan mediante disposiciones de carácter general por los distintos órganos encargados de recibirlas, ahora con la reforma dependiendo de lo grave de la falta podría quedar suspendido por faltas a la verdad en su declaración bajo protesta e incluso inhabilitado desde tres meses hasta tres años cuando el caso lo amerite, contrario a la destitución inmediata de la redacción original.

*Artículo 81....Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que alude la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.*

La reforma aquí aludida, sanciona con inhabilitación por un año al servidor público que omita la presentación de sus declaraciones patrimoniales, haciendo más severa la sanción original que únicamente sancionaba con la destitución inmediata.

c) 10 de Enero de 1994

La presente reforma es una muy importante adición a la ley, dado que a través de la misma se otorgó en esencia, a los perjudicados por un acto de responsabilidad administrativa determinado como generados de daños y perjuicios, el derecho de reclamar ante el órgano o dependencia de la cual se atribuye el acto en cuestión, la responsabilidad de indemnizar por los actos de responsabilidad administrativa de sus miembros, independientemente de la sanción al servidor en lo personal, reforma que en atención a que el juicio de responsabilidad que con sus limitaciones, prácticamente nunca lograba, en caso de comprobarse los extremos de la acción, la indemnización adecuada

por el daño causado, cambiándose con la reforma la carga material de la instancia para la indemnización, del perjudicado al Estado.

*Artículo 77 Bis*

*Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera 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.*

*Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.*

El presente artículo es una importante adición a la ley, en virtud de que el mismo otorga al perjudicado por un acto determinado como de responsabilidad administrativa y que el mismo fuera causante de daños y perjuicios, a fin de que las entidades, dependencias o la Secretaría reconozcan la responsabilidad a fin de indemnizar el daño en cantidad líquida al mismo, sin necesidad de otra instancia, en la emisión de la ley, en caso de daños y perjuicios por un acto de responsabilidad administrativa las consecuencias del hecho que el mismo entrañaba, quedaban sin remedio o peor aún debían de ser reclamadas en lo personal al servidor público responsable, quedando en la mayoría de los casos, materialmente imposibilitados de encontrar reparación alguna por cuestiones patrimoniales propias del servidor en cuestión, quien no podría responder de daños mayores a los que su capacidad económica pudieran permitir legalmente, particularmente cuando al mismo le eran aplicadas sanciones económicas que ciertamente habrían de limitar severamente su solvencia. Con la adición, ahora el problema de la solvencia del servidor público pasa a la dependencia u órgano estatal al que perteneciera, y no al particular, quien en la mayoría de los casos se quedaba sin ninguna clase de reparación de daños.

El artículo llegando todavía mas lejos, ante la negativa de indemnizar de la dependencia o la Secretaría, según sea el caso dependiendo del servidor público, otorga al perjudicado con la opción de acudir a las instancias de justicia administrativa o judicial, ésta última en contra del servidor público en lo personal, y en el caso de aceptando el órgano estatal indemnizar, pero por un monto que no sea aceptable por el perjudicado, éste tiene la opción de acudir a la justicia administrativa a fin de impugnar tal resolución con el objeto de solicitar indemnización por una cantidad mayor.

*Artículo 78*

*Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:*

*...III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.*

Esta reforma en particular de conformidad con el artículo anterior, establece la prescripción del derecho del particular de solicitar la indemnización por el acto de responsabilidad administrativa en un año a partir de notificada la resolución administrativa que determinó que el acto denunciado es constitutivo la responsabilidad administrativa así como que de daños y perjuicios.

d) 26 de Mayo de 1995

La presente reforma es derivada del cambio en la estructura orgánica del Poder Judicial Federal: el cambio en la integración y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la introducción del Consejo de la Judicatura Federal así como la implementación de un sistema de carrera judicial, estableciendo a dicho Consejo como órgano administrativo del Poder Judicial, por lo cual se derogaron los artículos 3, 51 y 79 del Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación, por lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De manera tajante la reforma quita facultades a la Suprema Corte de Justicia para aplicar la ley federal de responsabilidades, igualmente retira atribuciones para tener su órgano interno de registro de declaraciones patrimoniales de los servidores

públicos que integran el Poder Judicial Federal y por último le es retirada la facultad a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para llevar el registro de los servidores públicos que se llevaban ante el órgano de Contraloría interna de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La reforma a los artículos mencionados tiene la finalidad de trasladar dichas atribuciones al Consejo de la Judicatura Federal, el cual, como tal no está comprendido en el artículo tercero de la misma ley, y en caso de que el mismo esté adecuadamente facultado para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos debe estar comprendido en el mencionado artículo tercero, ahora bien la derogación de los artículos por lo que respecta a la Suprema Corte es incongruente con la reforma de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que si bien, la creación del Consejo de la Judicatura Federal, pretende liberar de la carga administrativa a la Suprema Corte, el mismo no abarca a los miembros de la propia Corte, a fin de que ésta conserve la calidad de órgano principal y máximo órgano del Poder Judicial en el Estado Mexicano, por la misma razón si bien por lo que respecta al resto del Poder Judicial Federal, el cual debía de cumplir con sus obligaciones administrativas con el órgano contralor de la Suprema Corte, y ahora con la introducción del Consejo de la Judicatura Federal, deben cumplirlas con éste último.

Los servidores públicos administrativos de la Suprema Corte, quedan fuera de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, pese a que la misma es la que conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conserva sus atributos administrativos con respecto de sus miembros, sin embargo en virtud de la derogación efectuada en la reforma en cita, no puede la Corte conforme a la legislación en materia de responsabilidades exigir ninguna responsabilidad administrativa a los mismos.

e) 12 de Diciembre de 1995

El presente grupo de reformas se introduce el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en el texto de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, la cual únicamente se refería al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como autoridad facultada para aplicar dicha ley, sin embargo, dada la introducción de dicho consejo, el mismo necesitaba ser

expresamente mencionado en éste artículo a fin de que lícitamente y fuera de toda duda se le reconociera su facultad para exigir y hacer cumplir dicha legislación a los miembros del poder judicial del Distrito Federal.

Es de resaltar la cuestión de que la presente reforma introducida por las mismas razones que cuando se introdujo el Consejo de la Judicatura Federal, el legislador en lugar de derogar las fracciones relativas, optó por reformarlas para que el recién creado Consejo de la Judicatura del Distrito Federal estuviera facultado para aplicar la ley, al contrario de cuando se introdujo el Consejo de la Judicatura Federal, donde simplemente se derogaron los artículos mencionados en la reforma de 26 de Mayo de 1995, contrario a atribuir dichas atribuciones al órgano administrativo, creándose una laguna respecto al Poder Judicial Federal respecto a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, laguna que aún a la fecha no ha sido suplida por lo que a dichos servidores públicos corresponde, y peor aún respecto a los miembros de la Suprema Corte de la Nación, los mismos no pueden ser vigilados ni sancionados por el Consejo de la Judicatura Federal, ni ser sancionados por el órgano contralor interno de la Suprema Corte, en virtud de haber sido derogada la fracción de la ley que así la facultaba.

A continuación se exponen los artículos reformados:

*Artículo 3...*

*...VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;*

Dicho artículo sin lugar a dudas y de manera congruente, reforma la fracción en cita y en lugar de facultar al Tribunal Superior de Justicia, faculta al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, para aplicar la ley en materia de responsabilidades, en virtud de haber sido depositadas en éste las facultades y atributos administrativos del mencionado Tribunal Superior de Justicia.

*Artículo 51*

*El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal establecerá 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.*

El artículo se volvió a redactar con motivo de la introducción del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a fin de establecer expresamente

las facultades del mencionado Consejo, para que establezca órganos y sistemas necesarios a fin de identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.

*Artículo 79*

*Las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría se confieren, en el ámbito de sus respectivas competencias, tanto al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, como a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*

Igualmente el artículo en cita establece expresamente al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, como órgano facultado para llevar el registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos bajo su vigilancia.

f) 24 de Diciembre de 1996

El presente grupo de reformas busca por un lado modificar la designación en la ley de la Secretaría encargada de su aplicación en el ámbito federal, dado el cambio en designación de la hasta entonces llamada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual pasó a ser designada Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Igualmente la reforma hace pequeños cambios respecto a las obligaciones a cargo de los servidores públicos, y subsana algunas deficiencias prevalecientes desde la emisión de la ley y pasadas por alto en las reformas anteriores, ampliando facultades a las contralorías internas a fin de que las mismas impongan sanciones a los servidores de manera autónoma.

*Artículo 48*

*Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.*

El artículo es claro respecto al cambio en designación de la Secretaría que la propia ley se refiere como facultada para aplicar dicha legislación, evitando así conflictos por falta de facultades en la redesignada Secretaría de Estado.

*Artículo 56...*

*VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.*

Dicho artículo fue reformado a fin de evitar los problemas ocasionados por la redacción original y la segunda reforma a la ley, las cuales dejaban fuera de las atribuciones de la contraloría interna que correspondiera, la aplicación de sanciones económicas, delegando dicha facultad al superior jerárquico o a la propia Secretaría; con la reforma se acaba con dicha situación facultando expresa y únicamente a la contraloría interna para cualquier sanción económica contra un servidor público que se hubiera hecho acreedor a la misma, evitando inútiles trámites administrativos que tuvieran que ser comunicados a la Secretaría para que ésta aplicara sanciones económicas que rebasaran de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

*Artículo 57*

*...La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.*

*El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones.*

La reforma del presente artículo, busca uniformidad en las investigaciones de actos de responsabilidad administrativa, eliminando el párrafo segundo que mencionaba que en el caso de entidades paraestatales la denuncia se haría ante un órgano de distinta denominación que la contraloría interna, con lo cual todas éstas entidades contarán con contraloría interna en lugar de remitirse al coordinador sectorial, como se había instituido originalmente.

El último párrafo fue redactado de nuevo a fin de que la participación que el superior jerárquico haga a la Secretaría, ya tenga motivación determinada en la propia ley, y esto es cuando dicha Secretaría deba conocer el caso por su gravedad o consecuencias, o para efectos de la investigación del mismo, contrario a la redacción original que únicamente mencionaba que debía darse aviso a la Secretaría cuando la gravedad del caso así lo requiriera, sin mayor explicación al respecto de la necesidad de avisar a la Secretaría.



*Artículo 60*

*La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.*

El presente artículo ampliando las facultades de la contraloría interna de cada dependencia o entidad, faculta simplemente a las mismas para imponer sanciones disciplinarias, sin importar que sean económicas o de otra especie, sin facultarse a la misma a remover, suspender o inhabilitar autónomamente a servidores públicos, casos en los que debe dar aviso a la Secretaría.

## **2.- Estadísticas de Quejas Administrativas en el Poder Judicial de la Federación conforme al Régimen anterior a la reforma de 1995.**

Bajo dicho sistema de responsabilidad administrativa de 1990 a 1995 se introdujeron 414 quejas administrativas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>166</sup>:

<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>TOTAL</i>
<i>24</i>	<i>58</i>	<i>165</i>	<i>109</i>	<i>30</i>	<i>28</i>	<i>414</i>

---

<sup>166</sup>José Ramón Cossío Díaz, op. cit. p. 72.

### **CAPITULO III. GARANTIAS CONSTITUCIONALES EN LA ADMINISTRACION E IMPARTICION DE JUSTICIA.**

El estudio de las garantías de seguridad jurídica que a continuación se hace expresa alusión a la idea de hacer una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que contiene dicha garantía fundamental, acoplado al concepto de servicio público otorgado por los miembros del Poder Judicial Federal (incluyendo también aquellos órganos no judiciales que participan directamente en la función jurisdiccional del Estado mexicano), máxime que el conjunto de las mismas imponen una serie de obligaciones y prohibiciones a las autoridades para respetar y hacer valer el orden constitucional. Dichas obligaciones en una interpretación aislada imponen obligaciones que aisladamente no atienden a la finalidad para la que fueron instauradas, y el cumplimiento de dichas obligaciones en la dinámica actual que acontece en el Poder Judicial Federal, requiere de un estudio sistemático de ellas, donde una obligación se complementa con otra, tal y como funciona la integridad y unidad constitucional de que está investida nuestra Carta Magna. Máxime cuando el presente trabajo es un estudio de la responsabilidad administrativa que es el medio jurídico para fortalecer la presencia de los principios de independencia, autonomía, legalidad, profesionalismo, honorabilidad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público otorgado por los miembros del Poder Judicial así como en su conducta como juzgadores, que junto con la introducción del Sistema de Carrera Judicial son los instrumentos encargados de facilitar que la administración de justicia en nuestro sistema jurídico, en su integridad sea ejemplo y certeza de estado de derecho, y el medio idóneo para la solución de las controversias suscitadas en nuestro país (sea entre entes de derecho privado o público), como expresión de uno de los fines elementales del Estado para la pacífica convivencia de su población.

Dicha concepción del servicio de impartición de justicia, establece una serie de obligaciones elementales a todo juzgador, directamente involucradas en el desempeño de sus labores ordinarias, cuyo cumplimiento igualmente está exigido a través de la responsabilidad administrativa. Así las cosas las

garantías de seguridad jurídica tienen una total presencia en las actuaciones oficiales de los juzgadores, y puesto que de acuerdo a los principios de la interpretación de la Constitución, *“una norma aislada, desde el punto de vista gramatical, significa algo determinado; pero cuando se le relaciona como necesariamente hay que hacer, dentro de un contexto, puede significar algo diferente”*<sup>167</sup>, es necesario concebirlas conjunta y no separadamente (particularmente para verdaderamente interpretar su alcance y finalidad) para evitar una ineficiente pluralidad de actos (que en sí no necesariamente implican un sistema de administración de justicia con las características que de éste se exige por la propia Constitución), para atender a las obligaciones constitucionales de todo juzgador como servidor público. Por lo tanto la labor del juzgador es primordialmente la de un servidor público que atiende a resolver conforme a derecho y para derecho las controversias que se le presentan, en un ánimo idealista de justicia y no un a mecánica aplicación de preceptos (y menos aún en el caso de las normas constitucionales) la aplicación aislada de las mismas.

La interpretación de las garantías constitucionales tal y como se ha expuesto con anterioridad debe ser una fórmula que equilibre los distintos métodos interpretativos de las normas fundamentales: (gramatical, sistemático, histórico, política, económica y jurídica, de ésta última con la particular relevancia de la interpretación jurídica constitucional, que no es igual que la jurídica ordinaria, en virtud de que las normas constitucionales tiene contenido distinto de las normas ordinarias).<sup>168</sup>

Y en el caso particular de los miembros de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), sus labores ordinarias (como servicio público), incluyen la interpretación constitucional en sí, con lo cual su percepción de la norma fundamental no sólo es producto de su actividad intelectual doctrinaria, sino un acto más de su servicio público que igualmente debe estar investido de los principios arriba mencionados, dada la delicadeza de dicha labor en particular cuando por la misma *“se va adaptando un texto a las nuevas realidades del país, de acuerdo con el conjunto de factores socio-económicos*

<sup>167</sup> Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio *“Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”*. Vid. *La Interpretación Constitucional*. Colaboradores Carpizo, Fix-Zamudio, Grant, Limón Rojas, Pérez Carrillo, Quiroga Lavié y Salmorán. UNAM. México, 1975. p. 47.

<sup>168</sup> *Ibidem*. pp. 45 a 58.

*y políticos que van cambiando en la propia comunidad. La interpretación constitucional tiene la especial importancia de ayudar a adecuar el deber ser al ser, el texto constitucional a la realidad, para evitar brotes violentos que al final de cuentas traen consigo la ruptura del orden jurídico ante la fuerza de la realidad. ...El mayor conocimiento de nuestra ley fundamental redundará en el fortalecimiento de una conciencia cívica y social".<sup>169</sup>*

La interpretación de las normas fundamentales en materia de seguridad jurídica afectará directamente el Estado de Derecho en que se desarrolla la población, y particularmente en el caso de los procedimientos judiciales el respeto de las garantías será el reflejo de la tutela del Estado a través de su órganos de los derechos humanos de todo individuo, mencionando someramente la diferencia entre los derechos humanos que constituyen el contenido y fundamento filosófico de las garantías individuales, y que por lo mismos continente y contenido no pueden ser confundidos, los derechos humanos aparecen desde que el sujeto activo de las mismas existe como tal , y las garantías constitucionales no son sino los instrumentos constitucionales que establecen el derecho fundamental de la población en nuestro país, de tener la seguridad de que solo a través de las normas podrá ser afectada su esfera jurídica, a mayor abundamiento los derechos humanos pueden ser ejercitados ante cualquier órgano de Estado o autoridades estatales, pudiendo exigir su respeto a cualquier sujeto de derecho (y no sólo a las autoridades estatales como es el caso de las garantías individuales).<sup>170</sup>

## **I.- Garantía de Derecho de Petición.**

Dicha garantía se encuentra contenida en el artículo 8 constitucional que a la letra establece:

*Art. 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.*

*A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.*

<sup>169</sup> Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio op. cit. p. 58.

<sup>170</sup> Alberto del Castillo del Valle. Ley de Amparo Comentada. Segunda Edición . Editorial Duero S.A. de C.V. México, 1992. pp. 34-35.

Como toda garantía constitucional el derecho de petición impone la ineludible obligación a toda autoridad de otorgar contestación por escrito y hacerle conocer dicha determinación en un término breve (definido por el Poder Judicial en tres meses), a toda petición igualmente presentada ante la misma por cualquier ciudadano igualmente formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

La única limitación que la Constitución establece a dicha garantía es que en materia política ésta solamente podrá ser conferida a los ciudadanos mexicanos.

Ahora bien respecto a la contestación que deberá emitir la autoridad a una petición genéricamente hablando, no garantiza dicho artículo constitucional el sentido de la misma, sin embargo la intención de plasmar dicha garantía en la Constitución, atiende a la necesidad de certidumbre y de actividad por parte de los órganos estatales en el ámbito de sus atribuciones, como consecuencia de su naturaleza de servidores públicos establecidos en beneficio de la población, por lo tanto, si bien no se puede garantizar el sentido de una respuesta a una petición si se extiende a que la misma sea congruente con lo peticionado, en virtud de que de lo contrario la misma sería nula, con la simple emisión de un acuerdo con forma de respuesta que nada tenga que ver con lo peticionado, que se le hiciera saber al gobernado, quien se encontraría efectivamente como al principio sin una respuesta a su petición, denotando una actividad por demás inútil del órgano estatal que así actuare, en un desperdicio de recursos en semejante respuesta (así como su notificación), que propiciaría a nuevas peticiones, en un círculo vicioso contrario al sentido del artículo 8 constitucional.

Ahora bien el derecho de petición, contenido en el artículo constitucional mencionado, como todo precepto constitucional tiene una interpretación sistemática con el resto de la Constitución, y como tal una petición que fundada en la propia normación jurídica vigente, solicita la actividad del Estado (a modo de un acto de autoridad), conforme al artículo 16, dicha petición legal deberá ser tramitada y resuelta conforme a las formalidades y lineamientos establecidos por las leyes en el sentido que las

mismas prevean para dicho efecto, y no de otra manera. Lo anterior se traduce que la formalidad exigida de una respuesta por un órgano de la autoridad, así como la formalidad de la petición que se conteste dependerá de lo establecido para las mismas en las leyes secundarias, que en atención a la garantía de petición deberá ser con las formalidades de emisión y notificación que así se establezcan.

Ahora bien no se debe confundir la garantía de petición con la de legalidad, la primera únicamente garantiza una respuesta y su notificación al peticionario, respecto a la misma, que si bien no garantiza el sentido de la misma, si la congruencia de la respuesta con la petición, denotándose que no es sinónimo la congruencia con el sentido de una respuesta, el sentido propiamente atenderá a las garantías contenidas en los artículos 16 y 14 constitucionales, cuando la petición verse sobre un derecho tutelado en el sistema jurídico mexicano, y específicamente atiende a un derecho del gobernado de exigir una actuación de un órgano estatal de un modo u otro, en defensa y ejercicio de sus derechos tutelados en la garantía de audiencia, con lo cual una falta de respuesta congruente en un sentido determinado, atentará contra dichos derechos subjetivos públicos del peticionario, pero esto será únicamente en la extensión de los contenido en las tres garantías mencionadas, y no solamente del derecho de petición en sí.

Así las cosas las peticiones en una interpretación sistemática de la Constitución requieren más que una mínima expresión de respuesta por parte de la autoridad así como su notificación, pues la formalidad para la identificación de los tres conceptos, a fin de exigirse una respuesta congruente para la petición, quedará determinada en las leyes de que se trate, para evitar el desperdicio de recursos y tiempo de los órganos del Estado en respuestas que propician reiniciar el ciclo vicioso y la incertidumbre jurídica e indefensión del gobernado ante dicha situación de falta de respuesta congruente, respecto a una petición lícita que puede o no derivar de un derecho subjetivo de actividad por parte del órgano estatal peticionado, concluyéndose así que el sentido textual del artículo octavo constitucional se refiere a que a toda petición escrita, en forma pacífica y respetuosa le deberá recaer una respuesta igualmente por escrito, que deberá ser notificada en un tiempo breve al peticionario, sin embargo los fines y el espíritu (y la interpretación sistemática) del derecho de petición exige una respuesta

congruente con las formalidades que la petición requiera, por disposición de alguna disposición jurídica vigente.

En el caso de los órganos judiciales, y expresamente refiriéndose a los procedimientos judiciales ante los mismos ventilados, las partes continuamente formulan peticiones (de hecho todo escrito presentado ante los mismos es una petición en un sentido amplio) cuyas formalidades para ser atendidos se establecen en las propias leyes procesales, y que en atención a la garantía constitucional aquí referida, deberá ser congruente con la misma, y su notificación deberá ser realizada con las formalidades que las propias leyes establezcan, dada la particular delicadeza de hacer saber formalmente la contestación a las promociones (como peticiones) de las partes en los procedimientos, a fin de atender a las formalidades esenciales del procedimiento para la validez de los actos del mismo (artículo 16 constitucional), y la desatención a las peticiones de las partes (sean escritos iniciales, ofertorios de pruebas, de impugnación o para ejecución) efectivamente es una denegación de justicia (artículo 17) y un impedimento a que las mismas hagan valer sus derechos en el mismo de manera trascendente a la resolución a emitir (artículo 14 constitucional).

Sirviendo de apoyo a lo anterior las tres tesis que a continuación se transcriben:

*Octava Epoca*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: XI-Marzo*

*Página: 331*

**PETICION, DERECHO DE. CUANDO NO EXISTE SU INFRACCION, SINO A LA GARANTIA DE LEGALIDAD.** *Si bien el artículo 8 de la Constitución General de la República puede ser infringido por una autoridad por falta de congruencia entre la solicitud del particular y la respuesta de aquella, esto ocurre cuando la incongruencia que pueda existir sea tan manifiesta que de ahí se derive una evasiva de la autoridad para resolver sobre lo planteado, mas no cuando exista un acuerdo expreso y sin lugar a duda referente a la petición, aun cuando las razones que en su sustento se den no sean cabalmente congruentes, ya que esto podría originar la infracción de diversa garantía: la de legalidad consagrada por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 195/92. Ejido Las Juntas, Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco. 3 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Mojica Hernández. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo.*

*Véase:*

*Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Sexta Epoca, Volumen LX; Pág. 125.*

*Séptima Epoca*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: 75 Sexta Parte*

*Página: 47*

**PETICION, DERECHO DE. CONGRUENCIA Y LEGALIDAD.** *El artículo 8o. constitucional obliga a las autoridades a comunicar un acuerdo escrito en respuesta a toda petición, y a comunicarlo en breve término. Es claro que la respuesta debe ser congruente con la petición, pues sería absurdo estimar que se satisface la obligación constitucional con una respuesta incongruente. Pero también es cierto que la respuesta no es incongruente por el hecho de que se diga al solicitante que se estima que faltan elementos formales o materiales en la petición, para poderle dar curso en cuanto al fondo de lo pedido. Y en este caso, lo que procedería sería impugnar la legalidad de la exigencia de tales elementos o requisitos, pero no podría decirse válidamente que la autoridad omitió dictar un acuerdo congruente con la petición, pues la congruencia del acuerdo no debe ser confundida con la legalidad de su contenido.*

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 37/75. Dionisio Martínez Avila. 12 de marzo de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco*

*Sexta Epoca*

*Instancia: Primera Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: CXVII, Segunda Parte*

*Página: 36*

**SENTENCIAS, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN LAS. DERECHO DE PETICION.** *Cuando la sentencia reclamada es omisa en el examen de las cuestiones planteadas por el apelante, infringe no sólo el principio de congruencia de la sentencia, sino el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Federal, al igual que las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, por no aparecer la condena debidamente motivada y fundada.*

*Amparo directo 2523/63. Ricardo Gutiérrez Castro. 8 de marzo de 1967. 5 votos. Ponente: Manuel Rivera Silva.*

De aquí que la trascendencia de atender la garantía de petición en las actuaciones de los juzgadores, implica no sólo una respuesta escrita simplemente, sino una respuesta formal y notificada de forma igualmente formal (sin atender aquí al sentido de la misma y/o lo correctamente fundado o motivado de su contenido), conforme a las leyes procesales para tener por cumplimentada dicha garantía de petición, respecto a todas y cada una de las peticiones de las partes que "formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole de manera respetuosa, la cual adopta el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, etc, en virtud de la relación jurídica



consignada en el artículo 8 constitucional, las autoridades tienen como obligación un hacer, que consiste en emitir un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve<sup>171</sup> haciéndole saber la misma con formalidad que la propia ley exija.

En caso contrario desapareciendo la congruencia entre lo peticionado y lo contestado (e incluso resuelto), se entorpecen los procedimientos, impiden que las partes hagan valer sus derechos dentro de los mismos, y por lo mismo deviniendo ilegal el procedimiento así efectuado, y la posibilidad de reparar dicha omisión de un juzgador a través de un medio de impugnación (o de volver a promover la petición cuando esto sea posible), no satisface la garantía de justicia pronta, completa e imparcial establecida por el artículo 17 constitucional, contribuyendo a la deterioración del servicio público de administración de justicia haciéndolo ineficiente por dicha desatención, misma que en el mejor de los casos deberá subsanarse u ordenarse subsanar por otro órgano jurisdiccional.

Todo esto de ninguna manera busca el artículo octavo constitucional con la simple respuesta escrita y hecha saber sin formalidad alguna al peticionario (pues el alcance y contenido de la obligación positiva que impone a las autoridades están señalados en una interpretación sistemática con los demás artículos constitucionales, avocados a la finalidad que busca dicha garantía de seguridad jurídica), meramente atendiendo al sentido textual de dicho artículo, pero desatendiendo la finalidad de contribuir a la seguridad jurídica de la población con derecho a peticionar lícitamente la actividad del Estado en un sentido u otro, particularmente cuando las garantías constitucionales establecen obligaciones dirigidas a los servidores públicos que integran los órganos jurisdiccionales en la defensa de sus derechos, puesto que la existencia de éste derecho como garantía individual es la consecuencia de una exigencia jurídica y social en un régimen de seguridad jurídica, que busca abandonar la llamada justicia por propia mano (vindicta privada), precisamente porque si fuera lícito sin la intervención de autoridad alguna, reclamar la violentación de los derechos por cuenta del agraviado, esto constituiría un principio de caos y desorden en la vida social, precisamente por los excesos que el propio agravio (cuando éste efectivamente existe)

---

<sup>171</sup> Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. op. cit. p. 373.

subjetivamente introduce en el criterio del agraviado, (eso sin tomar en cuenta lo agravante que es la falta de respuesta a una petición).

El agraviado acude a las instancias y medios legales para hacer valer sus derechos, precisamente cuando los medios privados o la amistosa composición no es posible o es inviable (sea por que la cuestión en controversia no lo admite o porque admitiéndola ésta no se logra voluntariamente), para que éstas retomando el agravio del promovente o peticionario en ejercicio del poder soberano del que están investidos, hagan valer las obligaciones o responsabilidades a cargo del agravante u obligado, de manera más amplia y genérica ello constituye una petición, y a efecto de que el cumplimiento a la obligación del artículo 8 constitucional no sea una labor estéril o inútil (e incluso perjudicial), existe implícitamente la necesidad de cumplir con las formalidades que para el caso existan para hacerle saber al peticionario la respuesta del órgano de autoridad a su petición.

Dicha cuestión ha sido retomada expresamente por los Tribunales Colegiados, quienes han emitido la siguiente tesis:

*Novena Epoca*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: I, Abril de 1995*

*Tesis: VIII.2o.3 K*

*Página: 175*

**PETICION, DERECHO DE. DEBE EXISTIR CONSTANCIA DE QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE NOTIFICO EL ACUERDO AL INTERESADO PARA QUE SE ESTIME AGOTADA LA GARANTIA QUE CONSAGRA EL ARTICULO 8o. DE LA CONSTITUCION.** *La garantía tutelada por el artículo 8o. constitucional contiene dos requisitos formales que toda autoridad debe observar a fin de cumplir cabalmente con el imperativo contenido en el precepto en cita, pues no se agota con el dictado del acuerdo relativo, con lo cual, se colma el primero de ellos, sino que es necesario, además, que la autoridad comuniqué al interesado en breve término su respuesta conforme a las disposiciones de la ley aplicable que rige el acto, con lo que se actualizaría el segundo de los supuestos nombrados; de ahí que si la responsable estima haber cumplido con la observancia al derecho de petición sólo con la emisión del acuerdo correspondiente y respecto del cual asegura que el interesado se hizo sabedor, es indudable que la violación a la citada garantía subsiste, al no haber dado a conocer al peticionario la determinación obsequiada de manera formal con base en los preceptos aplicables del ordenamiento legal que regula al acto que se reclama, de manera que el parcial proceder de la autoridad responsable conculca las garantías del quejoso, cuestión que amerita la concesión del amparo para el efecto de que se cumpla con el segundo de los requisitos mencionados.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 37/95. Presidente Municipal de Durango, Durango. 2 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Rodríguez Olmedo. Secretario: Hugo Arnoldo Aguilar Espinosa.*

De final consideración es la cuestión derivada de definir el término breve para la constitucional plazo breve en que se emita la respuesta a una petición, la misma según la interpretación del Poder Judicial Federal, no excederá de tres meses, sin embargo para el caso de las actuaciones judiciales a recaer a las peticiones de las partes, la temporalidad de las mismas está establecida en las propias leyes procesales, según las peticiones de que se traten, independientemente del término que cuenten para la emisión de sus resoluciones que determinen un derecho o no respecto al fondo del asunto, de acuerdo igualmente a los plazos establecidos por las leyes para dicho efecto, en respeto a la garantía de justicia rápida contenida en el artículo 17 constitucional (de estrecha relación con el concepto de breve término a que refiere indefinidamente el artículo 8 constitucional).

## **II.- Garantía de Audiencia.**

Dicha garantía contenida en el artículo 14 constitucional que a la letra dice:

*Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.*

Dentro de las garantías de seguridad jurídica plasmadas en los artículos constitucionales 1, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 26, 27 y 123, (éstos dos últimos conteniendo además la innovación constitucional de plasmar en el orden constitucional las garantías sociales), las más sobresalientes en nuestro sistema jurídico, para efecto de seguridad jurídica en los procedimientos son las plasmadas en los artículos 8, 14, 16 y 17, y que a través de las mismas se garantiza la protección de la totalidad del orden jurídico del país.

*“La garantía del derecho humano a la seguridad jurídica protege esencialmente la dignidad humana y el respeto de los derechos personales, patrimoniales y cívicos de los particulares en sus relaciones con la autoridad, como compendio o resumen ...que tienden a producir en los individuos la confianza de que en sus relaciones con los órganos gubernativos, éstos no procederán arbitraria ni caprichosamente, sino de acuerdo con las reglas establecidas en la ley como normas del ejercicio de las facultades de los propios órganos, los cuales necesitan estar creados en una disposición legislativa y sus atribuciones necesitan a su vez estar definidas en textos legales o reglamentarios expresos.”<sup>172</sup>*, a su vez dicha garantía “implica la existencia de un de un orden jurídico-social equitativo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública, cuando ello no es posible en la vía privada.

Por lo tanto dicha garantía no sólo implica que una persona cuente con la certeza de que su esfera jurídica solamente podrá ser afectada conforme a los procedimientos legales que conforme a la Constitución se lleven a cabo, sino que a su vez sus derechos en el orden jurídico-social en el que se encuentra serán respetados y tutelados por el sistema judicial, quien no sólo lo podrá afectar para efectos de privarlo de algún derecho en amplio sentido, sino que a su vez deberá tutelar su esfera jurídica conforme a los mismos procedimientos que para dicho efecto se establezcan conforme a la propia Constitución, a fin de no dejarlo en estado de indefensión respecto de sus posibles acciones o defensas, lo cual se traduce en que la garantía de audiencia no sólo trata de prohibiciones de no afectar la esfera jurídica de los gobernados sino de hacer valer la misma ante su violentación, en los mismos

<sup>172</sup> Luis Bazdrech. Garantías Individuales. Trillas. México 1996. p. 162.

procedimientos que para dicho fin se establezcan, en virtud de que una acción para acudir a las instancias jurisdiccionales (e igualmente el derecho sustantivo que a través de la misma se reclama) independientemente de tratarse de un órgano del Poder judicial, ejecutivo o legislativo, es un derecho a su vez y como tal no puede ser privado el gobernado del mismo sino conforme a la misma garantía de Audiencia.

La palabra audiencia proviene del latín *audientia*, "y consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan una cosa"<sup>173</sup>, a fin de que efectivamente tengan oportunidad ya sea de hacer valer una acción respecto de un derecho tutelado por el sistema jurídico o una defensa contra un acción, previo a cualquier clase de privación que haya de sufrir como condena de la resolución de un juzgador.

La garantía de audiencia, contenida en el artículo 14 es reflejo de la fórmula americana del debido proceso legal, como requisito previo a la afectación de la esfera jurídica del gobernado. La garantía de audiencia, en tanto garantía de seguridad jurídica, impone a las autoridades estatales la obligación frente al particular, de evaluar su situación jurídica en le debido proceso legal, conforme a las exigencias implícitas en el derecho de audiencia.

A su vez ésta garantía está compuesta por varias garantías específicas de seguridad jurídica:

- 1.-De irretroactividad en la aplicación de ley en perjuicio de persona alguna.
- 2.-De que nadie puede ser juzgado sino por leyes anteriores al hecho y por los tribunales que previamente haya establecido la ley.
- 3.-De audiencia.
- 4.-De cumplimiento de formalidades esenciales del procedimiento.
- 5.-De debido proceso legal o de la exacta aplicación de la ley en materia civil y en materia del orden penal, respectivamente."<sup>174</sup>

<sup>173</sup> Manuel Barquín Álvarez Voz: Audiencia. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. p. 264.

<sup>174</sup> Polo Bernal Efraín. "Breviario de las Garantías Constitucionales", Porrúa S.A. . México 1993. p. 121.

*“La garantía de audiencia de audiencia corresponde a todo sujeto susceptible de ser, parcial o totalmente, objeto de actos de autoridad. El acto violatorio de la garantía de audiencia debe ser de carácter privativo, o sea que debe consistir en una merma o menoscabo en la esfera jurídica del particular”<sup>175</sup>.*

Conforme al artículo primero de la Constitución toda persona gozará de las garantías que otorga la propia Constitución en los términos y limitaciones que la propia Constitución establezca, así las cosas la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 tiene excepciones a su estricta aplicación por las autoridades, independientemente de su suspensión a través de una ley de emergencia, de acuerdo al sentido del artículo 29, en los casos que la propia Constitución refiere como son que los extranjeros pueden ser expulsados del país sin juicio previo; en materia de expropiación, por lo que hace a la declaración de afectación del bien inmueble por causa de utilidad pública; en materia tributaria, respecto de la fijación de los impuestos, y las órdenes de aprehensión emitidas por una autoridad judicial. En tal orden de ideas las limitaciones o excepciones a la garantía de audiencia sólo deben consignarse en la Constitución, atendiendo a la circunstancia de que, por significar limitaciones a los derechos públicos subjetivos reconocidos como tales por ésta, de acuerdo a la misma dichos derechos tienen el alcance y las limitaciones que la propia norma fundamental señala.

1.-Entrando en detalle a las garantías específicas de seguridad jurídica que componen a la Garantía de Audiencia nos podemos referir en primer lugar a la irretroactividad de las leyes. La irretroactividad es el principio de derecho según el cual las disposiciones contenidas en las normas jurídicas no deben regular situaciones o ser aplicadas a hechos que tuvieron acontecimiento previo a la entrada en vigor de dichas normas, cuando ello implique agravio alguno<sup>176</sup>.

Por lo cual, la irretroactividad de las leyes se limita a los casos en que haya perjuicio para alguna persona, y por el contrario abre la posibilidad a la

<sup>175</sup> Manuel Barquín Alvarez op. cit. . p. 264.

<sup>176</sup> Polo Bernal Efraín. op. cit. pp. 122-145.

hipótesis cuando la aplicación retroactiva sin perjuicio de persona alguna, otorga un beneficio a un gobernado, como es el caso en materia de penas conforme a la legislación penal o en los casos de disminución de las contribuciones públicas a fijarse por ley con vigencia posterior al momento de generarse la obligación tributaria, y las autoridades no pueden alegar perjuicio alguno en virtud de que el beneficio de dicha garantía de irretroactividad está plasmada en favor de los individuos objeto de las contribuciones y no de las autoridades que ejecutan las leyes tributarias.

*“Será retroactiva la nueva ley cuando pretenda desconocer los actos o contratos nacidos bajo la legislación anterior (facta pretérita); no lo será cuando se aplique para regular únicamente los conflictos nacidos de sus efectos (facta pendentia)”<sup>177</sup>.*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que la retroactividad de la ley violente la garantía de Audiencia, debe obrar sobre situaciones pasadas y lesionando derechos adquiridos bajo el amparo de normas anteriores, de derecho cambiando, transmitiendo, modificando o suprimiendo los mencionados derechos en detrimento de la esfera jurídica de la persona. Aún cuando en los procedimientos y las normas que los regulan no se puede hablar propiamente de derechos adquiridos, las mismas no deben de ser aplicadas cuando lesionen derechos sustantivos, pudiendo aplicarse retroactivamente las normas procesales cuando únicamente afecten la forma en que se hagan valer los derechos sustantivos, en un respeto a la garantía de audiencia y de los beneficios o facilidades que respecto a una defensa o una acción en un procedimiento, como extensión de la seguridad jurídica de las partes en los procedimientos. Como extensión de ello es de agregar lo que sucede con la jurisprudencia (y con mayor razón los criterios aislados), puesto que la misma no otorga (y por lo mismo tampoco desconoce) derechos (procesales o sustantivos sino que propiamente expresa un criterio jurídico de interpretación, máxime la finalidad integradora de la misma a fin de lograr una unidad doctrinal en los órganos a quienes está directamente dirigida.

---

<sup>177</sup> Polo Bernal Efraín. op. cit. p. 129.

Por otro lado la Suprema Corte igualmente ha establecido que la jurisprudencia si bien es una actividad materialmente legislativa sobre actos pasados, proveniente formalmente de los órganos judiciales, la misma no es sino una actividad de interpretación de la ley o un análisis de la misma bajo la óptica constitucional y como fuente de derecho, que suple e integra la función legislativa del Estado.

2.-Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.- a través de la misma se protege a la totalidad de la esfera jurídica del gobernado, y la certeza de que la afectación de la misma solo acaecerá conforme a los procedimientos para tal efecto establecidos respetando la irretroactividad de las normas

Ello establece una serie de formalidades previas a la afectación de la persona y sus derechos contra el error de los jueces, contra las malicias de las partes, y prohibiendo el conocimiento y resolución de un asunto no contemplado en ninguna ley, lo cual se traduce que no se podrá llevar a cabo un procedimiento sino con otras normas que las que para el caso hayan sido emitidas, impidiendo la invención de procedimientos expofesos a la controversia del peticionario, o el reconocimiento de derechos que no existan en el sistema jurídico. Esto en virtud de que si bien el juez debe resolver toda controversia entre particulares que se le presente para la que tenga competencia, respetando el principio de hermenéutica jurídica, y su autonomía no debe ir en contra ni más allá de las formas y usos establecidos para resolver los asuntos que se le presentan, aún cuando no haya norma expresa para aplicar al caso en particular, siendo por lo mismo éstas el único límite a su autonomía de juzgar.

3.-La garantía de previa audiencia.- Obliga a todas las autoridades del Estado a dar lugar a la defensa de los particulares previamente a cualquiera afectación de sus derechos. Esto a fin de que efectivamente tengan la oportunidad de hacer valer lo que conforme a su derecho, aún en ausencia de norma expresa o contra una que se lo impida, le corresponda a fin de acreditar los extremos de sus pretensiones que sean lícitas, conforme a las normas y formas que



conforme a la Constitución sean establecidas para dicho fin, antes de que la afectación de sus derechos tenga lugar.

Respecto al derecho que se garantiza a través de dicha garantía al gobernado se puede mencionar que el mismo debe de reunir tres requisitos:

a).- Que exista un derecho como tal reconocido por las normas sustantivas, objeto de la afectación pretendida, y no un simple interés.

b).- Que la audiencia del gobernado tenga la posibilidad de que el afectado conforme a los medios legales pueda jurídicamente cambiar el sentido de la determinación de la autoridad, cuando la misma no respete el principio de juridicidad que la afectación pretendida requiere.

c).- Que el derecho de audiencia que se pretende afectar al gobernado, no esté limitado por la aplicación de otra figura constitucional federal, que constituya una excepción al principio de audiencia previa, lo que no es sinónimo de audiencia genéricamente.

4.-De cumplimiento de formalidades esenciales del procedimiento.-entendiéndolo a éstas como los principios rectores que la técnica jurídico-procesal da por un lado a las partes de una controversia jurisdiccional para la debida oportunidad de acción o defensa, demandando o contestando, probando y alegando ante el juzgador competente y en la vía correspondiente y por otro al juzgador o juzgadores el ánimo de salvaguardar las normas procesales aplicables, así como aportar un ánimo de convicción a lo probado y alegado en el juicio, extendiéndose la misma a las leyes que prevén la afectación de derechos de los gobernados, debiendo las mismas respetar dicha oportunidad de defensa del gobernado e incluso al ser omisas a efecto de definir la forma o formalidades para que el propio sujeto objeto de afectación haga valer su defensa, deberá la autoridad conceder dicha garantía al gobernado, aún ante el silencio de la propia ley.

Las formalidades esenciales que todo procedimiento, en el cual se dirima una controversia de derecho y de la cual sobrevenga una afectación privativa de derechos al gobernado, para que la misma respete la garantía de audiencia deberá otorgar:

a).- Oportunidad de defensa.- Derivada del conocimiento cierto y oportuno que tenga el afectado de la existencia, naturaleza y alcance del acto de autoridad a efecto de que pueda imponerse del mismo, lo cual e traduce en distintas formas procesales, tales como las notificaciones, el emplazamiento, los términos procesales para contestar o para oponerse a las pretensiones de la contraparte, etc., y, consiguientemente, la contravención a cualquiera de ellas significa simultáneamente la violación a la formalidad procesal respectiva, esto es, a la garantía de audiencia a través de dicha garantía de seguridad jurídica.

Implica el derecho ineludible de respetar aquellas formalidades (o en ausencia de las mismas) de llamar a juicio y hacer saber las determinaciones de autoridad a quien pueda resultar afectado los intereses del sujeto a quien están dirigidas las mismas (quien realmente tenga un posible derecho que hacer valer contra el acto de afectación de su persona), de forma en que realmente se esté haciendo llegar al buscado el contenido en tiempo y forma la existencia del acto o procedimiento del que puede resultar afectado.

b).- Oportunidad probatoria.- Se refiere al respeto de los derechos procesales de las partes para crear convicción en el ánimo del juzgador, a través de las pruebas que se aporten al juicio, incluyendo aquí las normas y los principios de valoración probatoria, que incluyen las fases de ofrecimiento, rendición, desahogo y valoración de probanzas, debiendo valorar las mismas conforme a dicha normatividad y no de manera arbitraria.

De lo anterior se desprende que la garantía concerniente al respeto de formalidades esenciales del procedimiento no sólo es aplicable a la parte que es objeto de la privación para que se defienda de la pretendida privación de un derecho en amplio sentido, sino que es extensible a la parte que acude a una autoridad para que sea atendida una acción que busca la tutela de un derecho subjetivo, concedido en la ley, independientemente de hacerse valer directamente sobre el afectado o contra una defensa del afectado y la desatención a dicho derecho subjetivo es equiparable a la privación de dicho derecho, igualmente siendo aplicables a procedimientos civiles, penales, agrarios, electorales o administrativos.

Igualmente las normas procesales establecen principios de valoración más o menos generales y en suplencia e integración de los mismos está el

criterio y experiencia del juzgador (incluyendo aquí aquellos criterios judiciales de otros juzgadores que integran igualmente con observancia obligatoria fuente del derecho), quien conforme a su leal saber y entender debe conjugar las pruebas aportadas a juicio a efecto de denotar la realidad, que a través de los medios probatorios se le pretende crear convicción, valorándolas o desestimándolas en su conjunto y en lo individual, a efecto de establecer la realidad jurídica procesal, evitando la omisión en el estudio del valor probatorio y/o convicción de prueba alguna y expresando en todo momento las conclusiones que se derivan de tal convicción, de lo contrario no se da audiencia a los medios probatorios aportados y por consiguiente se desatiende las pretensiones que con las mismas se busca probar (a contrario sensu, queda prohibido tener por probado lo que no lo está, así como el estimar las pruebas en violación de las reglas de valoración de las mismas, y cuando las mismas resultan insuficientes, contrarios a la lógica y las buenas costumbres).

5.- De debido proceso legal en materia civil y de la exacta aplicación de la ley en materia del orden penal, respectivamente.- por designación de "debido proceso legal", que en una influencia del sistema jurídico anglosajón norteamericano se encuentra conjugando la garantía de audiencia y el contenido del principio de legalidad, (cuyo fundamento expreso se encuentra en el artículo 16 constitucional) no sólo contra los actos que pretendan la afectación de derechos sin apego a la ley, sino contra las normas que niegan la efectiva defensa de los derechos subjetivos del gobernado garantizados, norma que como tal no puede ser considerada como ley en virtud de ir en contra del sentido de la Constitución de la cual ha de emanar de manera congruente en texto y sentido.

Así el debido proceso legal se puede entender como *"el conjunto de dos tradiciones jurídicas, una de origen hispánico, en el sentido de que toda persona debe ser oída y vencida en un juicio; la otra, angloamericana, de la cual se derivó, conformó y desarrolló el principio, principalmente en las enmiendas V y XIV de la Constitución Federal de los Estados Unidos; y de ahí se ha impuesto en la doctrina y en la jurisprudencia mexicanas. Los lineamientos principales de tipo formal que la Constitución Federal aporta para integrar esta garantía del debido proceso, están en los artículos: 13, con la prohibición de tribunales especiales y de leyes privativas, así como, con las distintas jurisdicciones; 14, con la garantía de audiencia y de formalidades esenciales del procedimiento; y 16, con los requisitos de fundamentación y de*

*motivación en las resoluciones dictadas por autoridades competentes. En su sentido material, el debido proceso se circunscribe a los requisitos de fondo que deben cumplir las resoluciones judiciales o administrativas.*"<sup>178</sup>

Siguiendo ese orden de ideas hay una distinción fundamental entre los procedimientos penales y los civiles, los primeros siguen el principio de que no hay crimen sin pena ni pena sin ley, y por lo mismo las conductas del gobernado que han de ser sancionadas con la privación de un derecho, deben estar exactamente encuadradas al tipo penal, y la sanción aplicable al mismo debe ser exactamente la que la propia ley establece para dicho delito, no cabiendo la posibilidad de aplicación de sanciones ni equiparación de conductas a delitos, por analogía o mayoría de razón. Igualmente es extensible dicha disposición constitucional a las contribuciones para los gobernados, esto es, que únicamente se pueden causar las mismas en los casos precisos que la ley establezca, y la actividad así como las normas en que se basan las autoridades administrativas en la recaudación de las mismas deben conceder la oportunidad de efectiva audiencia al gobernado contra las mismas, como actos de privación.

Por otro lado dado en los procedimientos civiles el principio hermenéutico del derecho procesal privado, que no permite que exista controversia de derechos subjetivos sin solución en los tribunales jurisdiccionales, el seguimiento del "debido proceso legal" en conjunción con la garantía de acceso a la justicia contenida en el artículo 17 constitucional y la autonomía de los juzgadores en la resolución de dichos asuntos está delimitada por dicha garantía, la cual impone la obligación constitucional al juzgador de resolver la controversia y declarar el derecho a tutelar a través del poder público, conforme a las leyes, en apego a la Constitución y los principios generales del derecho aplicables al caso y no en forma arbitraria que niegue la efectiva oportunidad de defensa de los intereses de las partes en la afectación de derechos en controversia.

De lo anterior es de denotar el papel que juega la conducta del juzgador desde el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta los Jueces de Distrito en el ámbito federal, quienes en apego a la Constitución, y

<sup>178</sup> Efraín Polo Bernal. op. cit.. p. 154.

en cumplimiento con los juramentos constitucionales hechos al tomar posesión de su cargo, de hacer respetar el orden constitucional en todo momento y en la totalidad de sus actuaciones, han de conceder a la población una administración de justicia, que en la totalidad de sus procedimientos, independientemente de la controversia, se respete el derecho inalienable de toda persona a ser respetado su derecho a ser oída antes de ser vencida en derecho, en el silencio de la norma secundaria; llevando a cabo el debido proceso legal, el cual no sólo se circunscribe a las actuaciones del poder judicial sino a todo procedimiento llevado por cualquier autoridad en el Estado mexicano.

Dado que el juzgador a su vez conlleva la carga de la responsabilidad de eficiencia, imparcialidad y profesionalismo que la propia Constitución exige del desempeño de su cargos conforme al título Cuarto de la propia Carta Magna de nuestro país, siendo dicho servidor público y no otra persona la responsable de hacer respetar tal garantía en los procedimientos, en aplicación de la ley secundaria, o en desconocimiento de la misma cuando ésta viola la garantía de audiencia del sujeto a ser afectado por la misma, e incluso en la ausencia de norma que así lo obligara, por estar obligado directamente por la Constitución.

De lo contrario, independientemente de la falta a su juramento de hacer respetar el orden constitucional en todo momento, será responsable administrativamente por violaciones a la Constitución, dado el claro detrimento al servicio de impartición de justicia encomendado al mismo (puesto que todas las garantías aquí mencionadas establecen meridianamente obligaciones positivas a conllevar en todo procedimiento, que se traducen en lineamientos del servicio público desempeñado por los juzgadores, máxime cuando dichas omisiones trascienden gravemente no sólo a las partes en el conflicto sino al prestigio de los órganos encargados de la administración de justicia) como se establece en las causales contenidas tanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado, al hablar expresamente de la falta de respeto a las leyes o normas constitucionales, o a los principios de lealtad, honradez, legalidad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo que se exigen seriamente de dichos servidores públicos en el Poder Judicial Federal, tal y como se expondrá en el capítulo cuarto del presente trabajo.

### III.- Garantía de Legalidad.

La principio de legalidad en nuestro sistema jurídico se encuentra garantizado en el artículo 16 constitucional que a la letra dice:

*Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

*No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.*

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

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

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

*En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.*

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

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

*Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará plenamente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.*

*Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.*

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

*La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.*

*En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.*

*“La eficacia de la Garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso, ...la garantía de legalidad implicada en la primera parte del artículo 16 constitucional, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que ponderamos éste concepto, se contiene en la expresión fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento”<sup>179</sup>.*

Dicha garantía cuyo alcance está predominantemente establecido en los artículos 14 y 16, protege al gobernado en su persona, familia, domicilio,

<sup>179</sup> Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. op. cit. p. 590.

posiciones o papeles, contra los actos de molestia, que si bien no implican en sí una privación, si se refieren a la realización de una conducta sobre dichos derechos por parte de la autoridad, en una intromisión a la esfera jurídica del gobernado, misma que como acto de molestia deberá ser ordenado por una autoridad competente que efectivamente fundamente y motive la necesidad establecida por la norma de realizar el acto de molestia de que se trate sobre alguno de los derechos que comprende la esfera jurídica del gobernado, a fin de evitar molestias arbitrarias que afecten la pacífica convivencia del gobernado con los órganos del Estado, protegiendo el Estado de Derecho en que ambos necesariamente deben coexistir, en un equilibrio entre los objetivos políticos, jurídicos y sociales que debe desempeñar el Estado en beneficio de la población y los derechos propios del individuo, a fin de evitar causar agravios a éste último, pero sin desatender a la comunidad. De ahí que dicha garantía a veces se le ha denominado también la garantía de juridicidad<sup>180</sup>, misma que garantiza que los actos de la autoridad serán reflejo de la conjunción entre la norma que lo prevé y el hecho o hipótesis que la actualiza y los efectos jurídicos de su actualización.

De lo anterior se denotan varios aspectos que conforman la garantía de legalidad contenida en el primer párrafo del artículo 16:

1.- La existencia de un acto de molestia sobre un derecho objetivo del gobernado.- como requisito esencial de la violación de un garantía de un gobernado, se necesita e un acto autoritario, o sea un acto emitido por una autoridad estatal revestido de las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, la doctrina hace una distinción entre los actos de privación y los de molestia, diferenciándose los últimos (aunque si bien todo acto de privación es en sí un acto de molestia en el más amplio de los sentidos, y para el mismo se requieren múltiples actos de molestia), en que los mismos no tienen como finalidad la privación de un bien o un derecho genéricamente hablando al demandado, pero en cambio los mismos afectan sin reducir la esfera jurídica del mismo, requiriendo del gobernado una conducta propiamente de hacer, no hacer o permitir, a diferencia de una de dar, como sucede en los pactos privativos, en los cuales la esfera del gobernado se ve reducida de sus bienes o derechos, sea ya de la simple posesión o la propiedad de los mismos.

<sup>180</sup> Alberto del Castillo del Valle. op. cit. p. 40.



Así las cosas un acto de molestia es aquel acto que en estricto sentido no es privativo de un bien o un derecho del gobernado pero que sin dejar de ser un acto autoritario, el mismo incide en los mismos son el objeto específico de afectación del acto de autoridad.

2.- La emisión del acto de molestia por el órgano competente del Estado, por escrito.- en primer lugar hay que hacer la precisión que la Constitución hace al referirse a autoridades competentes, esto es que el acto de molestia de que se trate sea efectivamente emitido por la autoridad que la ley instituyó para ello, haciendo una distinción entre la competencia de origen y la competencia constitucional, la primera de las cuales atiende a la legitimidad con que el cargo fue conferido a la persona que emitió el acto como autoridad, calidad cuya naturaleza política no es susceptible de protección constitucional, a través de dicho principio de legalidad, tal y como se definió por Ignacio Vallarta al comentar el artículo 16 de la Constitución de 1857: la legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo público; y la competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se llama autoridad.

En tal orden de ideas hay autoridades ilegítimas en su nombramiento pero que son competentes para emitir un determinado acto conforme a la ley que rige al propio acto, y dicha ilegitimidad no es objeto del principio de legalidad ni corresponde a la competencia con que debe contar el órgano de autoridad que exige el artículo 16 constitucional.

Así las cosas la competencia constitucional objeto de la garantía de legalidad, atiende a la cuestión de derecho de que la facultad en que se apoya la autoridad para emitir un acto que afecte de cualquier manera la esfera jurídica del gobernado, debe estar expresamente apoyado en la ley, como una atribución o facultad de la cual se encuentra investido el órgano del Estado emisor, al momento de acaecer el hecho previsto por la hipótesis de la norma vigente, así como al momento de la emisión del acto de autoridad y la notificación del mismo por escrito al sujeto al que está dirigido.

Por otro lado la formalidad de que sea escrito atiende a la necesidad de que exista un medio físico de control por el cual se verifique el mismo no sólo entre la autoridad emisora y el gobernado a quien está dirigido, sino que sea

medio de prueba idóneo y suficiente para terceros, incluyéndose aquí otras autoridades, tanto para acreditar la propia existencia del acto de molestia en sí, como los términos, alcances y formalidades con el que el mismo cuenta, por lo cual el acto de molestia debe constar suficientemente en medio escrito a fin de que su origen, órgano emisor, temporalidad, objeto, fundamentación y motivación y finalidad sean hechas saber en un solo acto al gobernado a quien está dirigido.

3.- La fundamentación del acto de molestia.- El Poder Judicial Federal ha definido la fundamentación como la expresión correcta y precisa del precepto legal aplicable al caso (Séptima Epoca, Tercera Parte. Vol 14, pág. 37)<sup>181</sup>. Con lo cual se denota que la fundamentación es la obligación de la autoridad de plasmar por escrito tanto la referencia del fundamento para sus facultades para emitir su acto de autoridad, como el precepto legal a aplicar mediante el mismo<sup>182</sup>, como una derivación del principio general de derecho que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

La obligación de fundamentación de los actos de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones:

a).- Que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con las facultades expresamente contenidas en la ley o reglamento, para la emisión del mismo.

b) En que el propio acto de molestia se prevea en dicha norma;

c) En que su sentido, alcance y finalidad se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;

La falta absoluta de fundamentación (o de motivación) del acto de autoridad, o sea la inobservancia de todas las obligaciones arriba mencionadas, implica una violación directa a la Constitución, otorgando el derecho al gobernado que así se pretenda afectar en su esfera jurídica, de acudir directamente al amparo sin agotar recurso o medio de defensa ordinario, a fin de hacer valer el orden Constitucional, diferenciándose la falta

<sup>181</sup> Puede también consultarse la tesis "Motivación, Concepto de" identificada como tesis 191, Octava Parte, Apéndice 1917-1985.

<sup>182</sup> Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. op. cit. p. 590.

absoluta de fundamentación o motivación de la indebida fundamentación o motivación<sup>183</sup>.

4.- La motivación del acto de molestia.- Definida por el Poder Judicial como el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que estima actualizadas la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis normativa (Jurisprudencia 7, publicada en la página 9 del Informe de 1981, Segunda Sala).

Comentario especial requiere la situación en que la norma no expresa claramente dichas circunstancias de aplicación de la norma, para la legal emisión del acto que la aplica, esto es cuando la propia ley otorga a las autoridades una facultad discrecional, para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del un supuesto abstracto indeterminado aunque previsto en esencia normativamente. La discrecionalidad entraña una potestad decisoria que se mueve dentro de los supuestos generales consagrados no en la norma jurídica directamente sino en la naturaleza y fines de la institución jurídica que supone actualizada. Constituye un criterio de apreciación cualitativo y cuantitativo ante el silencio de la norma sustantiva, y es donde más patente resulta el conocimiento y experiencia del juzgador.

En todos los casos en que existe la discrecionalidad para los servidores públicos, la misma debe ser encuadrada a los fines para los cuales está previsto el acto de molestia, y como tal la aplicación debe ser enfocada hacia los mismos, para que la finalidad de la institución jurídica que contiene la norma se vea cumplida, por ello es necesario para cumplir con dicha obligación de legalidad, que el órgano de autoridad exprese las bases legales para el uso de su discrecionalidad (sea en que se actualiza o no una figura jurídica discrecional), y las circunstancias que crearon su convicción en tal sentido.

---

<sup>183</sup> Efraín Polo Bernal. op. cit.. p. 175.

El abuso o error en el ejercicio de dicha facultad, contraría la finalidad de la norma que otorga la discrecionalidad, resulta igualmente atentatorio al espíritu de las normas y las instituciones en cuestión, equivale a actuar en contra de la norma en sí, y por lo mismo el uso de la discrecionalidad, se ejerce bajo la más estricta responsabilidad, en virtud de que la norma traslada al criterio del servidor público la actualización de la norma a aplicar, cuando aquel encuentre elementos suficientes que requieran su actuación en un sentido u otro respecto de una figura jurídica, ante una falta de una hipótesis concreta para ello contenida en la normas.

5.- La concurrencia necesaria de fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.- La necesaria unidad del acto de autoridad y sus requisitos como un todo implica que el elemento escrito que lo contiene, sea idóneo y suficiente para que de su simple lectura se pueda apreciar, quien emite el acto, con cuales facultades lo hace, la norma (o figura jurídica) que contiene el precepto sustantivo que constituye el fondo del negocio y las razones y circunstancias de hecho por las cuales se considera que la imperatividad de que su aplicación afecte a una persona determinada, así como el alcance y objeto de dicha afectación.

Lo anterior se puede traducir en la coherencia entre las normas aplicables al caso invocados y los motivos aducidos (y de éstos en conjunto con las finalidades de la norma), éstos últimos como situaciones de hecho que sean reales y ciertas, que denoten la suficiencia de circunstancias para la aplicación del acto de molestia en contra e alguien, a fin de que el mismo no sea violatorio por dicha razón del principio de legalidad, sino por el contrario un acto que constituya el régimen del Estado de Derecho.

Cabe mencionar que la ausencia de cualquier de estos requisitos motiva la violación de la garantía de legalidad, pero cuando no existe fundamentación legal categóricamente, será una violación directa a la Constitución en cuyo caso ni siquiera existe la necesidad de agotar recursos ordinarios antes de acudir a la vía extraordinaria de amparo, en virtud de desconocerse la ley o precepto legal que se pretende ejecutar al agraviado (y por lo mismo los medios legales ordinarios a disposición del afectado para impugnar idóneamente dicho acto).

Así las cosas *“la norma jurídica no es un precepto frío y congelado, sino un principio vivo y actuante. El derecho moderno se orienta cada vez más hacia su transformación en un instrumento promotor del desarrollo y el crecimiento, capaz de reflejar los cambios y sustanciarlos en un corpus jurídico estable”*<sup>184</sup>, y por consecuencia lo mismo debe decirse de la labor del juzgador.

El juzgador al emitir su acto debe buscar que el mismo haga saber al afectado por el mismo a fin de que éste tenga la posibilidad de hacer valer lo que a su derecho corresponda, respecto de la pretendida afectación por dicho medio comunicada, de aquí que la fundamentación y motivación debe ser clara y precisa, y conforme al artículo 16 no cabe la deducción por parte del afectado a quien está dirigido, a fin de subsanar las deficiencias en ambos aspectos, ni la redacción del mismo es válida ser realizada de manera que busca confundir su alcance o naturaleza.

Por último es de hacerse notar que respecto a la competencia constitucional que garantiza el principio de legalidad, la misma tiene sus impedimentos para la persona que desempeña el cargo por razones que están igualmente contenidas en la ley, y que buscan salvaguardar la imparcialidad del juzgador, y la falta del juzgador que se encuentre en los supuestos de impedimento a que la propia ley hace mención, independientemente de la responsabilidad administrativa ocasionada expresamente por dicha falta, contrae a su vez una violación al principio de legalidad, en virtud de que por virtud de la propia ley, dicho servidor público es incompetente por encontrarse impedido para conocer de una determinada causa, como se expondrá con mayor detalle en el capítulo cuarto del presente trabajo, y como tal el acto de autoridad emitido con violación de ésta circunstancia, es a su vez violatorio de la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional.

#### **IV.- Garantía de Acceso a la Justicia**

Contenida en el artículo 17 constitucional que a la letra establece:

*Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

<sup>184</sup> Gilberto Vargas López. op. cit. pp. 129 y 130.

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

*Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*

*Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.*

Dicha garantía si bien no tan explorada y recurrida por la población al exigir el respeto del orden constitucional en los procedimientos jurisdiccionales, tiene total importancia en virtud de que es a través de la misma que se garantiza que la administración de justicia a impartir por los tribunales del Estado, habrá de ser pronta, expedita, completa e imparcial, cualidades elementales para que un juzgador efectivamente cumpla con su función jurisdiccional, de manera que la confianza de la población e incluso de los propios órganos del Estado, no se vea afectada o disminuida en las instancias legales para la resolución de sus inevitables controversias, ya sean entre los órganos del Estado, o de éstos con los gobernados por último de éstos entre sí, derivadas de sus relaciones de subordinación o de coordinación, propias de la vida contemporánea en una sociedad plural y con múltiples intereses, muchos de ellos encontrados y en conflicto, y de los cuales aquellos tutelados por el derecho habrán de ser hechos valer contra los que no.

Las garantías que componen a la presente garantía de accesabilidad de justicia, se dividen en:

1.- La prohibición de hacerse justicia por propia mano, así como el uso de violencia en la reclamación de un derecho propio.- dicha garantía parte del supuesto de que el *Estado tiene la obligación de dar seguridad jurídica a las personas (como reflejo claro de la necesidad de otorgar los medios para una pacífica convivencia entre los mismos), creando y sosteniendo los medios que substituyan a los particulares en la defensa coercitiva de sus derechos e intereses legítimos, excepcionalmente tolerando la iniciativa del afectado para el uso de la fuerza en los casos de legítima defensa propia o ajena que requieren de actuación inmediata, prohibiéndose moral y socialmente la venganza privada y la coacción para reclamar un derecho efectivo o supuesto (y menos aún uno ilegítimo).*

De aquí lo importante de la actuación de dichos órganos estatales a efecto de hacer valer el imperio del derecho, y la relación inversamente proporcional entre la efectividad de dichos medios y el uso de la coacción y demás medios ilícitos por los particulares para proteger sus intereses, y en el caso más atenuado de ineffectividad de los mismos, acudir a instancias diversas de las que otorga el Estado para la solución de los conflictos, minimizando la credibilidad de los órganos estatales y el deterioro de la estructura orgánica y política del propio Estado.

2.- El derecho a la totalidad de la población a la impartición de justicia por los órganos jurisdiccionales del Estado establecidos para dicho efecto.- la finalidad de tal garantía es de asegurar tanto la seguridad jurídica de la población como el respeto a la garantía de igualdad conferida igualmente en la Constitución, esto es que el acceso a la justicia, no debe discriminarse por ningún concepto a ningún sector o grupo de la población, limitando el servicio público de impartición de justicia, a ciertos sectores privilegiados.

Así las cosas toda persona tiene derecho a que se le administre la misma justicia por los tribunales. Cualquier acto que tienda a limitar o a impedir que se administre justicia, importa una violación directa a la Constitución.

Ahora bien es de señalarse que tal garantía de ninguna manera es una prohibición para acudir a una vía no judicial para la solución de conflictos, sino que solamente cuando la voluntad de las partes no alcance o sea viable a procurar un arreglo (ya sea por disponerse por ley que la cuestión que conforma el fondo del negocio debe necesariamente ser resuelto por una autoridad y no por particulares, cuando los particulares no lleguen a un acuerdo para su solución o sometimiento a arbitraje, o cuando el interés público así lo establezca), Tampoco excluye la oportunidad de cumplir con las determinaciones judiciales, mediante convenio entre las partes, cuando intereses privados son los únicos involucrados, pudiéndolo hacer en cualquier etapa del procedimiento, sin perjuicio de las cuestiones de orden público que no están al arbitrio de particulares (como lo son las formalidades del procedimiento mismo).

3.- La impartición de justicia se harán los plazos y términos que para dicho fin se establezcan.- esto se refiere *"a que toda dilación o aplazamiento*

*en el dictado de sus resoluciones es denegación de la justicia que se demande ante un Tribunal, ...estrechamente ligada a esta garantía se encuentra la de audiencia que previene el artículo 14 constitucional, y que obliga a los tribunales a admitir la demanda, a no denegarla, ni aún so pretexto de obscuridad o de lagunas en la ley, pues, en ese caso, rige el principio de la plenitud hermenéutica del orden jurídico contenido en el artículo 18 del Código Civil de aplicación en materia federal, que obliga a todo juzgador a resolver la cuestión que se plantea no obstante que exista el silencio, la obscuridad o la insuficiencia de la ley. Lo contrario deja sin resolver la cuestión planteada, constituye una verdadera denegación de justicia y una violación tanto al artículo 17 en comentario, como a la del 14 constitucional.”<sup>185</sup>. “La obligación estatal derivada de ésta garantía de seguridad jurídica es eminentemente positiva, puesto que las autoridades estatales judiciales o tribunales tienen el deber de actuar en favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales,...configurándose un delito de abuso de autoridad, en caso contrario”.<sup>186</sup>*

4.- Las resoluciones de los juzgadores serán prontas, completas e imparciales.- dicha garantía establece tres obligaciones al juzgador a respetar en todas las resoluciones que emita en la impartición de justicia a su cargo:

a).- Las resoluciones serán prontas: ésta obligación retomando la idea de justicia expedita mencionada en el apartado anterior, obliga al juzgador a llevar con diligencia los asuntos sometidos a su jurisdicción a fin de evitar cualquier clase de retraso ocioso en los procedimientos para la resolución de lo mismos, abarcándose también las disposiciones que se tomen también para su ejecución.

b).- Las resoluciones serán completas: dicha obligación es de total importancia en virtud de que en relación con la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional, el juzgador debe estudiar la totalidad de la controversia: esto es, las acciones ejercitadas y las excepciones y defensas interpuestas por las partes, la totalidad de los hechos controvertidos, las pruebas aportadas conforme a derecho y de manera

<sup>185</sup> Efraín Polo Bernal. op. cit. pp. 189-190.

<sup>186</sup> Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales, op. cit. p. 622.



conjunta ubicarlos dentro del conjunto de normas y fuentes de derecho aplicables al caso, a fin de determinar el derecho a declarar y/o tutelar con la resolución a emitirse. Esta obligación atiende a la necesidad de escuchar en su totalidad la defensa del demandado para que conforme a la Constitución, de ser procedente, pueda ser afectado por la resolución que está dirigida a afectar su esfera jurídica. De igual manera, la misma obligación existe para el gobernado que acude a una instancia jurisdiccional ante una violentación de sus derechos o de su acción de ser declarado su derecho a acudir a las instancias jurisdiccionales, ante lo cual el juzgador igualmente tiene el deber de atender toda controversia de derecho que se suscite y sea sometida a su jurisdicción, que en concordancia con el principio jurídico hermenéutico ya mencionado, no debe quedar conflicto sin resolución ni derecho reconocido por el sistema jurídico mexicano sin tutela del poder público. Para ello el juzgador debe realizar la actividad intelectual de entender y comprender la totalidad de la litis, así como pronunciarse respecto a todos los puntos sometidos a su jurisdicción, conforme a las normas del procedimiento vigentes, y conforme a las normas sustantivas en un respeto sistemático a los artículos 14, 16 y 17 constitucionales. La falta a ésta obligación indudablemente altera la seguridad jurídica de las partes en el procedimiento, y es una directa falta de audiencia, y una expresa violación al artículo 17 constitucional, independientemente de que la misma trascienda o no a los derechos sustantivos de la parte así afectada.

c).- Las resoluciones serán imparciales: Como corolario de la igualdad de las personas ante la ley la misma está reflejada en tres aspectos en el Poder Judicial: *“la imparcialidad de la ley, la imparcialidad de los órganos encargados de actuar en materia de justicia y la imparcialidad de los hombres que tienen encomendada la elevada función de procurarla o impartirla”*<sup>187</sup>, la imparcialidad como condición indispensable en el desempeño de un cargo público y en atención al interés de la sociedad en general y del propio Estado, en la confianza en las instancias judiciales para la resolución de los inevitables conflictos derivados de las modernas relaciones jurídicas entre las personas, los juzgadores han de respetar y reflejar en sus actuaciones y resoluciones, una absoluta imparcialidad ante las partes en el conflicto, y toda desviación de dicho principio altera la apreciación y por

<sup>187</sup> Fernando Ortiz Arana. “Los Grandes Desafíos de la Justicia en México”. Vid. UNAM y Senado de la República LVI Legislatura *La Justicia Mexicana, hacia el siglo XXI*. México. 1997. p. 18.

consiguiente la resolución de los hechos y derechos sometidos al juzgador, con el detrimento en el sentido de justicia que amparan las leyes, dado el agravio a la parte contra la que el fallo arbitrario fue dictado. Dicha situación de notoria injusticia para la parte en conflicto, está prohibida expresamente por la Constitución, sancionada por la legislación penal y comprendida ampliamente en la legislación en materia de responsabilidad administrativa. Por esa misma razón y a fin de respetar particularmente la imparcialidad en los procedimientos hay amplia normación expresa respecto a los impedimentos para los juzgadores en los asuntos que pese a tener competencia, tienen la obligación de declararse incompetentes por tener un interés derivado, parecido, encontrado o relacionado con motivo de parentesco, amistad u cualquier otro que implique cualquier clase de vulneración a la independencia de sus resoluciones, tanto en relación con alguna o contra alguna de las partes, así como de la materia-objeto de la litis, dicha independencia no sólo está instituida en beneficio de las partes en el conflicto sino también en protección de los propios juzgadores para el desempeño de sus funciones jurisdiccionales.

De lo anterior se denota que la imparcialidad a efecto de atender a su cualidad igualitaria para toda la población, requiere de la participación coordinada de los tres poderes del Estado: primero del legislativo como órgano emisor de la norma como fuente primordial del derecho (pues si la norma es la primera en dar trato distinto a los iguales o igual a los desiguales, pobre será el resultado de pretender eludir dicho vicio por un acto posterior de los órganos encargados de aplicar dicha norma o de la población de acatarla), más adelante el Poder Judicial como conjunto de órganos dispuestos y organizados a efecto de ser ejemplo y efectuar la función jurisdiccional conforme a dicho principio (lo que implica un sistema de Carrera Judicial que no haga distinciones anticonstitucionales para los sujetos que pretenden ingresar o avanzar de dentro del mismo, y que los órganos que componen a dicho poder sean reflejo de la apreciación de las diferentes necesidades jurisdiccionales de la población a la que están encaminadas directamente a servir en sus respectivas demarcaciones territoriales, a fin de contribuir a una unidad judicial, complementada por las distinciones propias de cada región) y la labor de los juzgadores que en su conducta y sus actos interpretan las fuentes del derecho y aprecian los hechos de las partes en el conflictos libres de prejuicios o parcialidades, igualmente que la labor de los órganos encargados de la procuración de justicia deben funcionar conjuntamente con los órganos del poder judicial a fin de que la persecución de los actos que

violentan el estado de derecho no queden impunes, como efecto de la responsabilidad estatal de la eficiencia de la justicia, *“sólo mediante el fortalecimiento del Estado de derecho es posible avanzar en la imparcialidad de la justicia, en el acceso de todos a la misma y en la cultura que le dará sustento”*<sup>188</sup>.

5.- La administración de justicia como servicio público debe ser gratuita, prohibiéndose las costas judiciales.- ésta garantía específica en estrecha vinculación con las dos anteriores, atiende a un principio de accesabilidad a la justicia impartida por los órganos jurisdiccionales del Estado, a efecto de que la carga económica derivada del servicio público de administración de justicia, no sea un impedimento para una parte a fin de acudir a reclamar la tutela de las autoridades en la defensa de sus derechos ante una violentación de los mismos o ante una situación de incertidumbre jurídica, siendo igualmente aplicable para el demandado, a fin de que éste acuda al procedimiento a hacer valer los medios de defensa que conforme a la ley tenga a su disposición.

Las costas judiciales, entendidas como cualquier clase de remuneraciones que las autoridades exijan a las partes para prestar el servicio de impartición de justicia, están prohibidas por la Constitución y las mismas se refieren precisamente a que los tribunales no las cobrarán por el servicio que presten, sean cuales fueren los gastos erogados por el Estado en el desempeño de su función jurisdiccional (haciendo la nota de que ello no incluye el empleo de auxiliares de la administración de justicia como lo son los peritos, cuyos honorarios no corresponden al patrimonio estatal, diferenciando a éstos de los defensores de oficio cuyos honorarios corren por cuenta del Estado), sin que ello implique que en el caso de que una parte que sin razón ni derecho demande o se oponga ociosamente a una reclamación, conminando a otra persona a acudir a los tribunales y litigar.

Por ello ésta persona tiene derecho a que se le indemnice de los gastos que hiciera por su defensa e intervención en la contienda, en los casos en que así lo establezcan las normas secundarias, sancionándose de hecho la mala fe o dolo procesal de quien el caso o la norma lo exhiban como ocioso en sus reclamos u oposiciones a su contraparte, máxime el desgaste emocional

<sup>188</sup> Fernando Ortíz Arana. op. cit. p. 22.

(particularmente dado lo escaso y mal regulado que el daño moral se encuentra en nuestro sistema jurídico) y económico que represente el procedimiento en sí.

Dichas erogaciones impuestas a un particular se diferencian de las costas judiciales en su naturaleza, finalidad y destino, puesto que el órgano judicial no es el que cobra por el servicio otorgado, aún en dichos casos de dolo o mala fe (lo cual constituye propiamente las costas judiciales prohibidas por la Constitución), sino que es el particular el que busca una indemnización por las erogaciones a que se vio orillado a hacer por la mala fe o dolo de su contraparte (ya fuera en pretender lo que no le correspondía o en negarse a lo que lícitamente se encontraba obligado a realizar).

Por la razón antes mencionada cualquier clase de retribución, dádiva o convite que el juzgador reclame o siquiera acepte de las partes vulnera tanto ésta garantía expresa de prohibición de costas judiciales como de la garantía de imparcialidad con que debe conducirse el juzgador, e igualmente está contenida entre los impedimentos para que dicho juzgador siga conociendo de un asunto en particular, independientemente de la intención o ánimo del juzgador en dicha conducta, dependiendo de la misma si además de ser sancionable administrativamente, ha de ser sancionada igualmente por la legislación penal, dependiendo de las circunstancias especiales del caso y del tipo penal conforme a las mismas aplicable, independientemente de estar prohibida por la Constitución, dicha conducta así como la resolución que en dichas condiciones se en vulneración de la imparcialidad de los juzgadores.

6.- La independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus sentencias, estarán garantizadas a través de las leyes federales y locales.- ésta garantía específica no atiende únicamente a los gobernados sino también a los juzgadores, a fin de que éstos últimos tengan los medios para desempeñar conforme a la Constitución, su función jurisdiccional, con la finalidad de efectiva y completamente se atienda y tutele los derechos de los gobernados que acuden a los tribunales para hacer valer de hecho, el respeto al Estado de derecho garantizado por la propia Constitución a través de las instancias jurisdiccionales, así como que el poder del que está investido el juzgador tenga todo el imperio para hacer valer el derecho como tal resuelto frente a la situación de hecho que lo violenta.

Esta garantía se refiere no solo a la independencia del órgano judicial de los demás órganos y Poderes del Estado, sino a la autonomía del juzgador para emitir su decisión dentro de los límites de las fuentes materiales del Derecho, ajeno a las presiones de las partes o terceros al procedimiento, sin mayor límite que los que la norma jurídica establezca, precisamente para que la labor de integración del derecho por el juzgador contribuya a una unidad jurídica y no a la fracturación de la misma, ya sea en la resolución individual o en una práctica más o menos generalizada.

Así las cosas la corrupción judicial como reto a vencer en los sistemas judiciales del mundo en aras de lograr la erradicación de dicha práctica nefasta, tanto social, económica como políticamente, y de especial detrimento para el Estado de Derecho, no debe perder de vista la necesidad de hacer valer en todo momento la independencia del Poder Judicial y la autonomía del Juzgador. La corrupción no solo detrimenta a quienes se identifican con la misma sino que erosiona el respeto al Estado de Derecho, puesto que la judicatura es el único medio constitucional para proteger los derechos de la población.

La independencia y la imparcialidad de la administración de justicia, no sólo es una garantía constitucional sino es el reflejo de la filosofía de los derechos humanos reconocidos internacionalmente que garantizan a toda persona a gozar equitativamente de una audiencia pública otorgada por un tribunal independiente e imparcial. (Declaración Universal de Derecho Humanos, por Acuerdo General 217 de la O.N.U. 1948). Lo cual significa que la independencia y la imparcialidad (a través de la autonomía), son instituciones reconocidas a favor de la población directamente a través de los medios que se otorguen al juzgador para salvaguardarlos, en apoyo de la estabilidad del gobierno, así como medio para preservar la libertad de las personas, en ello estriba en realidad la fuerza del Poder Judicial, como instrumento público y social ineludible e insustituible para la protección de los derechos de las personas.<sup>189</sup>

---

<sup>189</sup> Juez J. Clifford Wallace. *Resolving Judicial Corruption while preserving Judicial Independence: Comparative Perspectives*. California Western International Law Journal. Volumen 28 Primavera, 1998. Número 2. Estados Unidos de América. pp. 341-344.

A dicho efecto las leyes deben conforme a la Constitución otorgar los medios jurídicos a las autoridades jurisdiccionales, para que hagan valer y ejecutar con el imperio del Poder Público, las resoluciones que conforme a la Constitución han de ser ejecutadas, a fin de que la norma efectivamente regule a los hechos para los que fue creada, y su acatamiento por las partes no quede a la voluntad de las mismas.

Es de éste párrafo de la Constitución de donde se desprenden en gran medida las llamadas garantías judiciales las cuales están definidas como los *“instrumentos establecidos en la Constitución y en las leyes, por medio de los cuales se crean las condiciones necesarias para lograr y asegurar la independencia, autonomía y eficacia de los juzgadores, frente a los otros organismos del poder”*<sup>190</sup>.

7.- Queda prohibida la privación de la libertad por deudas de carácter civil.- ésta garantía en íntima relación con las garantías de libertad y audiencia de los gobernados, limitan a las acciones penales la afectación de la libertad de los gobernados, excluyendo toda conducta que no se encuadre a un tipo penal de una sanción privativa de libertad.

En el caso de ésta garantía específica, la misma atiende al principio de que *“solamente un hecho reputado por la ley como delito puede ser considerado como tal y, en consecuencia, ser susceptible de sancionarse penalmente”*<sup>191</sup>, con lo cual excluye las deudas civiles (que son propiamente de derecho privado). *“El aspecto pasivo de una obligación, se debe fijar a posteriori en cada caso concreto de que se trate, atendiendo, sin embargo al criterio general de que su origen o procedencia no se atribuya a un hecho tipificado por la ley como delictivo”*<sup>192</sup>. A lo cual es de hacer notar que si bien una obligación de carácter civil, independientemente de tener origen de un

<sup>190</sup> Alfonso Nava Negrete Voz: Autonomía Administrativa. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., p. 275.

<sup>191</sup> Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales, op. cit. p. 618.

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 619.

hecho delictivo, como tal no puede sancionarse penalmente cuando se reclama en la vía civil, a efecto de indemnización.

## V.- Garantías Judiciales.

Para un adecuado servicio público la Constitución no sólo dispone de medios de responsabilidad que pesen sobre el juzgador (como servidor público), igualmente establece una serie de condiciones mínimas buscan darle certeza y seguridad jurídica respecto a sus labores ordinarias, a fin de salvaguardar su independencia de otros poderes y la autonomía que se requiere para su servicio técnico-profesional.

*“Sobre éstas garantías cabe hacer mención que varían según con el rango, jurisdicción, la materia, la competencia, etc., de los juzgadores. La Constitución establece básicamente las garantías judiciales de los jueces federales y, principalmente, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*Las garantías judiciales de carácter constitucional son:”<sup>193</sup>*

### A) Selección y designación.

Se refiere a la forma en que pueden ser designados los miembros del Poder Judicial Federal, no solamente a efecto de establecer los requisitos con que debe contar el aspirante al cargo, sino el método, y los órganos involucrados en su designación, retirándose paulativamente la práctica de que los principales miembros del Poder Judicial fueran designados por el Presidente de la República, estableciendo a partir de las reformas de 1994 la introducción de un sistema de Carrera Judicial, el cual deja atrás el sistema arbitrario de designación. La cual en la actualidad para el caso de los Ministros de la Suprema Corte de acuerdo al artículo 96 constitucional se hace mediante ternas propuestas por el Presidente de la República y designados de entre los mismos por el Senado de la República.<sup>194</sup>, el resto de los juzgadores del Poder Judicial, según el artículo 97 constitucional, con excepción del Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del

<sup>193</sup> Alfonso Nava Negrete. op. cit. p. 275.

<sup>194</sup> Ibidem. p. 276.

Poder Judicial de la Federación, se hará por el propio Consejo de la Judicatura, a través del Sistema de Carrera Judicial. Dicha garantía busca que la designación ( y por lo mismo el desempeño de funciones), sea independiente de la voluntad de un órgano de algún otro Poder o dentro del mismo Poder Judicial, reduciendo en gran medida la posibilidad de que la designación se deba a una designación subjetiva y favorecida, a la cual quedar comprometido el juzgador durante su encargo.

Puede decirse que la delicadeza en el nombramiento de los juzgadores para desempeñar los cargos judiciales engloba tanto la legitimidad de origen que alude a como son reclutados los jueces, como la *“legitimidad de ejercicio que se refiere al tema de la aptitud funcional de la judicatura, es decir, de su capacidad para desempeñar las funciones judiciales de modo idóneo, lo que significa expedir las sentencias en tiempo oportuno, con calidad jurídica y una cuota apreciable de razonabilidad y justicia en tales pronunciamientos. Ello se vincula estrechamente con la capacidad del Poder Judicial para producir seguridad jurídica a una comunidad.”*<sup>195</sup>

De aquí que de los diversos sistemas que existen para la preparación y designación de jueces se pueden agrupar en políticos y profesionalizados (carrera judicial), criticándose a los primeros en que en los mismos participan los órganos políticos del Estado (Ejecutivo o Legislativo) con el conflicto de intereses propios del poder, u organismos populares no calificados para la selección de individuos idóneos para el desempeño de la función judicial, dichos sistemas *“no resultan muy atractivos para asegurar la primera condición que debe reunir un juez, vale decir, la de ser imparcial, ...aún cuando la judicatura nunca puede estar “despolitizada”, ni ser políticamente neutra o abstemia, desde el momento que la Constitución no es apolítica ni políticamente neutra. También es cierto que la escuela judicial tendrá su trasfondo ideológico, de consolidación o de cuestionamiento del sistema político imperante”*.<sup>196</sup>

Igualmente es de mencionarse la importancia de que se prevean de los medios necesarios para que exista propiamente una carrera judicial, esto es

<sup>195</sup> Néstor Pedro Sagües. op cit. p. 37.

<sup>196</sup> Ibidem. pp. 41-55.



que el sistema que busca la designación de jueces igualmente prevea los elementos para una escuela judicial, donde los individuos que aspiran a la función judicial (que abarca más que a los jueces, magistrados y ministros del Poder Judicial Federal), aprendan los conocimientos y técnicas que se requieren para el cargo a desempeñar, igualmente dicha escuela judicial debe proveer de medios a la judicatura para que ésta se mantenga actualizada y profesionalizada respecto a la dinámica propia de la administración de justicia, con lo cual la carrera judicial empieza desde antes de conferir el cargo judicial, en el desempeño del mismo y al fin de éste, para que la importante labor de una vida al servicio público otorgue al individuo que lo desempeñó un retiro digno y con solvencia moral ante la sociedad.

### **B) Estabilidad.**

Atiende a la seguridad del juzgador en el desempeño del cargo conferido, y comúnmente referida como la inamovilidad del juzgador, la cual refiere que *“la permanencia en el cargo judicial no es básicamente un beneficio para el juez, sino para la judicatura como cuerpo y como poder del Estado, y para la sociedad en general, en sentido de que es un presupuesto de la independencia del Poder Judicial e indirectamente, un requisito para que haya una recta administración de justicia”*<sup>197</sup>.

Es una garantía importante para la independencia del Poder Judicial, *“en tanto que el juzgador conoce el tiempo que habrá de permanecer en el cargo de que se trata y la imposibilidad de que, salvo causa grave, sea retirado del mismo. Sobre éste punto, la primera innovación importante deriva de la reforma al primer párrafo del artículo 97 constitucional, por la cual se prevé que los jueces y magistrados podrán ser privados de sus cargos en términos de que disponga la ley, y no ya el título cuarto constitucional, como anteriormente se disponía”*<sup>198</sup>, puesto que ello dejaba poco claro las causales de destitución para Jueces y Magistrados, confusión que no era de salvarse en la legislación secundaria.

Antes pareciera que solo podía acudir al juicio político, esto en virtud de que tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

<sup>197</sup> Néstor Pedro Sagües op. cit. p. 64.

<sup>198</sup> José Ramón Cossío Díaz.op. cit. p. 108.

Federación establecían el juicio político (con sus pormenores propios de un procedimiento netamente político) como causa para la destitución de los más altos funcionario del Poder Judicial: como lo son el Presidente de la Suprema Corte de Justicia (y por consiguiente del Consejo de la Judicatura Federal), los Consejeros de la Judicatura (con la salvedad ahora de que si se trata de un Juez de Distrito o un Magistrado de Circuito, dicha limitación únicamente es extensible para el cargo de Consejero de la Judicatura Federal) y para los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por otro lado hay casos excepcionales en que la ley establece expresamente que por responsabilidades administrativas muy graves, reincidencia en alguna causal de responsabilidad o en la investigación de hechos delictivos graves (juicio de procedencia previo), dichos servidores serán suspendidos o retirados de su cargo, y ahora en el caso de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito los mismos igualmente pueden ser destituidos por causas de responsabilidad administrativa en procedimiento administrativo (artículos 136 y137).

Dicha garantía busca fortalecer la independencia del Poder Judicial, a efecto de que la estabilidad, igual que la designación, no esté sujeta a la voluntad del Presidente de la República, o del Congreso de la Unión, (o algún grupo político popular) por el contrario se establecen procedimientos legales únicamente a través de los cuales se podrá separar de su cargo a un juzgador, que en el caso de los altos funcionarios del Poder Judicial Federal se reduce al juicio político ( en términos generales) y para el resto de los juzgadores a través del mismo (con lo opinable al respecto) y las muy graves responsabilidades administrativas y responsabilidades penales, previstas las primeras para los casos en que el propio juzgador no se conduzca acorde a los principios de profesionalismo, legalidad, imparcialidad, honradez e independencia exigidos en el desempeño de sus funciones y sus actos tengan la gravedad que la propia legislación establezca para su destitución.

Los juzgadores a través de la inamovilidad tienen la garantía(y la responsabilidad) de que las decisiones que tomen no correspondan a los intereses de algún otro órgano del Estado (o grupo de poder), y que su permanencia en su cargo no dependerá de una sanción de interés político arbitrario, proveniente del grupo de interés afectado por su lícita resolución.

Como resumen puede decirse que la inamovilidad judicial comprende:

a)El de permanecer en sus puestos sin limitación de tiempo y no ser destituidos sino por las causas determinadas por la ley y mediante juicio.

b)El no ser trasladados a un puesto diferente para el que fueron designados a no ser por la voluntad del interesado(y sus méritos para ello)

c)El no ser suspendidos sino siguiendo un procedimiento formal y por haber cometido una falta que amerite esa pena.

d)El de ser jubilados cuando hayan desempeñado sus funciones en determinado número de años fijados por la ley.<sup>199</sup>

### C) Remuneración.

Si bien ya ha quedado claro que la entrada y la salida del Poder Judicial (incluyéndose aquí la destitución) de los juzgadores están garantizada que únicamente será a través de un limitativo procedimiento legal con causales mas o menos definidas como ajenas al arbitrio de un solo Poder a efecto de salvaguardar la independencia del Poder Judicial respecto de actos arbitrarios de los otros dos Poderes, de igual importancia es el sustento del juzgador durante su encargo, a efecto de que el la retribución económica por su labor no sea un instrumento de presión contra el mismo y en tal sentido se pronuncia la Constitución en su artículo 94 el cual establece en su parte conducente:

*... La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales no podrá ser disminuida durante su encargo...*

Esta garantía busca que el emolumento con el que se retribuye al juzgador por su importante labor sea suficiente a fin de que mantenga un nivel de vida digno y conforme a la investidura del cargo conferido, igualmente dicha remuneración debe ser suficiente a fin de que ante la inevitable presión de las partes en conflicto, ésta no encuentre a un juzgador en necesidad económica a fin de ser blanco de presión en dicho aspecto, vulnerando una vez más la autonomía con que el juzgador habrá de emitir su determinación, esto a fin de obtener un fallo en favor de intereses no respaldados por las normas jurídicas, a través de una ilícita retribución de cualquier índole dado que el

<sup>199</sup> Sergio Herrera Trejo. *La inamovilidad Judicial*. Revista Ameinape. La administración de Justicia en México. Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C. No. 3, Enero-Junio coordinadores Héctor Fix Fierro y Juan Ricardo Jiménez Gómez. México, 1997. p. 35

artículo 127 de la propia Constitución especifica que la compensación económica de los juzgadores, saldrá exclusivamente del Tesoro Federal, fijándose su monto en ley de manera equitativa e irrenunciable, que de conformidad con el artículo 94 no será en ningún caso menor del monto con el que fue conferido el cargo (lo cual significa que las disminuciones de salarios están categóricamente prohibidas).

#### **D) Responsabilidad.**

La Constitución en el título cuarto establece de que el ejercicio de las funciones de todo servidor público (incluidos aquí por supuesto los miembros del Poder Judicial), será regida por las bases constitucionales a fin de exigirse la responsabilidad que se derive de sus actos y conducta en general, prohibiendo dobles sanciones de la misma especie respecto de un mismo hecho, sin embargo expresamente estableciendo la posibilidad de que por un mismo acto se generen responsabilidades (y sanciones), de naturaleza civil, penal, administrativa y/o política. Por lo mismo y en íntima relación con la garantía de estabilidad, únicamente podrán sancionarse a los miembros del Poder Judicial con la destitución de su cargo, por las causales que la ley secundaria (Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) establezca conforme a las bases del propio título cuarto de la Constitución.

Igualmente la propia Constitución establece que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, Consejeros de la Judicatura Federal y los Magistrados Electorales, gozarán de fuero constitucional y por lo mismo para proceder contra ellos una acción penal, deberá llevarse previamente la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados, conforme al propio título cuarto constitucional y su ley reglamentaria, impidiendo que acciones penales temerarias que no ameriten la separación del cargo afecten el desempeño de labores de alguno de los juzgadores, existiendo así una instancia calificadora de la solicitud de procedencia contra el mencionado servidor público como lo es la declaración de Procedencia ante la Cámara de Diputados, con audiencia del indiciado, y esto únicamente con la finalidad de que el procedimiento penal sea llevado a cabo contra el juzgador, diferenciándose la suspensión en funciones del juzgador, de la destitución que se busca a través del juicio político.

Un final comentario merece lo que en otros sistemas jurídicos se hace en apoyo para una adecuada y equitativa responsabilidad de los juzgadores, y esto es reconocer que los casos de corrupción no son vicio exclusivo de los servidores públicos, sino de las personas que presionan ilícitamente en tal sentido la voluntad de los juzgadores, así las cosas el corrupto y el corruptor son ambas caras de una misma moneda y aunque ello no es materia del presente trabajo, es necesario un estudio sobre la necesidad de profesionalizar el ejercicio de la profesión del derecho (y en general el ejercicio de los derechos por aquellas personas cuyo predominante papel en el desarrollo social, económico o político ejercen una presión ilícita a favor de sus intereses), esto es la introducción de auténticos colegios de abogados para los practicantes en los tribunales, que en el ámbito privado pero con medios coercitivos puedan examinar la conducta de los partes para que los actos corruptores igualmente sean identificados y los perpetradores de los mismos sean censurados profesionalmente (particularmente cuando ello no es posible penal o civilmente). El corruptor y el corrupto tiene distintos códigos de ética que atender dada su distinta naturaleza, pero a efecto de combatir más efectivamente los problemas de imparcialidad y corrupción judicial igualmente es necesario avocarse de lleno a la investigación y censura profesional del litigante.<sup>200</sup> Más oscuro y menos explorado es el problema del desarrollo de una cultura de ética entre las personas colectivas, y el ejercicio indebido del derecho por dichas personas jurídicas a través de sus representantes, dado los imponentes recursos a su disposición para hacer valer sus intereses frente a los demás miembros de la sociedad (dichas cuestiones apenas empiezan a tomar preponderancia y coercitividad en materia electoral, respecto a los recursos o donaciones aportados por dichos sujetos de derecho a las campañas de los partidos y candidatos).

Sin embargo lo anterior es de tomarse en cuenta a fin de lograr un auténtico Poder Judicial, eficiente, apto, idóneo y suficiente para el importante papel social al que está llamado y creado para cubrir; una mayor responsabilización de los juzgadores es insuficiente (aunque es un paso en la dirección correcta) para lograr dicho fin, es de tomarse en cuenta acciones avocadas a los demás agentes que intervienen en el debilitamiento del Estado de Derecho y el inmediato detrimento del prestigio de la labor jurídica.

---

<sup>200</sup> Juez J. Clifford Wallace. Op. cit. p. 346.

*“La definición del perfil del juzgador propone importantes desafíos; no es la búsqueda de hombres perfectos e infalibles, sino de seres humanos perfectibles, que tienden a superar sus propias debilidades”<sup>201</sup>*, esto es particularmente cierto en la responsabilidad administrativa, al concebir el marco legal de la misma la posibilidad de reducir prácticas que debilitan la eficiencia y credibilidad del Poder Judicial mediante recomendaciones o acuerdos generales, al identificar una conducta perniciosa aún cuando la misma no genere responsabilidad a quien la ocasiona, cuyo alcance no solo implica a los sujetos directamente involucrados con el servicio público de administración de justicia, sino como forma de difusión de una cultura de profesionalismo y eficiencia en el Poder Judicial de conocimiento para la población en general.

---

<sup>201</sup> Teresita Rendón Huerta Barrera. *Juzgadores y Reforma al Poder Judicial*. Vid Revista Ameinape. op. cit. P. 262.

## **CAPITULO IV. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL PODER JUDICIAL FEDERAL.**

### **I.- Organos facultados para la determinación de responsabilidad administrativa.**

En atención a los artículos 14 y 16 constitucionales sólo una autoridad establecida a través de las leyes y con facultades expresamente conferidas a la misma, puede conforme a derecho ejercer efectivamente el poder público, así la responsabilidad oficial exigida a los servidores públicos, a que se refiere el título cuarto de la Constitución, establece una facultad a ejercerse por el Estado a través de las autoridades que se establezcan a través de las leyes secundarias para dicho fin, así en primer lugar los órganos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ley reglamentaria del título cuarto constitucional, en el artículo tercero de la misma, el cual limitativamente enuncia:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- II.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- IV.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- V.- El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;
- VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
- IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Dicho artículo constitucional limita a dichos órganos estatales la aplicación de la ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución, y con la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995, el Poder Judicial Federal queda excluida para aplicar dicha ley, pese a que la totalidad de sus miembros son sujetos de la Ley de Responsabilidades conforme al artículo 2 de la misma, y los avances en ésta, como lo es el derecho de los gobernados de solicitar directamente la responsabilidad del Estado (a través de sus órganos) por los daños y perjuicios ocasionados por las conductas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la federación, queda vedado para las actuaciones de los miembros de los órganos del Poder Judicial de la Federación (a diferencia de como era antes de dicha reforma, cuando era reclamable ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación) igualmente al negarse dicho derecho, se niega en dichos casos de daños y perjuicios el interés jurídico de los promoventes de las quejas administrativas para la consecución de una resolución a las mismas, en virtud de que careciendo de un interés en un sentido u otro en dichos procedimientos, el desechamiento inconstitucional de los mismos sin estudio de la petición lícita de los mismos no puede ser por dicha razón, impugnando ni siquiera en vía extraordinaria de amparo, por dicha razón.

En su lugar queda únicamente el juicio de responsabilidad intentado contra los juzgadores ante su órgano superior (por el desempeño de sus funciones infringiendo las leyes, negligencia o ignorancia inexcusable, siempre y cuando se hayan agotado los recursos ordinarios contra dichas actuaciones)<sup>202</sup>, el cual dada la nula aplicación que tiene de derecho y de hecho, es incapaz de otorgar alguna oportunidad de indemnización al gobernado agraviado por las actuaciones de los mismos, en virtud de que la legislación aplicable a dicho procedimiento, no concibe propiamente al acto jurisdiccional como generador de daños y/o perjuicios, e igualmente es insuficiente para determinar la ilicitud de la conducta de un juzgador en una actuación firme (finalidad de la acción de indemnización a diferencia de una acción, genéricamente hablando, de nulidad). Por lo demás en los supuestos en que dicho procedimiento obtenga una sentencia favorable a la petición de indemnización, la misma está sujeta a la capacidad económica del juzgador,

---

<sup>202</sup> José Ovalle Favela. *Cuatro Retos de la Administración de Justicia en México*. Vid. *La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI*. op. cit. p. 253.



por lo que cualquier monto arriba de las posibilidades económicas acreditables a dicho juzgador queda fuera de posibilidad de ser indemnizado (algo muy distinto de solicitar dicha indemnización a una entidad de derecho público), sin tomar en cuenta que el mencionado juzgador en el caso de recibir una sanción económica proporcional a los daños y perjuicios causados hasta en tres tantos de los mismos, severamente reduce la posibilidad del mismo de responder ante el gobernado (máxime cuando es muy probable que el servidor público sea separado de su cargo y pierda las prestaciones propias de su cargo por dicha razón, al momento de ordenarse la indemnización en favor del gobernado).

La derogación de la fracción V del artículo 3 de la Ley de responsabilidades, es incongruente con la fracción VI (y en general con el resto de las fracciones), en virtud de que por un lado establece la aplicación de una ley en materia de responsabilidad en las instancias ordinarias de cualquier procedimiento (no llevadas a cabo en el poder judicial federal) y por otro lado al llegar a instancias judiciales federales el mismo procedimiento tiene un marco legal distinto al regular el mismo aspecto. El conflicto surge cuando debido a lo amplio de la responsabilidad administrativa (particularmente en su indefinición en cuestiones propiamente jurisdiccionales) en ambas legislaciones (local y federal), no hay mención a la situación que guarda una falta administrativa cuando la actuación o conducta que la configura o presuntamente la configura, quede sin efectos por una resolución de un órgano superior (o a través de una instancia extraordinaria como lo es el amparo), a efecto de que la misma pueda seguir siendo sancionable, a pesar de haber sido anulada, y haber dejado de surtir efectos, máxime cuando la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas es el Código Federal de Procedimientos Penales.

Aún más grave es la situación cuando la falta administrativa surge de una actuación de una instancia superior (o extraordinaria), y la misma causa el daño y/o perjuicio para la o las partes en la instancia natural, es en dichos casos en que el gobernado carece de medios para solicitar indemnización, independientemente de que tratándose de resoluciones que no admitan recurso (por no existir) el agravio dejará en absoluta indefensión a la parte afectada, quien ahora no tiene medios de impugnación contra la determinación ilícita y dañosa ni el derecho a efectivamente reclamar la indemnización por la misma (en virtud de un servicio público de administración de justicia culposamente

deficiente), y por lo mismo deberá soportar la carga de dicha determinación; igual situación guardan los casos cuando los tribunales federales conocen de revisiones de instancias de justicia administrativa e incluso cuando versan sobre cuestiones de interés federal a que se refieren los artículos 103, 104 y 105 constitucionales, cuando dichas instancias son derivaciones de otros poderes ya sean estatales y/o estatales, en virtud de que solamente el Poder Judicial Federal ha quedado fuera de la aplicación de la ley reglamentaria del título cuarto constitucional.

El artículo 2 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos de la Federación, incluye a los miembros del Poder Judicial como sujetos de dicha ley, precisamente porque dicha ley busca una uniformidad en las responsabilidades a exigir de las funciones desempeñadas por los servidores públicos independientemente del Poder Estatal Federal al que pertenezcan, con lo cual la reforma de 1995, se separa del sentido del título cuarto de la Constitución, el cual establece que las legislaciones secundarias establecerán las autoridades que apliquen la ley reglamentaria de dicho título (la cual es la propia ley en materia de responsabilidades y no la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual se deriva del título tercero, capítulo cuarto, artículos 94 a 107 de la Constitución, que no incluyen la responsabilidad de los miembros del Poder Judicial Federal, puesto que el artículo 109 establece que la obligación del Congreso para emitir la legislación correspondiente a la responsabilidad de los servidores públicos del ámbito federal, fin que fue cumplido con la emisión de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación de 1982, y no con la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1995, la cual tiene su alcance delimitado en los artículos 94 a 107 constitucionales, que en cuestión de responsabilidad remiten a las bases de la Constitución, o sea el título cuarto (y su ley reglamentaria).

## **II.- Organos del Poder Judicial para la determinación de responsabilidad administrativa.**

José Ovalle Favela sostiene que entre los grandes retos del Poder judicial en México (particularmente del Poder Judicial Federal), se encuentran tanto el desarrollo de la independencia, autonomía orgánica y funcional del Poder Judicial y sus miembros, la formación integral de la carrera judicial, la

reforma procesal integral y la implementación de los instrumentos para la responsabilidad de los juzgadores.<sup>203</sup>

En el caso de los miembros del Poder Judicial de la Federación (sujetos a su vez de la ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos), a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la misma al establecer el marco jurídico de los órganos que integran el poder judicial federal, derivándose ésta última de los artículos en materia de responsabilidades, establece sus propios órganos competentes para conocer de las responsabilidades administrativas en sus artículos 133 y 219 de la misma ley, el primero de los cuales establece:

#### **A) La Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno.**

Tratándose de faltas de los ministros y de las faltas graves cometidas por sus servidores públicos. Aquí el artículo se refiere a la totalidad de los Ministros del Corte en sus faltas, así como a los Secretarios generales de acuerdos, Subsecretarios generales de acuerdos, secretarios auxiliares de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta y actuarios, previo dictamen que dé el Presidente de la propia Corte, conforme al artículo 11 fracción VII de la LOPJF.

#### **B) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia.**

Aún cuando propiamente no es un órgano judicial dicho servidor está facultado para determinar la responsabilidad de aquellas conductas que se refieren a la violación a los impedimentos comprendidos en el artículo 101 de la Constitución. Igualmente como se menciona en la fracción anterior toda queja administrativa de la cual conozca el Pleno de la Suprema Corte, primeramente pasará por dictamen del Presidente de la misma, con lo cual es inentendible a que se refiere el texto de la ley al referirse a las quejas no comprendidas en la fracción I del artículo 133 de la LOPJF., en virtud de que no existen otros servidores públicos con responsabilidad administrativa no comprendidos en dicha fracción I, sin embargo en un contrasentido el artículo

<sup>203</sup> José Ovalle Favela. op. cit. p. 237.

14 fracción VII de la LOPJF, faculta al Presidente de la Corte para recibir, tramitar y en su caso resolver sobre las faltas en de los servidores y/o asuntos de responsabilidad administrativa del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte, así como de sus oficinas administrativas, con lo cual no queda asunto alguno que no sea de su prioritario conocimiento de dictamen, que en principio sólo por excepción debiera conocer de lo que no conozca el Pleno de la Corte.

En una interpretación sistemática de ésta fracción y la primera, así como de los artículos 11 y 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se entiende que únicamente el Pleno resolverá, previo trámite y dictamen del Presidente de la Suprema Corte, en los casos en que éste no resuelva, dando como resultado que el Pleno resuelve respecto de los asuntos que no resuelva el Presidente de la Corte (previo ineludible dictamen del mismo), de hecho resolviendo por excepción, puesto que conforme al artículo 134 de la LOPJF el Presidente de la Corte, resolverá de los casos de quejas administrativas por faltas leves de la totalidad de los servidores públicos que laboran en la Suprema Corte (y en los casos de violaciones a los impedimentos a que se refiere el artículo 101 constitucional), sin perder de vista que únicamente será de aquellos individuos que la ley estime como servidores públicos, con lo cual únicamente los miembros del Poder Judicial y no el personal administrativo.

### **C) 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, respecto a Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito, como limitativamente lo faculta el artículo 100 de la Constitución.

### **D) El órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal (Comisión de Disciplina).**

En los casos que se refieran a servidores públicos del Poder Judicial (con la excepción de los de la Suprema Corte y los del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) diversos a los casos anteriores o que no impliquen una sanción de destitución o inhabilitación.

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, conocerá de la falta el Pleno del Consejo de la Judicatura para los primeros y no así de los demás servidores presuntamente responsables.

### **E) La Contraloría del Poder Judicial de la Federación.**

Conforme los acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal para conocer de los procedimientos de responsabilidad comprendidos en la fracción IV de este artículo (respecto a responsabilidades administrativas referidas a cuestiones patrimoniales propiamente de los miembros del Poder Judicial Federal vigilados por el Consejo de la Judicatura).

De éstas dos últimas fracciones se estima que el Pleno del Consejo únicamente conocerá limitativamente de las posibles faltas graves administrativas de Magistrados y Jueces en los casos en que se sancione las mismas con destitución y/o inhabilitación, dejando al órgano colegiado del mismo, el conocimiento de las faltas administrativas de magistrados de circuito y jueces de distrito que no impliquen una posible sanción de destitución y/o inhabilitación, así como de las quejas administrativas por faltas graves dirigidas contra los secretarios de acuerdos, conocimiento y estudio de los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito.

Conforme a los artículos 209 y 219 de la Ley Orgánica además conocerán de los actos de responsabilidad administrativa de los miembros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Comisión de Administración a que se refiere el artículo 209, así como la Sala Superior y el Presidente del Superior del Tribunal Electoral, conforme a los artículos 209 y 219 de la misma ley, respecto de los miembros y servidores de confianza y empleados del mismo, haciéndose aquí el comentario de que el título cuarto de la Constitución desconoce como sujetos de responsabilidad oficial a los empleados del Poder Judicial, y la Ley Orgánica en el título Décimo primero, llegando más allá del artículo 108 constitucional (del cual no se deriva como ley reglamentaria), pretendiendo dar facultades a dichos órganos para conocer y sancionar como tales a personal de dicho órgano, que no son sujetos de responsabilidad oficial conforme al título cuarto constitucional, puesto que los

artículos 209, 219 y 241 de la Ley Orgánica, se refieren conjuntamente a faltas y omisiones de miembros del Tribunal Electoral, Magistrados Electorales, Secretarios e incluso conforme al artículo 241 y 209 de la LOPJF, personal de confianza (en faltas cometidas en el estudio y resolución de controversias laborales conforme al dictamen de la Comisión Sustanciadora) y hasta de los empleados del mismo, éstos dos últimos mencionando que se trata de correcciones disciplinarias que no configuran una responsabilidad administrativa, de la cual no son sujetos, sobre las cuales conocerá la Comisión de Administración, aún cuando las sanciones sean las mismas, con excepción de la inhabilitación.

#### **F) Estadísticas de Quejas Administrativas en el Consejo de la Judicatura Federal.**

De acuerdo a las publicaciones del Consejo de la Judicatura Federal a fines de enero de 1998 se han atendido 1566 quejas administrativas, resultando 112 fundadas, la mayor parte por faltas leves, 13 resultaron faltas graves que ameritaron la suspensión de un servidor público (incluyendo dos Jueces de Distrito y la suspensión de tres Magistrados de Circuito y seis Jueces de Distrito por un lapso de 15 días, así como de otros siete miembros del Poder Judicial, en cinco casos se acordó la inhabilitación temporal, y por otro lado en diecinueve ocasiones se ha multado al promovente por promover sin ningún fundamento y con ánimo ofensivo contra miembros del Poder Judicial. Sin embargo dichas cifras meramente estadísticas y no hace mención a la clase de faltas imputadas o los criterios ya emitidos para su gravedad, o siquiera la clase de actos que fueron denunciados.<sup>204</sup>

Dichas quejas se agrupaban como sigue:

#### *Quejas administrativas y Denuncias Resueltas (Febrero de 1995-Junio de 1997)*

<i>Incompetencia</i>	11
<i>Improcedente</i>	416
<i>Improcedente e infundada</i>	527
<i>Improcedente, Infundada y fundada</i>	7

<sup>204</sup> Consejo de la Judicatura Federal Información Básica Febrero 1995 a Enero de 1998, op. cit. pp. 8 y 9.

<i>Improcedente y fundada</i>	4
<i>Infundada</i>	236
<i>Infundada y sin materia</i>	11
<i>Infundada y fundada</i>	34
<i>Fundada</i>	37
<i>Sin materia</i>	9
<i>Sin materia e improcedente</i>	7
<i>Sin materia, improcedente e infundada</i>	14
<i>Sin materia, improcedente y fundada</i>	1
<i>Incompetencia con remisión a comisión sustanciadora</i>	1
<i>Incompetencia e Infundada</i>	3
<i>Incompetencia, Improcedente e Infundada</i>	2
	<b>Total</b>
	1320
<i>Fundados y con responsabilidad administrativa</i>	85

Por acuerdo de la Comisión de Disciplina de 16 de Enero de 1997, se acordó cambiar el formato arriba mencionado, en virtud de que el mismo hacía confuso la situación prevaleciente respecto con la disciplina del Poder Judicial, y buscando simplificar los rubros en si se determinó o no responsabilidad administrativa, excluyendo los expedientes varios que no constituyeron propiamente quejas administrativas.

Así las cosas el nuevo formato es como sigue:<sup>205</sup>

***Quejas Administrativas y Denuncias Resueltas***  
*(julio de 1997-Junio de 1998)*

<i>Improcedentes</i>	92
<i>Infundadas</i>	247
<i>Fundadas</i>	42
<i>Sin materia</i>	3
<i>Responsabilidad administrativa</i>	28
<i>Sin responsabilidad administrativa</i>	34
<b>Total</b>	<b>246</b>

<sup>205</sup> Todos los datos estadísticos son tomados de la página de Internet del Consejo de la Judicatura Federal. Ubicado en <http://www.org.org.mx/judicatura>.

*Sanciones**(Febrero de 1995-Junio de 1998)*

<i>Apercibimiento Privado</i>	101
<i>Apercibimiento Público</i>	6
<i>Amonestación Privada</i>	17
<i>Amonestación Pública</i>	18
<i>Suspensión</i>	18
<i>Destitución del Cargo</i>	13
<i>Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, Cargo o comisiones en el servicio Público</i>	7
<i>Apercibimiento Privado al Promovente</i>	2
<i>Multa al Promovente</i>	25
	<i>Total 213</i>
<i>Asuntos que se dio vista a la Procuraduría General de la República</i>	3

*Nota: El total de sanciones es superior al de asuntos declarados fundados o con responsabilidad porque en algunos de éstos se ha impuesto más de una sanción.*

De lo anterior se denota que la información publicada por el Consejo de la Judicatura si bien estadísticamente denota un intento de difundir ala población las labores de disciplina en el Poder Judicial, la misma además de ser confusa (incluso en el actual formato simplificado), deja de lado mayor alumbramiento respecto a las conductas denunciadas o las formas en que se determinó que había o no responsabilidad administrativa, dejando en incertidumbre al público en general respecto a dicho rubro, lo cual hace menos eficiente el uso (y abre la posibilidad al abuso) de dicha figura jurídica para los denunciantes (particularmente dado lo poco explorado del tema).

Otro punto que queda fuera del conocimiento público es la situación que guarda los procedimientos de responsabilidad administrativa tramitados por la Contraloría del Poder Judicial (autorizada por acuerdo general del Pleno del Consejo de la Judicatura para ello conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), mismos que por acuerdo de la Comisión de



Vigilancia en sesión de 27 de Octubre de 1997 quedó a cargo de la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación el estudio de sus expedientes en dicha materia que ascendían a 56 a dicha fecha, a efecto de uniformizar criterios para su tramitación y resolución (sin existir mayor información al respecto o de los resultados de dicha resolución publicada, o de la situación que guardan dichos expedientes). Únicamente se publican los resultados de la Dirección General de Responsabilidades de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación donde se lleva el registro de las sanciones determinadas a servidores públicos sin mayor detalle al respecto, y un rubro de instrucciones por quejas y denuncias que no menciona si implican responsabilidad o no, o si están siquiera resueltos.

Lo anterior denota que es aún más difusa la situación que guarda los procedimientos de quejas administrativas ante la Contraloría del Poder Judicial.

### **III.- El Consejo de la Judicatura Federal como órgano administrativo especializado del Poder Judicial.**

De acuerdo a la iniciativa de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995 para introducir dicho órgano administrativo, se estableció que *"El Consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios. Esta última será una de las competencias del Consejo de la Judicatura Federal que mayores beneficios habrá de reportar a la impartición de justicia federal, pues facilitará que se detecten las anomalías, los delitos o el cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal"*<sup>206</sup>.

El título Sexto, capítulo Primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece como órgano superior administrativo del Poder Judicial Federal (en aquello que no corresponda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación), al Consejo de la Judicatura Federal, estableciendo su autonomía para ejercer todas las funciones administrativas en amplio y estricto sentido conforme al artículo 68 de la misma ley a través de su Pleno, y su funcionamiento, de

<sup>206</sup> Consejo de la Judicatura Federal. Normas Fundamentales. Segunda Edición. México, 1996. p. 35.

acuerdo al artículo 77, a través de los órganos Colegiados del mismo, como lo son las Comisiones de Administración, Disciplina, Carrera Judicial, Creación de Nuevos Organos y Adscripción.

Igualmente para el mejor desempeño de sus labores el Consejo de la Judicatura contará con los órganos auxiliares mencionados en el artículo 88 de la LOPJF, como lo son la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial.

Tal y como se expuso en los capítulos primero y segundo, en dicho órgano se depositan el cúmulo de facultades propiamente administrativas necesarias para que un Poder Soberano del Estado efectivamente funcione de manera independiente de los otros dos poderes, que a su vez dada su especialización contribuye a una mayor eficiencia y profesionalismo en el desempeño de sus funciones y del Poder Judicial en conjunto, liberando a la Suprema Corte (y en general a los demás órganos judiciales) de numerosas funciones administrativas, de fiscalización, vigilancia, inspección y profesionalización del servicio público de Impartición (Administración) de Justicia para hacerlo lo más apegado posible al sentido del artículo 17 constitucional, fortaleciendo el respeto al Estado de Derecho específicamente el orden constitucional y las leyes federales, así como desarrollar el apego a los principios de legalidad y juridicidad propios de su función pública, en defensa de los derechos de las partes en específico y los gobernados en general, como ineludiblemente se garantiza jurídicamente en la parte dogmática de la Constitución, tal y como se expuso ampliamente en los capítulos primero y tercero del presente trabajo. Además ella reforma encomienda igualmente al Consejo la introducción del Sistema de Carrera Judicial, además de servir el mismo, como vínculo de coordinación administrativo con el autónomo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de la Comisión de Administración.

No es de perderse de vista las facultades del Consejo de la Judicatura Federal que en función de su autonomía como órgano administrativo del Poder Judicial tiene la autoridad para profesionalizar el servicio público de impartición de justicia otorgado por los juzgadores, al referirse que a través del Pleno y las comisiones (artículo 77 de la LOPJF) y órganos auxiliares, tiene una amplia gama de recursos y marco jurídico para apreciar en conjunto y sistemáticamente al Poder Judicial bajo su administración, así como la

facultad de implementar el Sistema de Carrera Judicial que busca el ingreso, la permanencia y el avance en el Poder Judicial de aquellos miembros que denotan una mayor aptitud para el profesional, imparcial, honesto, eficiente y responsable desempeño de la labor de impartición de justicia, en apego a la norma jurídica no sólo en su letra sino también en su sentido y el fin de la misma, exigida de los cargos a conferirse bajo dicho sistema; igualmente tiene a su cargo la investigación y establecimiento de los métodos de evaluación de las técnicas y conocimientos propios de la función jurisdiccional, a fin de que existan bases racionales de calificación (y de adiestramiento conforme al artículo 95 de la LOPJF) de los individuos que pretenden o que ya fungen como miembros del Poder Judicial.

En la exposición de motivos para la introducción del Consejo de la Judicatura se mencionó que “...la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera, el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia”<sup>207</sup>.

Así el Consejo a través de las facultades contenidas en el artículo 81 fracción XVIII de la LOPJF, que se refiere a las atribuciones para reglamentar y establecer las bases generales para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los de servicio al público lo cual incluye por supuesto las medidas pertinentes para mejor atender las necesidades jurisdiccionales de la población que acude a dichos órganos a dirimir sus controversias o a solicitar la tutela del Poder Público en defensa de sus derechos. Así también la fracción XXVII del mismo artículo se refiere a las atribuciones administrativas para la investigación a nivel local o nacional para la evaluación del funcionamiento de los órganos del Poder Judicial a fin de proponer las medidas pertinentes para el mejoramiento de su desempeño en el cumplimiento de sus fines que conjuntamente con la fracción anterior y la contenida en la fracción XXXI que se refiere a la coordinación de los órganos auxiliares del propio consejo de la Judicatura, establece que el Consejo de la Judicatura tiene las facultades, los órganos y los medios para

<sup>207</sup> Consejo de la Judicatura Federal. Normas Fundamentales. op. cit. p. 35.

elevar el nivel de profesionalismo de la actuación de los miembros del Poder Judicial Federal, que indudablemente se ha de reflejar en la credibilidad de dichos órganos ante los gobernados y el aumento de la confianza de la totalidad de la población (y no de un sector de la misma) en las instancias legales para la resolución de sus conflictos y la defensa de sus derechos, lo cual no es otra cosa que el fortalecimiento del Estado de Derecho, como elemento indispensable para el desarrollo nacional.

El Consejo de la Judicatura Federal es el órgano administrador superior del Poder Judicial Federal (puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su Pleno, conserva la facultad de solicitar su intervención para la administración del Poder Judicial a través del Consejo, según artículo 11 fracción XV de la LOPJF, máxima cuando el Presidente de la Suprema Corte presidirá el Consejo de la Judicatura según artículo 71 de la LOPJF) que conjuntamente con la Comisión de Administración para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (que en el funcionamiento de aquella tiene injerencia indirecta en virtud de incluir en su formación miembros del Consejo de la Judicatura), administra (en su más amplio sentido) la totalidad de los órganos del Poder Judicial Federal, excepto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya supremacía estaría seriamente vulnerada si cualquiera de sus atribuciones administrativas de funcionamiento interno y la importancia de las mismas para el normal desempeño de sus funciones jurisdiccionales, estuviera a cargo de otro órgano, y como tal los miembros del Consejo son los responsables políticos del desempeño administrativo, del conjunto de los órganos a su cargo de manera directa (y los miembros de la Comisión de Administración respecto del Tribunal Electoral), en virtud de que como se ha explicado dicho órgano tiene a su cargo no sólo la elaboración de un plan de labores y un presupuesto para hacerlo posible, sino más allá de ello se busca que la implementación del mismo se refleje en el desempeño del Poder Judicial Federal elevando la eficiencia y calidad del servicio de administración de justicia, y como tal se le ha dotado de atribuciones, recursos materiales y humanos, así como de un marco jurídico muy amplio para el cumplimiento de dicho fin, al cual está obligado constitucionalmente a implementar.

Dicha responsabilidad política del Consejo de la Judicatura se documenta a través de la totalidad de las actuaciones del Poder Judicial Federal, que son la manifestación material de la administración de justicia como servicio público a cargo de los juzgadores. Aquí la queja administrativa

aparece como la instancia de la población para denotar fallas en las actuaciones de los juzgadores precisamente concebidas las mismas como un servicio público, y la atención a las mismas en lo particular y en conjunto, sirven no sólo para sancionar aquellos actos culposos ( e incluso dolosos) de desapego a los principios ya mencionados exigidos expresamente a través de la Constitución y las leyes que de ella se emanan, de los juzgadores hoy en día, en perjuicio de la administración de justicia y/o los gobernados.

Por otro lado la desatención a las quejas administrativas, tanto en lo particular como en conjunto, queda documentado (tanto el acto de responsabilidad administrativa como la queja contra el mismo) y dicha documentación sirve de base para denotar la grave omisión del órgano administrativo que la conoce (o desentiende), para atender las necesidades jurisdiccionales de la población como una violación de los intereses públicos fundamentales y de buen despacho mencionados en el artículo 7 de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación, mismo que en su fracción III se refiere a la sistemática violación de garantías constitucionales (configurada a través de la sistemática desatención de las quejas interpuestas con motivo de las denuncias por actuaciones ilícitas de juzgadores como peticiones y reclamaciones de una administración de justicia apegada a la Constitución), que incluyen el derecho de petición de los quejosos en las denuncias de responsabilidad administrativa, las garantías contenidas en el artículo 17 constitucional (entre otros) que garantizan una administración de justicia completa, imparcial y pronta, expedita a través de sus leyes (y los órganos conforme a ellas establecidos).

Por otro lado si la desatención a los reclamos de las quejas administrativas es por razones de que las mismas no tienen razón de ser resueltas en un sentido u otro por no corresponder a los fines para los que están establecidas y/o por carecer de fundamento o motivo, deberán de sancionarse a los que las interpongan (artículo 139 de la Ley Orgánica), por ser las mismas en perjuicio de los juzgadores a los cuales igualmente está obligado primariamente el Consejo a través del Pleno o de sus comisiones y órganos auxiliares de brindar y hacer respetar en sus garantías judiciales, así como en su calidad de servidores públicos, de otra manera la desatención o la falta de sancionamiento de prácticas viciosas de quejosos aquí mencionadas se manifiesta de tres maneras:

1.- Al quejoso en lo particular ante una petición de investigar una falta administrativa por la cual se encuentra afectado.

2.- A la población en lo general a la cual está obligado de vigilar, inspeccionar y sancionar en su caso a los miembros del Poder Judicial Federal a su cargo conforme a las leyes que garantizan tener expedito un servicio público de impartición de justicia pronta, completa e imparcial en respeto del orden constitucional y en apego a la norma jurídica en general.

3.- A los juzgadores quienes a su vez tienen garantías judiciales para el normal desempeño de sus labores y funciones, a quienes debe protegerse de impugnaciones sin fundamento ni sentido, contra prácticas igualmente viciosas de los denunciantes, a quienes tiene la obligación de sancionar (a fin de desalentar dicha práctica) cuando sus quejas sean interpuestas sin razón; sin perder de vista que la aplicación arbitraria y sin adecuada fundamentación y/o motivación de multas o sanciones se traduce como una actitud inconstitucional que busca desanimar y/o impedir que la población haga valer sus derechos (y sus acciones o recursos).

#### **IV.- La Queja Administrativa en el Poder Judicial de la Federación.**

##### **A) Sujetos de responsabilidad administrativa.**

El artículo 108 constitucional limitativamente menciona que servidores públicos son sujetos de responsabilidad oficial (que incluye la administrativa), y el mismo a diferencia del Poder Ejecutivo limita en el caso del Poder Judicial Federal a los miembros y no al personal administrativo de los órganos que lo integran, dejando a la legislación secundaria la determinación de que sujetos integran los órganos de dicho poder, en el entendimiento de que los mismos afectivamente estén vinculados directamente con la función jurisdiccional desempeñado por los órganos integrantes ya mencionados.

Por su parte y de manera autoexplicativa el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al hablar de las categorías que componen la Carrera Judicial a implementar por el Consejo de la Judicatura menciona parcialmente lo sujetos de responsabilidad administrativa, los cuales a saber son:

- I. Magistrados de Circuito;
- II. Jueces de Distrito;
- III. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- IV. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- V. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro;
- VI. Secretario de Acuerdos de Sala;
- VII. Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- VIII. Secretario de Tribunal de Circuito;
- IX. Secretario de Juzgado de Distrito; y
- X. Actuario del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo dicho artículo como consecuencia de la diversidad de sistemas de responsabilidad contenidos en la propia Ley Orgánica, únicamente se refiere a aquellos sujetos de responsabilidad propios del sistema de carrera judicial implementados por el Consejo de la Judicatura, que no incluye a los miembros del Poder Judicial que en su designación no dependen del Sistema de Carrera Judicial del título séptimo de dicha ley, y a fin de respetar la intención y sentido del legislador de conservar la supremacía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la autonomía del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no los incluye aún cuando son sujetos de responsabilidad administrativa:

- XI. Los Ministros de la Suprema Corte,
- XII. Magistrados Electorales
- XIII. Secretarios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- XIV. Los Consejeros de la Judicatura Federal y

## XV. Los Secretarios del Consejo de la Judicatura

Con lo cual limitativamente las personas que detenten dichos cargos son los únicos sujetos de responsabilidad administrativa, que dependiendo de su clase y de la gravedad y naturaleza de sus faltas administrativas (sean en el desempeño de sus funciones o por cuestiones patrimoniales derivadas o con motivo de su cargo público), conocerá alguno de los órganos establecidos en la Ley Orgánica, para el conocimiento de las responsabilidades administrativas.

### **B) El acto de responsabilidad del juzgador.**

Como se ha expuesto la función central de los miembros del Poder Judicial Federal es la actividad jurisdiccional, entendida ésta como la resolución de los asuntos que a su competencia se presentan por la población, a lo cual los mismos atienden en un servicio público de administración de justicia, que no consiste en otra cosa que la aplicación de la norma jurídica (o principio jurídico en caso de ausencia de la norma) al caso de actualización acreditado por las partes ante el mismo, a fin de salvaguardar los derechos de las partes y hacer valer las pretensiones lícitas de las partes en controversia, otorgando la protección del Poder Público que les es conferido a dicho órganos estatales, contribuyendo al coercible respeto al Estado de Derecho contra los actos que violentan las esferas jurídicas de la personas situadas en su jurisdicción.

Dicha responsabilidad a cargo de los juzgadores (y en general de los servidores públicos de los órganos judiciales en directo apoyo de las funciones jurisdiccionales), como ejercicio de autoridad, debe ser efectuado de manera no solo concienzuda, racionalizada y en un estricto apego a los principios de legalidad y juridicidad, como lo marca la Constitución, que no sólo implican abstención de obrar con desapego a las normas jurídicas, sino también de actuar cuando las mismas así se lo imponen como obligación estatal, en defensa de derechos tutelados a las partes que acuden a los mismos.



Igualmente el juzgador como todo miembro de una institución tiene a su cargo el honrado manejo de los recursos materiales y humanos, asignados a las funciones jurisdiccionales y/o administrativas a su cargo, a través de un presupuesto cuya finalidad es el efectivo ejercicio del mismo, para los fines y usos en los que fue solicitado en la elaboración de dicho programa presupuestario, con lo cual el exceso en los gastos asignados implica un déficit público, sopesado a futuro por la población quien es la que contribuye con recursos a los ingresos del Estado y el defecto en el ejercicio de los recursos asignados, lejos de ser un ahorro, se traduce en una carga ociosa para la población en la Ley de Ingresos de la Federación, que disminuye la credibilidad de la necesidad de contribuir al gasto público. Dicha honradez se extiende igualmente a la custodia y resguardo de los bienes de los gobernados (materiales o inmateriales), dejados a su custodia y encargo.

Además la creciente complejidad de las controversias que se suscitan en el sistema jurídico mexicano, requieren de una constante actualización de los conocimientos jurídicos del juzgador, no sólo correspondientes a cuestiones netamente jurídicas sino también al entendimiento de cuestiones técnicas de otras áreas del conocimiento, determinadas claro está por peritos en las materias, pero cuyo análisis bajo la óptica de la ley, establece la necesidad de un juzgador cada vez más preparado y con la altura moral de hacer valer el derecho, en virtud de que independientemente de la calidad y oportunidad en la emisión de normas jurídicas, el respeto al Estado de Derecho primordialmente encomendado al Poder Judicial no llega más allá de donde los juzgadores lo llevan en su actuación ordinaria dentro y fuera de los tribunales, en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales, conforme a las prerrogativas constitucionales tiempo, calidad, fondo, fin y forma a las cuales está jurado proteger desde el momento de su ingreso al Poder Judicial, en la resolución de las controversias sometidas a su jurisdicción.

Por último todo servidor público, incluyendo aquí a los miembros del Poder Judicial Federal, debe atender a las normas que tutelan la transparencia en sus actuaciones de orden público, esto es, el conjunto de normas que le imponen obligaciones que denoten no sólo el cumplimiento de sus labores conforme a las bases para ello establecidas, sino que a su vez sea un ejemplo de respeto a la ley, en una concordancia de su estilo de vida con la altura del cargo conferido, lo cual incluye sus obligaciones con respecto a los órganos superiores y de administración del Estado a los cuales igualmente está

obligado de atender en el ámbito de sus funciones, en sus declaraciones patrimoniales y en general en el otorgamiento de toda información requerida para denotar ante la población y sus representantes en el gobierno, una conducta de apego a la ley tanto en su vida pública como servidor como en los aspectos de su vida fuera de él como gobernado, máxime cuando la credibilidad de las instituciones jurídicas y las obligaciones que implican para la pacífica convivencia y desarrollo de la población en general, se ve seriamente afectado cuando el encargado de tutelarlas es el primero en no respetarlas.

Así las cosas el juzgador como servidor público está obligado a respetar en sus actuaciones y en su conducta de interés público en general, los principios de responsabilidad, profesionalismo, legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia requeridos y exigidos a través de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que por su amplitud se buscan definir tanto en el sistema de Carrera Judicial como en conductas comprendidas como causales de responsabilidad administrativa, éstas primordialmente contenidas en el artículo 131 de la Ley Orgánica y 47 de la Ley de Responsabilidades, que establecen obligaciones y prohibiciones propias del servicio público desempeñado.

En una equitativa y realista ampliación sobre los alcances de la corrupción, es de recordar que el ejercicio vicioso de los derechos y/o atribuciones conferidos por la ley, como formas corruptas de ejercicio de los mismos, por no atender a los fines para los que fueron reconocidos, conferidos o establecidos, cuyo corrupto ejercicio violenta el orden jurídico vigente, *“no es monopolio de la sociedad política, los particulares pueden igualmente atentar contra el orden social,”* y *“...si la corrupción de los gobernantes genera la rebelión de los gobernados, la corrupción social deriva en decadencia y disolución sociales”*<sup>208</sup>, por lo cual es igualmente del interés social a fin de mantener la pacífica convivencia así como la cohesión de sus integrantes, contra las prácticas viciosas de gobernantes y gobernados que no pueden ser totalmente tipificadas por el derecho penal, pero que implican la

<sup>208</sup> Francisco Javier Osornio Corres op. cit. p. 24.

violentación del orden jurídico, que en el caso de la función jurisdiccional dado el intrínseco conflicto de intereses (tanto públicos como privados) que existe en la misma, la conducta de los miembros del poder judicial debe mantenerse al margen de las pretensiones de las partes en conflicto y ejercer su función en una absoluta imparcialidad, y todo desvío en culposo o doloso beneficio de una parte u otra, implica en una inmensa mayoría de los casos un consentimiento o participación del gobernado (u gobernante) que induce o se rinde al ejercicio corrupto de la función jurisdiccional. Entre tales conductas y actitudes ejercidas por las partes en litigio (o por terceros a las mismas con un interés derivado del conflicto) de presión ilícita, están el abuso del derecho o fraude a la ley, entre los cuales indudablemente se encuentra el uso abusivo de un recurso, medio de impugnación o denuncia para fines que no son para los que está establecido, que implican un corrupto actuar, contra el cual igualmente la actividad de los órganos que administran el Poder Judicial y conocen de las responsabilidades de los miembros de sus órganos, debe prevenir y sancionar en defensa de sus servidores públicos, quienes cuentan a su vez con garantías judiciales establecidas precisamente para salvaguardar el ejercicio normal de sus funciones contra las prácticas viciosas de gobernantes y/o gobernados, quienes a través de sanciones, denuncias o impugnaciones que no buscan sino entorpecer (o nulificar) el normal desarrollo de la función jurisdiccional, implican necesariamente una distracción de sus normales labores al juzgador como acto de molestia (e incluso que pueden llegar a sanciones y privaciones o destituciones en casos extremos, en una degeneración de los fines para los cuales fueron instituidos los medios para responsabilizar a un servidor público).

Por lo que una importante cuestión a tomar en cuenta por los órganos que conocen de las responsabilidades de los miembros del poder judicial, es la natural tendencia de las partes a rechazar (o buscar la represalia de) toda actuación contraria a sus pretensiones en el procedimiento (aún cuando las mismas no estén amparadas en derecho), a fin de que el mero desarrollo de los procedimientos de responsabilidad no implique un acto de molestia inconstitucional al servidor público, que no hará sino hacer menos eficiente el servicio de administración de justicia, en los casos en que cuando más allá de la duda razonable se identifica indudablemente la corrupta conducta de interposición de un recurso frívolo e improcedente, se debe negar la procedencia a la petición de iniciarlo, sancionando incluso dicha conducta a

fin de desanimar tales prácticas (encontrándose dichos órganos administrativos en la peligrosa disyuntiva, entre salvaguardar el normal, eficiente, completo e imparcial desarrollo de la función jurisdiccional a través de los servidores públicos en quienes está conferida la misma y la nefasta consecuencia de dejar impune una conducta efectivamente corrupta realizada por los mismos y/o desatendiendo una lícita queja contra la misma, alentando el mayor desarrollo de la corrupción).

### **C) Origen del Recurso de Queja Administrativa.**

El recurso de queja administrativa, como medio de reclamación de responsabilidad oficial, como se ha mencionado en el capítulo dos, tiene sus orígenes remotos en el juicio de residencia y en el proceso anglosajón del impeachment, a través de los cuales de una manera genérica se impugnaba la actuación de los gobernantes que ejercían el poder público, cuando el ejercicio de los mismos estaba desviado de los fines para los cuales estaba conferido de poder público.

Sin embargo la responsabilidad administrativa no surge efectivamente al sistema jurídico mexicano sino hasta la Constitución de 1857, la cual introdujo la figura jurídica de la responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, extendiéndola a los servidores secundarios y no meramente a los más altos servidores públicos (entonces funcionarios públicos), denotando la necesidad de responsabilizar el ejercicio de todo cargo, función, comisión o empleo público conferido a los miembros de los órganos del Estado, estableciendo un Jurado Popular que conocería indistintamente (de ahí su falta de efectiva positividad), de delitos y faltas, tanto punibles como delitos penales como de simples faltas administrativas.

La Constitución de 1917, siguiendo dicho antecedente expresamente estableció que las faltas u omisiones administrativas de los funcionarios públicos mencionados en el título cuarto de la Constitución, cometidas en el desempeño de sus funciones, serían conocidas por dicho Jurado Popular, a cual estaba asignado la tarea de conocer indistintamente de faltas y delitos penalmente tipificados contra funcionarios de confusa determinación, conforme a la legislación reglamentaria del mencionado título cuarto constitucional. Sin embargo por los problemas técnico-jurídicos que tenía el

propio texto constitucional (como consecuencia de los problemas arrastrados de su antecedente inmediato que fue la Constitución de 1857), la legislación secundaria (pese a ser emitida décadas después de la entrada en vigencia del marco constitucional) siguiendo los vicios del texto constitucional resultó prácticamente de nula aplicación (y de contraproducente implementación, al derogar tipos penales por razones de responsabilidad administrativa y/o política), limitándose la misma a sancionar a *“empleados menores del ramo de Hacienda, generalmente vendedores de timbres fiscales, o empleados de correos que sustraían un giro postal de los sobres de correspondencia, ...pero Secretarios de Estado, altos funcionarios de organismos descentralizados o de alguna Secretaría, o gobernadores, jamás se dio un caso de enjuiciamiento por responsabilidad.”*<sup>209</sup>, derivando lo mismo en una inaplicabilidad sistemática del título cuarto de la Constitución, que buscaba responsabilizar a los servidores públicos en el desempeño de las principales funciones públicas.

Menos afortunada fue la segunda legislación en materia de responsabilidades de 1980 reglamentaria del título cuarto constitucional, como consecuencia de los numerosos obstáculos insalvables del marco jurídico anterior, que al entrar en vigor, derogó los tipos penales contenidas en el mismo (que a su vez había derogado los del Código Penal), dejando una absoluta laguna legislativa, cuyo único fruto positivo, ante la ola desbordante de corrupción generada por la impunidad absoluta de hecho y derecho, fue la pronta y muy necesaria reforma constitucional al título cuarto constitucional y la emisión de la legislación reglamentaria de dicho reformado título, vigente hasta nuestros días, y que constituye el antecedente legislativo directo de la responsabilidad administrativa aplicable hoy en día en el Poder Judicial Federal, cuyo marco jurídico legal está establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tras la reforma que introdujo las igualmente necesarias figuras del Consejo de la Judicatura Federal y la Carrera Judicial.

La introducción del Consejo de la Judicatura y el cambio en el marco jurídico de responsabilidad administrativa del Poder Judicial Federal si bien dejó atrás avances de dicha legislación introdujo sus propias bondades al marco jurídico de las responsabilidades administrativas del Poder Judicial, como se ha expuesto con anterioridad al mencionarse las atribuciones, y

---

<sup>209</sup> Daniel Moreno. op. cit. p. 507.

recursos que tiene el Consejo de la Judicatura Federal, como órgano administrativo especializado superior del Poder Judicial Federal.

Conforme a la exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que introdujo un nuevo marco jurídico a la responsabilidad de los miembros del Poder Judicial federal, propio para la función jurisdiccional conferida a los órganos del mismo, *“a fin de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente, sancionando conductas que impiden o dañan dichos objetivos. Ello sin menoscabo del principio de inamovilidad que debe mantenerse como otra de las garantías judiciales para asegurar la independencia de la función”*<sup>210</sup>, a fin de mantener un razonable equilibrio entre salvaguardar el derecho constitucional de la población de contar con un servicio público de administración de justicia profesional, responsable y eficiente, y la salvaguarda del orden constitucional referente a las garantías judiciales, que además de directamente proteger el desempeño de un cargo público a un miembro del Poder Judicial indirectamente busca salvaguardar el normal funcionamiento del propio servicio público de impartición de justicia.

Así las cosas se estableció un sistema de responsabilidad administrativa de los miembros del Poder Judicial Federal, en el que en términos generales será de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sancionar las faltas graves de los miembros de la misma, y por excepción corresponde al Presidente de la Corte sancionar las faltas leves de dicho servidores públicos, por otro lado se establece que corresponderá al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal sancionar las faltas graves de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, y por excepción corresponderá al Órgano colegiado del mismo (Comisión de Disciplina) el conocimiento de las faltas de otros miembros del Poder Judicial sujetos de su vigilancia y control, (así como faltas leves de Jueces y Magistrados. Además el Pleno de la Judicatura mediante acuerdos generales establecerá los casos en que la Contraloría del Poder Judicial determina y aplica las sanciones en materia de responsabilidad administrativa, por cuestiones patrimoniales no sancionables con destitución o inhabilitación. Por último es de tomarse en cuenta que con la introducción del Tribunal Electoral, y la autonomía de la que fue dotado el mismo, se

<sup>210</sup> Consejo de la Judicatura Federal. Normas Fundamentales. op. cit. p. 85.

estableció un sistema de responsabilidad administrativa semejante al establecido para los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para sus miembros, en el cual se iguala en atribuciones al Magistrado Presidente del Tribunal Electoral con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y a la Comisión de Administración (órgano de composición mixta encargado de su administración, conforme a las bases del Consejo de la Judicatura), igualándola en atribuciones con el Pleno de la Suprema Corte, en lo que corresponda a la investigación y determinación de faltas de responsabilidad de los miembros del Tribunal Electoral.

En el artículo 131 de la LOPJF *“al establecer las causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se introdujeron los supuestos de responsabilidad más característicos o representativos de la función jurisdiccional, como son aceptar consignas de cualquier fuente que influyan o determinen el sentido de su resolución, la emisión de opiniones que impliquen prejuzgar sobre alguna materia que sea o pudiera ser del conocimiento de los tribunales federales, aceptar comisiones o encargos que afecten la independencia del Poder Judicial, e inmiscuirse en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del mismo, además de aquellas causales señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”*<sup>211</sup>.

Así también conforme a los artículos 120 y 121 las faltas administrativas de los distintos miembros del Poder Judicial Federal servirán de antecedente y serán de tomarse en cuenta para la permanencia, readscripción o avance en la Carrera Judicial de los mismos, así como para la evaluación de la propia falta objeto de denuncia conforme al artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de aplicación supletoria conforme al artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

#### **D) Objeto y alcance de la Queja Administrativa**

Como se ha mencionado la queja administrativa instituida en la Ley Orgánica del Poder Judicial, es el medio de impugnación que instituye el

---

<sup>211</sup> Consejo de la Judicatura Federal. Normas Fundamentales. op. cit. p. 87.

derecho en favor de la población en general (incluyéndose aquí los órganos estatales que representen el interés público, como lo es para cuestiones del orden federal el Ministerio Público Federal), para buscar sancionar (y prevenir) las conductas de los miembros del Poder Judicial Federal, cuando las mismas estén en desapego a los principios de profesionalismo, eficiencia, imparcialidad, honradez, lealtad, responsabilidad y/o legalidad, en el desempeño de sus funciones (ya sean las netamente jurisdiccionales, o todas aquellas derivadas de las mismas, propias del cargo conferido), a través de las causales específicas mencionadas en el artículo 131 de la misma ley y el artículo 101 constitucional que se refiere a los impedimentos constitucionales de los juzgadores.

La queja administrativa para el Poder Judicial Federal, a diferencia de su antecedente de la queja administrativa contenida en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, desconoce de la posibilidad de que cuando los actos de responsabilidad generen daños y perjuicio, los mismos puedan ser determinados a efecto de ser indemnizados al que los sufra, únicamente los cuantifica (en su caso) para efectos de sanciones económicas al responsable (en favor de la Federación), conforme al artículo 55 de la ley reglamentaria del título cuarto constitucional.

La queja administrativa tanto hoy en día como en sus antecedentes, no es en sí un auténtico recurso como tal comprendido, en virtud de que el mismo no tiene el alcance de anular o afectar la validez del acto impugnado, únicamente la juridicidad del mismo bajo la óptica particular de la responsabilidad administrativa, independientemente de los extremos de la gravedad o lesividad de dicho acto de responsabilidad. La finalidad de dicho medio de impugnación en lo particular es sancionar una conducta de responsabilidad y en sistemática apreciación con las demás atribuciones administrativas (y/o quejas o faltas administrativas reconocidas) de los órganos de administración del Poder Judicial, para la eliminación de prácticas viciosas en la administración de justicia como un servicio público perfectible, garantizado por la Constitución y las leyes para ser completo, imparcial y eficiente; no solamente de manera preventiva de las mencionadas conductas que atentan contra la eficiencia de las funciones del Poder Judicial, directamente a través de las facultades del Pleno del Consejo de la Judicatura contenidas en el artículo 81, mediante la emisión de previsiones o acuerdos generales, sino también de manera indirecta, pero aún más efectiva, a través



del Sistema de Carrera Judicial, que conforme al artículo 95 y a través de la actuación en colaboración y coordinación de los distintos órganos auxiliares y comisiones del Consejo de la Judicatura, (y en lo respecta a su jurisdicción a la Suprema Corte y el Tribunal Electoral) con las investigaciones y elaboración de planes de estudios, calificación y profesionalización del Instituto de la Judicatura, dirigidos a todos los individuos que aspiran a entrar, permanecer o avanzar en el Poder Judicial Federal.

Cuando mala conducta sea alegada, habrá una demanda de acción contra el juzgador en cuestión, como sería contra cualquier otro servidor público. La independencia y la autonomía judicial no deberán proteger a un juzgador de una investigación o una censura por un reclamo válido, los juzgadores no deben ser inmunes de las demandas de justicia por su conducta ilícita. La cuestión estriba en como detectar la corrupción, como investigarla justamente y como erradicarla sin acabar con la independencia judicial. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo (y en general ninguna persona) no deben poder ejercer presión sobre los jueces a través de amenazas o investigaciones. Por ello deben ser el Propio Poder Judicial el encargado de impulsar el logro de la estatura moral pública e interna de los juzgadores en sus conductas, así como el encargado primordialmente de investigar la conducta de los juzgadores en el ejercicio de sus funciones, y sólo cuando ello rebasa sus atribuciones (como es el caso de la investigación de delitos, o cuando dicha instancia sea nugatoria en la búsqueda de acción contra una conducta de un juzgador que trascienda al procedimiento) un órgano de otro Poder puede válidamente investigar a los miembros del Poder Judicial.<sup>212</sup> Por ello una bondad más de la responsabilidad administrativa es que en la investigación de las conductas de los juzgadores se respeta la independencia del Poder Judicial, al ser encargada la investigación y sancionamiento, así como la prevención de la misma a órganos propios del Poder Judicial.

### **E) Procedencia de la Queja Administrativa**

A efecto de que sea posible llevar a la aplicación los principios de eficiencia, profesionalización, imparcialidad y responsabilidad en las actuaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus labores, es

---

<sup>212</sup> Juez J. Clifford Wallace. op. cit. p. 344.

necesario que de una manera u otra las hipótesis de actualización de las conductas que atentan contra los mismos, estén definidas a fin de poder ser de mayor certeza jurídica su conocimiento y respeto, no sólo para la población en general como beneficiaria directa de dichos principios, sino también para los propios servidores públicos, de quienes directamente se exigen.

Así las cosas La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece como actos de responsabilidad administrativa independientemente de la clase de servidores público que lo cometa, las causales contenidas en el artículo 131, así como en los distintos cuerpos legales a los que remite el título Octavo de la misma ley:

Por su parte el artículo 131 de la LOPJF establece:

*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.-* Esta causal indudablemente se refiere al respeto del principio de independencia del Poder Judicial respecto de los otros poderes soberanos del estado, así como de la autonomía de los juzgadores en sus resoluciones y actuaciones, en la determinación de la pretensión jurídica sometida a su jurisdicción.

*II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación.-* Cada órgano del Poder Judicial tiene establecidas sus atribuciones y competencia para los distintos asuntos del orden federal, y su jurisdicción territorial (en el caso de los Tribunales y Juzgados de Distrito, así como las Salas Regionales del Tribunal Electoral, correspondiente a los Circuitos Jurisdiccionales en que se divide el territorio nacional para los distintos órganos de la misma clase o de otra del Poder Judicial Federal), con lo cual sus facultades se encuentran limitadas tanto en los objetos y sujetos que establecen las normas de orden federal, como en el tiempo y espacio, a través de los acuerdos que establezcan los órganos administrativos del Poder Judicial Federal, a efecto de determinar

la jurisdiccional territorial, temporalidad y la materia de la misma de los distintos circuitos jurisdiccionales y los órganos que lo componen.

*III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar.-* Si bien la ineptitud o el descuido “notorios” no es suficientemente definido en ésta fracción, las funciones y labores de los miembros del Poder Judicial están definidos claramente a través de la Ley Orgánica, para cada uno de los órganos y cargos de la totalidad de los miembros, como tales considerados, del Poder Judicial, y la faltas a cualquiera de las atribuciones o funciones expresamente conferidas a dichos cargos se responsabiliza a través de ésta fracción, cuando los mismos repercuten en los fines de eficiencia, prontitud, profesionalismo, honorabilidad, legalidad e imparcialidad que se exige a través de la responsabilidad administrativa.

*IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos.-* Como resultado de la fuerte influencia del derecho civil romano, nuestro sistema jurídico a través de las leyes sustantivas y procesales, establece meridianamente los derechos sustantivos y adjetivos, las acciones y excepciones, para los sujetos a quienes están dirigidas las mismas, así como la mayor o menor formalidad y términos de los mismos para ser ejercidos, con lo que la falta de atención o respuesta a dichas normas (que dicho sea de paso son de orden público a fin de salvaguardar la uniformidad e imparcialidad de los procesos), como solicitudes de actividad de los órganos del Poder Judicial, en defensa de los derechos tutelados por el sistema jurídico federal. Esta fracción se refiere a la falta de atención de dichos derechos por omisiones culposas, o activamente a través de actuaciones que obstaculicen una acción o una defensa, ya sea el ofrecimiento de una prueba o la interposición de un recurso ( e incluso de la introducción de una demanda), así como las notificaciones (en sus diversas formas) y emplazamientos a las partes, dentro de los procedimientos judiciales, así como la alteración de los términos y plazos judiciales, equiparables a éstas faltas son las actuaciones que imponen cargas procesales no reconocidas en las leyes que no hacen sino retrasar el desenvolvimiento del procedimiento ante las peticiones lícitas de las partes, así como dificultar y agravar el ejercicio de una petición, y desalientan a la promovente. Dichas conductas indudablemente configuran a su vez un abuso

de autoridad, como tipo penal, al impedir activa o pasivamente que las partes hagan valer sus derechos o recursos.

*V.- Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos.-* Así como todo órgano del Poder Jurisdiccional tiene delimitada su jurisdicción por materia, territorio y tiempo, los individuos que ostentan los cargos correspondientes a dichos órganos, como miembros de los mismos, dada circunstancias de hecho ajenas al procedimiento, que pueden implicar un conflicto de intereses del juzgador ya sean personales o políticos, que implica inmanentemente una parcialidad (independientemente de la imparcialidad con que se llegara o no a desempeñar en el asunto el servidor público) y falta de objetividad prevenida por la ley, por lo que la ley exige de los mismos su excusación inmediata por impedimento, para continuar conociendo de un asunto sometido a su jurisdicción (o incluso en el caso de los impedimentos constitucionales del conferimiento de cualquier cargo judicial).

Así las cosas, existen dos clases de impedimentos para los miembros del Poder Judicial, los constitucionales (cuya violación para los juzgadores implican la destitución y la pérdida de los beneficios inherentes a su cargo, así como la prohibición de desempeñar cargos judiciales), contenidos en el artículo 101 constitucional, los cuales en realidad tratan sobre impedimentos para los individuos que desempeñan los cargos judiciales en él mencionados, para ocupar otros puestos (y en realidad no tratan sobre una falta de parcialidad en el desempeño de las funciones jurisdiccionales propios del cargo conferido y ya abandonado), pero busca prevenir el tráfico de influencia, para con los intereses de los nuevos órganos a los que pertenezca (e incluso cuando dichos ex-servidores públicos pasen a la iniciativa privada), respecto de los órganos jurisdiccionales donde dada la cotidianidad de sus labores en ellos ejercidas, pueda ejercer con sus anteriores colegas o grupos de amistad todavía en funciones dentro de los mismos, o viceversa, cuando el impedimento trata sobre la aceptación del cargo judicial en virtud de cargos anteriores en otros órganos estatales. Así el artículo 101 constitucional establece:

Art. 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito

Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.

Por su parte el artículo 95 fracción VI constitucional prohíbe a los miembros del Poder Judicial el desempeño simultáneo de su cargo judicial ( e incluso durante una licencia del mismo), en virtud de que implican un conflicto político, con los cargos mencionados en dicha fracción:

...VI.- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Por otro lado los impedimentos legales, propiamente hablando, para el conocimiento de un asunto determinado, para los juzgadores del Poder Judicial Federal , están contenidos en el artículo 146 de la Ley Orgánica del

**Poder Judicial de la Federación (que a su vez hace varias remisiones al Código Federal de Procedimientos Penales), el cual establece:**

*ARTICULO 146. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y los jurados están impedidos para conocer de los asuntos, por alguna de las causas siguientes:*

*I. Tener parentesco en línea recta sin limitación de grado, en la colateral por consanguinidad hasta el cuarto grado y en la colateral por afinidad hasta el segundo, con alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores;*

*II. Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas a que se refiere la fracción anterior;*

*III. Tener interés personal en el asunto, o tenerlo su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción I de este artículo;*

*IV. Haber presentado querrela o denuncia el servidor público, su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción I, en contra de alguno de los interesados;*

*V. Tener pendiente el servidor público, su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción I, un juicio contra alguno de los interesados o no haber transcurrido más de un año desde la fecha de la terminación del que hayan seguido hasta la fecha en que tome conocimiento del asunto;*

*VI. Haber sido procesado el servidor público, su cónyuge o parientes, en los grados expresados en la misma fracción I, en virtud de querrela o denuncia presentada ante las autoridades, por alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores;*

*VII. Estar pendiente de resolución un asunto que hubiese promovido como particular, semejante a aquél que le es sometido para su conocimiento o tenerlo su cónyuge o sus parientes en los grados expresados en la fracción I;*

*VIII. Tener interés personal en asunto donde alguno de los interesados sea juez, árbitro o arbitrador;*

*IX. Asistir, durante la tramitación del asunto, a convite que le diere o costearle alguno de los interesados, tener mucha familiaridad o vivir en familia con alguno de ellos;*

*X. Aceptar presentes o servicios de alguno de los interesados;*

*XI. Hacer promesas que impliquen parcialidad a favor o en contra de alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores, o amenazar de cualquier modo a alguno de ellos;*

*XII. Ser acreedor, deudor, socio, arrendador o arrendatario, dependiente o principal de alguno de los interesados;*

*XIII. Ser o haber sido tutor o curador de alguno de los interesados o administrador de sus bienes por cualquier título;*

*XIV. Ser heredero, legatario, donatario o fiador de alguno de los interesados, si el servidor público ha aceptado la herencia o el legado o ha hecho alguna manifestación en este sentido;*

XV. Ser cónyuge o hijo del servidor público, acreedor, deudor o fiador de alguno de los interesados;

XVI. Haber sido juez o magistrado en el mismo asunto, en otra instancia. No es motivo de impedimento para magistrados de los tribunales unitarios el conocer del recurso de apelación contra sentencias del orden penal cuando hubiesen resuelto recursos de apelación en el mismo asunto en contra de los autos a que se refieren las fracciones II a IX del artículo 367 del Código Federal de Procedimientos Penales.

XVII. Haber sido agente del Ministerio Público, jurado, perito, testigo, apoderado, patrono o defensor en el asunto de que se trata, o haber gestionado o recomendado anteriormente el asunto en favor o en contra de alguno de los interesados. Tratándose de juicios de amparo, se observará lo dispuesto en la Ley de Amparo; y

XVIII. Cualquier otra análoga a las anteriores.

Conforme a la fracción XVI, existe la excepción a los impedimentos para los Magistrados Unitarios respecto del conocimiento de apelaciones de autos emitidos por el mismo individuo como Juez de Distrito, a que se refiere el artículo 367 del Código Federal de Procedimientos Penales, que limitativamente contiene, conforme a dicha fracción, autos que se refieran a:

... II.- Los autos en que se decreta el sobreseimiento en los casos de las fracciones III a VI del artículo 298 y aquéllos en que se niegue el sobreseimiento.

III.- Los autos en que se niegue o conceda la suspensión del procedimiento judicial; los que concedan o nieguen la acumulación de autos; los que decreten o nieguen la separación de autos; los que concedan o nieguen la recusación;

III bis.- Los autos que ratifiquen la constitucionalidad de una detención a que se refiere el párrafo sexto del artículo 16 constitucional;

IV.- Los autos de formal prisión; los de sujeción a proceso; los de falta de elementos para procesar; y aquéllos que resuelvan situaciones concernientes a la prueba.

V.- Los autos en que se conceda o niegue la libertad provisional bajo caución; los que concedan o nieguen la libertad por desvanecimiento de datos, y los que resuelven algún incidente no especificado;

VI.- Los autos en que se niegue la orden de aprehensión o se niegue la citación para preparatoria. Estos autos sólo son apelables por el Ministerio Público.

VII.- Los autos que nieguen el cateo, las medidas precautorias de carácter patrimonial o el arraigo del indiciado;

*VIII.- Los autos en que un tribunal se niegue a declarar su incompetencia por declinatoria, o a librar el oficio inhibitorio a que se refiere el artículo 436, y*

*IX.- Las demás resoluciones que señala la Ley.*

Por su parte el artículo 298 del Código Federal de Procedimiento Penales abundando la fracción XVI del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su parte conducente establece respecto a los sobreseimientos:

*ARTICULO 298.- El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:*

*...III.- Cuando aparezca que la responsabilidad penal está extinguida.*

*IV.- Cuando no se hubiere dictado auto de formal prisión o de sujeción a proceso y aparezca que el hecho que motiva la averiguación no es delictuoso, o cuando estando agotada ésta se compruebe que no existió el hecho delictuoso que la motivó.*

*V.- Cuando, habiéndose decretado la libertad por desvanecimiento de datos, esté agotada la averiguación y no existan elementos posteriores para dictar nueva orden de aprehensión, o se esté en el caso previsto por la parte final del artículo 426; y*

*VI.- Cuando esté plenamente comprobado que en favor del inculpado existe alguna causa eximente de responsabilidad...*

El artículo 426 del CFPP mencionado a su vez remite al caso contenido en la fracción I del artículo 422 de la misma ley, que se refiere a la hipótesis de que dictándose auto de libertad por desvanecimiento de datos procediendo el mismo en cualquier estado de la instrucción y después de dictado el auto de formal prisión, acreditándose plenamente que se desvanecieron los datos que sirvieron para comprobar los elementos del tipo del delito.

Regresando a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación hay dos artículos más que tratan sobre los impedimentos, el 147 que trata sobre el carácter de interesado que guarda el denunciante o querrelante así como al inculpado en causas penales cuando exista un derecho a la reparación del daño o responsabilidad civil en controversia.

Por su parte el artículo hace extensible el sistema de impedimentos a los visitantes de la judicatura, defensores de oficio y peritos, que en el caso de los mismos deberá ser calificada por el órgano jurisdiccional ante el cual



desarrollarán sus labores, (en el caso de los visitadores la redacción de dicho artículo es confusa en virtud de que el Consejo de la Judicatura no es un órgano jurisdiccional sino administrativo y por otro lado no es de calificarse los impedimentos de un visitador por el órgano efectivamente jurisdiccional que éstos habrán de inspeccionar).

*ARTICULO 148. Los defensores de oficio, los visitadores y los peritos estarán impedidos para actuar cuando se encuentren en alguna de las causales de impedimento previstas por las fracciones I, II, IX, XIII, XIV, XV del artículo 146 de esta ley o en las leyes de la materia, siempre que pudieran comprometer la prestación imparcial de sus servicios. La calificación del impedimento corresponderá, en todo caso, al órgano jurisdiccional ante el cual debieran ejercer sus atribuciones o cumplir sus obligaciones.*

El artículo 149 de la LOPJF extendiendo el sistema de impedimentos para desempeñar cargos públicos mencionado en el artículo 101 constitucional, hace sujetos de los mismos, a los actuarios, defensores de oficio y visitadores.

*ARTICULO 149. Además de los servidores públicos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actuarios, los defensores de oficio y los visitadores no podrán aceptar o desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.*

Ahora bien abundando en el sistema de impedimentos de los miembros del Poder Judicial, por criterios judiciales se ha establecido que en el caso de juicio de amparo únicamente se podrán (deberán) excusar los juzgadores en los casos previstos por el artículo 66 de la Ley de Amparo que establece:<sup>213</sup>

*ARTICULO 66.- No son recusables los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, los jueces de Distrito, ni las autoridades que conozcan de los juicios de amparo conforme al artículo 37; pero deberán manifestar que están impedidos para conocer de los juicios en que intervengan, en los casos siguientes:*

*I.- Si son cónyuges o parientes consanguíneos o afines de alguna de las partes o de sus abogados o representantes, en línea recta, sin limitación de grado; dentro del cuarto grado, en la colateral por consanguinidad, o dentro del segundo, en la colateral por afinidad;*

*II.- Si tienen interés personal en el asunto que haya motivado el acto reclamado;*

<sup>213</sup> Para un detallado conocimiento del sistema de impedimentos regulado en la Ley de Amparo, consultar la obra de Jean Claude Tron Petit "Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo" Colección Textos Universitarios. Editorial Themis.

III.- *Si han sido abogados o apoderados de alguna de las partes, en el mismo asunto o en el juicio de amparo;*

IV.- *Si hubiesen tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de Amparo, si hubiesen aconsejado como asesores la resolución reclamada, o si hubiesen emitido, en otra instancia o jurisdicción la resolución impugnada.*

V.- *Si tuviesen pendiente algún juicio de amparo, semejante al de que se trata, en que figuren como partes;*

VI.- *Si tuviesen amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes o sus abogados o representantes.*

*En materia de amparo, no son admisibles las excusas voluntarias. Sólo podrán invocarse, para no conocer de un negocio, las causas de impedimento que enumera este artículo, las cuales determinan la excusa forzosa del funcionario.*

*El Ministro, Magistrado o Juez que, teniendo impedimento para conocer de un negocio, no haga la manifestación correspondiente, o que, no teniéndolo, presente excusa apoyándose en causas diversas de las de impedimento, pretendiendo que se le aparte del conocimiento de aquél, incurre en responsabilidad.*

De lo anterior es de tomarse en cuenta que se ha establecido por criterios judiciales la aplicación del sistema de impedimentos de la Ley de Amparo, como causales limitativas para los juicios de amparo, resultando inaplicables los impedimentos contenidos en el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, como establece el criterio de "IMPEDIMENTOS EN LOS JUICIOS DE AMPARO. NO DEBEN ANALIZARSE CONFORME A LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION", emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. VIII. 1°. 16 K, a páginas 1107 del Semanario Judicial de la Federación en el mes de Enero de 1998.

De igual mención es la cuestión de que tanto la violación de ésta disposición de la Ley de Amparo y excusarse por diversos motivos es motivo de responsabilidad para el juzgador que en ello incurriere, resultando extensible a aquellos juzgadores que sin fundamento se nieguen a conocer de un asunto, alegando una causal de impedimento no aplicable, puesto que con ello efectivamente deniegan justicia y atentando contra la eficiencia de la administración de la misma.

Tampoco son permitidas aquí aquellas actividades retributivas que lo separen de su cargo (y lo distraigan del mismo), máxime la ideal finalidad de que sus prestaciones por su labor judicial le deben bastar para llevar un estilo

de vida digno, excluyéndose aquellas intervenciones en actos de difusión cultural que no interfieran seriamente con sus labores y que por lo mismo tampoco sean onerosas.

*VI. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes.*- Con la implantación del Sistema de Carrera Judicial, y la obligatoriedad de su observancia, ningún titular de un órgano puede hacer ninguna clase de nombramiento, promoción o ratificación, de manera ajena al mismo tanto para los cargos de miembros del Poder Judicial, como del personal administrativo que labore en los mismos, o en apariencia del mismo pero en violación de los disposiciones que al respecto se emitan, a través de acuerdos generales o de los estatutos de condiciones de trabajo.

*VII. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial.*- En atención al principio de lealtad y honradez, todo servidor público del Poder Judicial está obligado a velar por el respeto al orden constitucional y en específico ésta fracción, sanciona la omisión de denunciar un acto o hecho que vulnere la separación de poderes o la autonomía de la función judicial, independientemente de las consecuencias de dicha vulneración.

*VIII.- No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores.*- Todo servidor público en su actuación al público en general, debe evitar todo acto que denote notoria amistad o animadversión a una persona o grupo determinado en el desempeño de sus funciones, tanto en sus actitudes como en sus actuaciones ante las partes, el personal o el público en general, e igualmente está obligado a exigir una actitud de formalidad en el desempeño de labores acorde a la delicadeza e importancia de las funciones en el propio juzgado, e igualmente a hacer valer la dignidad del cargo público ante los actos que lo vulnere (actitudes deshonrosas al personal del Juzgado, por terceros al mismo o del propio personal).

*IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento.*- Tal y como garantiza la Constitución no puede emitirse

juicio u opinión pública, respecto a una cuestión jurídica o de hecho sometida al criterio de un juzgador, sin llevar a cabo antes el debido procedimiento legal, o sea, antes de que una persona sea oída y vencida en juicio, no se puede desestimar su petición o acción, o su defensa o excepción, sin siquiera dar oportunidad a acreditarse la misma (aún en obvio de improcedencia, la cual habrá de hacerse dentro del procedimiento y no de manera ajena al mismo).

*X. Abandonar la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo.*- Por su redacción dirigido a los miembros del Poder Judicial que laboran en los Juzgados de Distrito y Tribunales de circuito. Todo servidor público tiene la responsabilidad de desempeñar sus funciones (cuyo desempeño es de interés público, al punto de que el mismo no debe ser molestado de su cargo sino en los casos y formas que la ley establezca), y por lo mismo toda ausencia del mismo es en directo detrimento del normal funcionamiento de los órganos donde labora el mismo, aún así, por razones que así lo ameriten todo servidor público, previo a su suspensión de labores deberá solicitar licencia para ello conforme a la ley, a efecto de dar oportunidad a que su ausencia sea suplida por otros servidores públicos, manteniendo el normal funcionamiento del servicio público de impartición de justicia, el cual no debe ser interrumpido sino en los términos y casos en que la propia ley establezca. Igualmente su lugar de trabajo de dichos miembros del Poder Judicial, precisamente es el recinto del propio órgano donde laboran, debiendo desempeñar sus labores en el mismo, excepto en los casos en que las propias funciones jurisdiccionales requieran que se desplace del mismo, como claramente es el caso de inspecciones judiciales y más común aún para los actuarios de los órganos judiciales mencionados.

*XI. 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,*

*XII. Las demás que determine la ley.*

Conforme a la fracción de la fracción XII, el artículo 130 de la LOPJF establece como causa de responsabilidad oficial (incluyendo la responsabilidad administrativa), para los Ministros de la Corte, los

Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, la interpretación de preceptos constitucionales en sus resoluciones cuando se compruebe el cohecho (con alguna de las partes o un tercero) o mala fe (para con alguna de las partes en el conflicto, ante un error de éstas percibido por el juzgador y omitido en denotar en perjuicio de la función jurisdiccional, pese a estar obligado a ello por la suplencia de la queja), puesto que independientemente de la grave alteración al orden constitucional implica una parcialidad expresamente sancionada por la responsabilidad administrativa.

*ARTICULO 130. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, serán responsables al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe.*

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos al que a su vez remite el artículo 131 arriba citado, establece por su parte causales más genéricas de responsabilidad administrativa, en virtud de que el mismo está dirigido a la totalidad de los servidores públicos federales (y por sus orígenes redactada propiamente para los del Poder Ejecutivo Federal).

*ARTICULO 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.-* Genéricamente en el primer párrafo de éste artículo se establecen los principios a exigir de todo servidor público federal, como lo son la legalidad (juridicidad de sus actos), lealtad (a las instituciones y orden constitucionales alas que están jurados a hacer respetar en todas sus actuaciones), honradez (como responsable desempeño y uso de los recursos materiales y humanos asignados a sus labores y/o bienes u objetos bajo su custodia y responsabilidad), imparcialidad (ya mencionada con anterioridad) y eficiencia (en apego a los fines propios de las funciones encomendadas, dentro de los términos y conforme a los lineamientos que se establezcan para el servicio público desempeñado), haciendo la salvedad de que sus faltas y sus

consecuencias, no prejuzgarán sobre sus derechos laborales, o en su caso de sus obligaciones conforme al fuero militar.

A continuación se enumeran las obligaciones positivas exigidas de todo servidor público cuya falta de observancia consiste en una causal específica de responsabilidad administrativa contenidas en dicha ley:

*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.*- El servidor público está obligado administrativamente en primer lugar a velar por la ininterrupción o afectación del servicio público encomendado, e igualmente dicha fracción sanciona todo uso indebido o abusivo del mismo, en atención a la responsabilidad que debe exigirse de la autoridad que va conferida en todo cargo público por pequeña o grande que ésta sea, tanto en el uso de atribuciones o derivadas del acceso que tiene a recursos materiales o humanos asignados para las funciones del órgano donde labora.

*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.*- dicha causal ineludiblemente está encaminada al respeto y/o responsabilidad derivados de la ejecución del presupuesto asignado, cuya aplicación material dependa de su actividad, conforme a los planes y lineamientos que establezca el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y/o la Contraloría del Poder Judicial de la Federación o Comisión de Administración ( en sus respectivos ámbitos) sin que haya recursos no aplicados o se utilicen mayores a los asignados de manera irracional, y en el caso de los miembros de éstos últimos órganos la elaboración oportuna y racional de dichos planes y presupuestos para su inclusión en el proyecto de egresos e ingresos del Estado que corresponda.

*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 tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.*- En repetitiva redacción se establece la obligatoriedad de no desviar los recursos materiales o humanos de los fines

para los que fueron asignados, agregándose el responsable uso del acceso a la información que por su cargo tenga, cuidando de no revelar información confidencial salvo en los casos y con las reservas que como tal establezca la ley.

*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.-* Dicho artículo genéricamente establece la obligación de la honrada y responsable custodia de la documentación e información entregada materialmente para su depósito, con relación a las funciones que desempeña y para que las mismas efectivamente cumplan la finalidad buscada para la que fueron presentadas.

Por lo mismo es una garantía de confianza en los órganos judiciales (y en general de todo órgano de gobierno que guarde información de los gobernados) que los mismos no sean accesibles a persona distinta de las autorizadas por las partes y el órgano judicial para su custodia y examinación (incluyendo traslado), dada la confidencialidad de dicha documentación y las posibles consecuencias desastrosas de que personas o medios no autorizados tengan acceso a dicha información (que incluye tanto los documentos y pruebas rendidos por las partes, como las actuaciones de los expedientes), exclúyense por supuesto de ésta fracción aquellos archivos de conocimiento y acceso público, que por su propia naturaleza buscan que sea del dominio público la información en ellos contenida.

*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.-* En similitud a la Ley Orgánica, ésta fracción establece la obligación de mantener una actitud propia, digna, además de legal y recta del cargo conferido, tanto con las personas que laboran con el servidor público como con el público en general, evitando toda parcialidad con alguno o algunos en particular, otorgando trato especial en atención de distinciones impropias de las garantías de imparcialidad o de igualdad, establecidas en la Constitución, así como evitar toda clase de discriminaciones que contraríen la igualdad a la que está garantizada la población en general (y en lo individual).

*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.-* Dicho artículo responsabiliza al miembro del Poder Judicial Federal, de cuidar el desempeño de sus inferiores bajo su autoridad y jerarquía a fin de evitar desviaciones o abusos de los mismos en el desempeño de sus funciones, esto es de particular relevancia cuando el marco jurídico de responsabilidad administrativa no contempla al personal administrativo del órgano judicial como servidor público con responsabilidad administrativa, y cuando los abusos de éstos últimos no sean remediados, sancionados o denunciados en culposa omisión, hay responsabilidad para el o los miembros administrativamente responsables que los dirijan y que por sus actos sean responsables, además de que busca fortalecer la jerarquía y unidad dentro de los tribunales para conservar la actividad del mismo dentro de los cauces legales para un eficiente desempeño de las funciones encargadas a sus miembros.

*VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.-* En estrecha vinculación con la fracción anterior, y tomando en cuenta que en toda organización existen jerarquías que implican subordinación u supraordinación de un cargo respecto a otro, a fin de que exista orden y unidad efectiva en los órganos estatales, y para poder implementar una o otra política de administración; dichas jerarquías han de ser respetadas en los términos que la composición orgánica y las normas lo establezcan, incluyéndose aquí las disposiciones de observancia general para atender en el caso del Poder Judicial Federal (y en general de todo órgano judicial), como lo es la jurisprudencia, de carácter general para su observancia y de obligatoriedad hacia abajo en la cadena jerárquica del Poder Judicial como se expuso en el capítulo primero y en menor grado los meros criterios judiciales que implican integración del sistema jurídico, con observancia general. Igualmente la falta de observancia de los acuerdos generales de los órganos administrativos del Poder Judicial Federal dirigidos a los órganos bajo su control u administración, se configura a través de ésta fracción como causal de responsabilidad administrativa.



*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.-* Si bien en la fracción anterior se establece que debe haber obediencia derivada de la subordinación de un servidor público respecto a un superior, la misma no es de ninguna manera ciega e irracional, y el subordinado tiene la obligación de respetar las obligaciones administrativas y /o principios de legalidad, imparcialidad, honradez, profesionalismo y eficiencia propios de su función, y ante la duda razonable de una orden que contravenga los mismos, deberá responsablemente solicitar la aclaración por escrito que corresponda a fin de no ser instrumento de actuación corrupta de un superior, y en caso contrario será igualmente responsable de un que constituya una falta u omisión administrativa, in poder alegar que el mismo fue ordenado por un superior (quien a su vez deberá responder de dicha falta de su subordinado conforme a la fracción VI).

Por otro lado dicha subordinación (interpretada conjuntamente con la fracción anterior) tiene un calificativo de legítima que la limita, mismo que se refiere a que la subordinación no es una actitud ciega a las obligaciones que impone el cargo público, y no hay obligación (ni sanción administrativa) ante un craso ejemplo de una orden de un superior que violente la independencia o autonomía de los juzgadores, o los principios constitucionales a que está obligado a respetar. Por supuesto dicha cuestión implica una muy difícil situación para el subordinado, que lo sitúa en un conflicto de intereses, por un lado indudablemente su permanencia o futuro en el Poder Judicial y por el otro la honorabilidad y juridicidad en sus actuaciones, sin perder de vista que la anuencia a una orden que ineludiblemente implica un desvío de poder hace copartícipe al subordinado de dicha falta.

Valga por último el comentario de lo altamente peligroso del criterio que debe manejar un subordinado para evaluar una orden o norma del superior, a fin de no caer en desvíos de poder o ilicitudes sin romper con la legítima subordinación que es elemental para la unidad del poder judicial, sin la cual se fragmentaría gravemente la unidad del poder judicial, esto sin tomar en cuenta lo todavía más difícil que sería probar la ilegitimidad de la subordinación exigida por el superior.

*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;* El principio de juridicidad de todos los actos de autoridad, establece que el ejercicio de las atribuciones públicas solamente podrá hacerse en la forma, términos y plazos en que las normas tengan como lícito (u obligatorio) su ejercicio, deviniendo en responsabilidad el culposo exceso en el ejercicio de las atribuciones conferidas.

El ejercicio de un cargo judicial por una persona sin facultades para ello independientemente de constituir un tipo penal de delito contra la administración de justicia, trae aparejada la nulidad absoluta de sus actuaciones puesto que de acuerdo al principio de legalidad constitucional, requisita la legitimidad del ejercicio del cargo, además de las consecuencias en el normal funcionamiento del órgano por dicho ejercicio anormal.

*X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.-* Como origen de la obligación específica de los miembros del Poder Judicial Federal que se refiere a la obligación de asistir al recinto del órgano donde desempeña su cargo, a cumplir con sus labores y las faltas de un subordinado no deben ser consentidas, permitidas u autorizadas, sino en los términos que exijan las leyes, en virtud de que las dichas faltas afectan el normal funcionamiento del órgano donde labora el subordinado, y el sueldo o percepciones que dicho servidor público recibe por sus servicios al Estado en dichos casos, no cumplen la función retributiva para los que está establecidos, en perjuicio del erario público.

*XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.-* Esta fracción genéricamente establece la obligación de abstenerse de desempeñar todo cargo público o privado que la ley le prohíba como servidor público de una especie u otra, que en el caso de los miembros del Poder Judicial se refieren a los casos contenidos en el artículo 101 Constitucional ya mencionado con anterioridad.

*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.*- Dicho artículo genéricamente establece que el ingreso y progreso al servicio público solamente será conforme a las bases que para ello se establezcan (como lo es el sistema de Carrera Judicial para el Poder Judicial). Sin embargo también establece la responsabilidad por el otorgamiento de un cargo público que se haga a un sujeto inhabilitado para el servicio público, precisamente en virtud de una resolución que así lo determine.

*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.*- Dicha fracción de manera muy genérica establece la obligación de excusarse de un servidor público de todo asunto para el que tenga competencia pero que se encuentre impedido por una causal legal, tenga o no un interés en el mismo de manera directa o indirecto, en respecto del principio de imparcialidad que debe regir a todo servicio público.

En el caso de los miembros del Poder Judicial Federal, los mismos tienen un detallado sistema de impedimentos propio de la función jurisdiccional.

*XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de 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.*- Si bien por un lado existe la obligación de excusarse de un determinado asunto cuando así lo exija la ley, también es obligación del servidor público al excusarse de informar al superior jerárquico para que el asunto no quede desatendido, y sea reasignado a otro órgano competente sin desatender aquellas funciones que independientemente de estar impedido deban ser atendidos provisionalmente dada su urgencia, debiendo igualmente informar de dicha situación al superior jerárquico (con lo cual en sentido contrario dicha obligación delinea que al

amparo de estar impedido no debe desatender aquellas cuestiones de notoria urgencia que requieren de su inmediata actuación).

*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 que el 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.-* Dicho artículo que independientemente de configurarse o no un delito penal contra la administración de justicia, establece la responsabilidad administrativa por toda dádiva, retribución, empleo, servicio u objeto, que a título gratuito o en notorio beneficio económico respecto de su valor de mercado ordinario, que con motivo de sus cargo o funciones que reciba el servidor público, distintos de los sueldos o percepciones que el propio Estado le asigne, tanto para él o en favor de alguno de los sujetos mencionados en la fracción XIII, personalmente o a través de interpósita persona (mismos que igualmente estarían reflejados en sus declaraciones patrimoniales).

*XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.-* abundando la obligación anterior ésta fracción, establece fuera de toda duda la responsabilidad administrativa por todo enriquecimiento ilícito del servidor público, derivado de las declaraciones patrimoniales del mismo, cuyo nivel de vida socio-económico y bienes conocidos deberán corresponder a sus percepciones, prohibiéndole toda pretensión de percepción de beneficios adicionales a los expresamente asignados, en su favor o de las personas indicadas en 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.* - Así como existe el Sistema de Carrera Judicial y un sistema de responsabilidades oficiales, para el ingreso, avance, adscripción, suspensión o cesación de los miembros del Poder Judicial, aquí se establece la obligación de abstenerse de ejercer cualquier clase de presión para la implementación de dichos sistemas, en su directo o indirecto beneficio o de alguna de las personas indicadas en la fracción XIII, que no haría sino hacer nugatorios los efectos de la introducción de dicho sistema en el Poder Judicial, y su grave afectación en la composición (e indudablemente en el funcionamiento) del mismo.

*XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley.* - Dicha obligación establece la responsabilidad administrativa por toda omisión relativa a sus declaraciones patrimoniales que como servidor público se requieren para la transparencia de su situación económica como servidor público, que si bien debe remitir a los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para los efectos de formalidades y lineamientos para su cumplimiento.

*XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.* - ésta fracción no es aplicable a los miembros del Poder Judicial de la Federación, por referirse a una obligación específica de los servidores públicos del Poder ejecutivo.

*XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare 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.* - El servidor público a diferencia de la acción otorgada a la población en general, tiene la estricta obligación de denunciar por escrito, toda conducta de sus subordinados de que tenga conocimiento que constituya o pueda constituir una violación a éste artículo 47. (o en el caso conforme a la parte final de texto, de

las normas aplicables al caso del Poder Judicial Federal). Dicha limitación en el Poder Judicial se refiere a que en el mismo únicamente son considerados servidores públicos los miembros de los órganos judiciales y no el personal administrativo.

*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.*- Esta fracción establece la obligación especial de cooperar con la Comisión de Derechos Humanos (u otra organización similar nacional o internacional) que lo solicite, para el otorgamiento de toda información que se solicite con motivo de las funciones o atribuciones de ésta última, indudablemente como resultado de los compromisos que en materia de derechos humanos a adquirido nuestro país.

Abundando en éste aspecto es de mencionar el antecedente de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos desde 1990 a 1992, conocía de quejas por supuestas violaciones de derechos humanos por autoridades judiciales, dejando de tener facultades para ello por la reforma al artículo 102 constitucional de 28 de enero de 1992, misma que excluyó a los órganos del Poder Judicial del ámbito de competencia de dicha comisión.

En dicho período recibió 173 quejas por órganos judiciales federales <sup>214</sup>:

<i>Período</i>	<i>Quejas</i>
<i>Junio 1990-diciembre 1990</i>	<i>32</i>
<i>diciembre 1990-junio 1991</i>	<i>39</i>
<i>Junio 1991-diciembre 1991</i>	<i>93</i>
<i>diciembre 1991-enero 1992</i>	<i>9</i>
<b><i>TOTAL</i></b>	<b><i>173</i></b>

<sup>214</sup> José Ramón Cossío Díaz. op .cit. 72.

La exclusión de los órganos judiciales federales de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en realidad no tiene razón de ser particularmente cuando la administración de justicia a impartir por los órganos judiciales es un derecho humano internacionalmente reconocido de ser protegido, sin embargo dicha postura queda en entredicho precisamente por constituir la Comisión de Derechos Humanos un órgano sin bien autónomo, con una injerencia de derecho del Poder Ejecutivo (cuyo titular designa al presidente de la misma), implicando un conflicto de Poderes. Si bien la solución de excluir a los órganos es una solución radical para dicho problema, la misma no es coherente con los compromisos adoptados por el Estado mexicano de hacer valer y respetar todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente a través de todos sus órganos, y la normatividad de establecer como obligación de los servidores públicos que integran los órganos judiciales de cooperar en la información que requiera la Comisión de Derechos Humanos, so pena de responsabilidad administrativa, es insuficiente en virtud de que la misma jamás se desarrollará por una posible violación de derechos humanos por un órgano judicial de acuerdo al texto constitucional vigente.

Todo esto implica que los servidores del Poder Judicial de la Federación no son responsables por violaciones de derechos humanos (conforme a la normatividad mexicana).

*XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.-* Esta fracción de amplísimo alcance (probablemente excesivo) responsabiliza al miembro del Poder Judicial de toda violación a cualquier norma constitucional, federal, reglamentaria, y en general de toda norma jurídica (incluyendo aquí criterios jurídicos aplicables al caso), que lo obligue en un sentido u otro en directa relación con el servicio público desempeñado, que en el caso del miembro del Poder Judicial el mismo abarca tanto las normas procesales (de orden público), y las leyes reglamentarias de las funciones jurisdiccionales federales, así como el respeto a las garantías constitucionales y demás normas cuya aplicación estribe directamente en la función jurisdiccional o con motivo de ésta (por estar concebida la misma como obligación positiva del servicio público), tanto en las relaciones de

supraordinación como de supra a subordinación derivadas del ejercicio de sus funciones (e incluso en el abuso u omisión de las mismas).

Mención especial tiene aquí las obligaciones impuestas por la Constitución al ejercicio de todo acto de autoridad, tanto como lealtad al orden constitucional (concepto alemán), como atención a las obligaciones positivas impuestas por la misma, "*el contenido de fidelidad a la Constitución consiste siempre en una obligación de acción ...existe algo más que una acción formal, correcta, desinteresada, fría, distanciada interiormente frente al Estado y a la Constitución; la fidelidad exige al funcionario en particular, que se separe claramente de los grupos y tentativas que ataquen, luchen y difamen a este Estado, a sus órganos constitucionales y al vigente orden constitucional. Del funcionario se espera que conozca y reconozca como un alto valor positivo al Estado y a la Constitución, por lo que merece la pena actuar en su favor, ...no se cumple el deber de fidelidad a la Constitución de una forma pasiva sino que siempre es precisa una acción frente a los enemigos de la Constitución, del Estado*"<sup>215</sup>.

*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.-* Esta fracción de dudosa aplicabilidad para los miembros del Poder Judicial, aún los de los órganos administrativos, genéricamente establece la obligación de realizar la administración y en general las actividades administrativas de sostenimiento y aprovisionamiento del órgano donde labore conforme al presupuesto asignado, una vez más obligando a los servidores públicos de abstenerse de toda incorporación de sujetos al servicio público o asimilable, que se encuentren inhabilitados para dicho efecto, y por otro lado sanciona contratar en

<sup>215</sup> Juan Manuel Trayter. op. cit. p. 232.



relaciones de derecho privado con entidades públicas, paraestatales o privadas, sin autorización de la Secretaría (algo indudablemente inaplicable) dado que los propios órganos administrativos del Poder Judicial Federal emiten sus propias reglamentaciones interiores para contrataciones.

*XXIV.- La demás que le impongan las leyes y reglamentos.*

A pesar de que no existir precepto legal aplicable a los términos de prescripción de la responsabilidad administrativa en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ni a los casos en que ésta se suspende, dado que éstos se encuentran en la Ley Federal de Responsabilidades (misma a la que no hay órgano del poder judicial propiamente autorizado a aplicar), se ha emitido criterio al respecto que a continuación se transcribe:

*Novena Epoca*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: I, Junio de 1995*

*Tesis: 1.4o.A.7 A*

*Página: 500*

**PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. DEBE CONSIDERARSE LA GRAVEDAD DEL ACTO IMPUTADO AL SERVIDOR PÚBLICO PARA ESTABLECERLA.** El último párrafo del artículo 114 constitucional, dispone: "... 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." Ahora bien, la gravedad a que alude el precepto en cita se refiere a la importancia que reviste el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones el servidor público debe observar y que no siempre implicará un beneficio o daño económico, como en el caso en que un representante social exceda el término constitucional para consignar a los presuntos responsables de una conducta delictiva, comportamiento que implica violación a los derechos humanos, y que debe considerarse grave para el efecto de imponer la sanción correspondiente, al servidor público, debiendo entonces contarse el término de tres años previsto, tanto en aquel artículo, como en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que opere la prescripción de la responsabilidad.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 154/95. Director General Jurídico de la Procuraduría General de la República. (Rafael Quintanilla Cedillo). 8 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.*

Un segundo criterio emitido al respecto se transcribe a continuación, mismo que denota el problema de falta de hipótesis para la interrupción de la prescripción de la responsabilidad administrativa, particularmente es de criticar al mismo que en opinión del autor se está refiriendo al plazo de

caducidad al hablar de la facultad de sancionar al servidor público, y es equivocado referirse a la prescripción (que propiamente se refiere a la responsabilidad administrativa) de las facultades de la autoridad administrativa para sancionar, (especialmente cuando a ambos conceptos le corren distintos términos en función de la propia legislación aplicable)

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*  
*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
*Parte : III, Abril de 1996*  
*Tesis: I.4o.A.90 A*  
*Página: 437*

**PRESCRIPCIÓN PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS, COMPUTO PARA EMPEZAR A CONTAR LA. (ESTA TESIS MODIFICA LA MARCADA CON EL NUMERO 769 (OCTAVA EPOCA), CUYO RUBRO ES: PRESCRIPCIÓN PARA SANCIONAR A FUNCIONARIOS, NO CORRE TÉRMINO PARA LA INSTITUCIÓN, MIENTRAS ESTA NO TENGA CONOCIMIENTO DE LA CONDUCTA SANCIONABLE).**

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 78, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el término para contar la prescripción se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, contando en cada caso el término de tres meses o tres años; siendo irrelevante el momento en que las autoridades tengan conocimiento de tales irregularidades, pues el citado precepto no establece tal condición para que se dé el supuesto. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Revisión fiscal 1034/95. Subprocurador Fiscal Federal de Amparo de la Procuraduría Fiscal de la Federación (Julio Sergio Treviño Cantú). 30 de agosto de 1995. Mayoría de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Disidente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Clementina Flores Suárez.*

Así las cosas los miembros del Poder Judicial de la Federación en una incertidumbre carecen de un término para la prescripción de sus responsabilidades administrativas, puesto que la Constitución habla de mínimos y no de máximos, y conforme a lo arriba citado, el plazo dependerá de la falta y no de la ley, en una laguna legal que afecta la seguridad jurídica de todos los sujetos del sistema de responsabilidad administrativa del Poder Judicial de la Federación, por otro lado tampoco existe en el marco jurídico de responsabilidad administrativa del Poder Judicial Federal, norma alguna que mencione sobre las formas y plazos en que se suspende el término de prescripción de la misma, en incertidumbre para los gobernados con conocimiento para su denuncia y de la población en general para su investigación. Sin embargo en virtud de que por analogía se pueden aplicar normas que benefician al servidor público (prohibiéndose la analogía para

sancionarlo o afectarlo), se han retomado dichos aspectos del marco de responsabilidades anterior.

### **F) Procedimiento de Queja ante el Consejo de la Judicatura.**

La reforma al Poder Judicial Federal que introdujo el sistema de Carrera Judicial, el Consejo de la Judicatura y estableció el marco actual de responsabilidad administrativa, establece un procedimiento relativamente sencillo y expedito para la determinación de las faltas administrativas (algo de gran utilidad en virtud del corto plazo que se establece por ley, para poder sancionar lícitamente una conducta. Aún cuando el artículo constitucional establece en su artículo 114 que el plazo de prescripción de la responsabilidad administrativa en los casos de faltas graves no será inferior a tres años). Ahora bien la responsabilidad administrativa únicamente tiene sus plazos de prescripción en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (cuya aplicación no compete al Poder Judicial Federal) pero que de todas maneras establece:

*ARTICULO 78.- Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:*

*I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y*

*II.- En los demás casos prescribirán en tres años.*

*El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.*

*En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.*

*III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.*

De lo anterior queda en entredicho cuando prescribe la responsabilidad administrativa respecto de los miembros del Poder Judicial Federal (en incertidumbre jurídica para los miembros del Poder Judicial Federal), pues de conformidad con la Constitución cuando las faltas sean graves no será en un plazo inferior a los tres años, pero el texto constitucional remite a las leyes secundarias para establecer el término de prescripción y la Ley Orgánica en ninguna parte delimita dicha responsabilidad. (y por lo mismo los casos en que el término de la misma se suspenda), sin embargo dicha cuestión ya ha sido salvada en vía de criterio judicial que remite por analogía a la Ley de Responsabilidades para establecer el término para la prescripción de la responsabilidad administrativa (que sin embargo no es aplicable para la suspensión del mismo, por ser en perjuicio o afectación del servidor público del Poder Judicial).

Ahora bien el procedimiento en sí puede ser iniciado de acuerdo al artículo 132 de la LOPJF, por cualquier ciudadano (a nombre propio o de manera anónima) o por el Ministerio Público Federal e incluso por el propio órgano competente para conocer de la falta administrativa (cuando la misma sea percatada en su posible existencia, en sus inspecciones ordinarias u extraordinarias) e incluso por otro servidor público (que como ya se expuso tiene la obligación de denunciar toda posible conducta de falta administrativa de que tenga conocimiento), a través de escrito dirigido al órgano competente para el conocimiento de la falta de que se trate (quedando la incógnita en el caso de que la misma sea dirigida o presentada a un órgano equivocado), de conformidad con lo ya expuesto respecto a los órganos competentes para conocer de la responsabilidad administrativa, cuyo marco jurídico hace distinciones en cuanto al cargo judicial del sujeto a quien se imputa la falta y la gravedad de la misma, a efecto de establecer la competencia para su conocimiento. Dicho artículo 132 a la letra señala:

*ARTICULO 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.*

Así las cosas, la única formalidad que se establece en el artículo es que se acompañen las pruebas que sirvan para acreditar una infracción y una posible responsabilidad contra un miembro del Poder Judicial Federal (pues sólo éstos y no el personal administrativo es sujeto de responsabilidad oficial, conforme al artículo 108 constitucional), y que como modalidad especial para el caso de denuncias anónimas (de noble utilidad para el caso de un servidor público subordinado en la denuncia de un superior, o de cualquier persona que tenga temor de represalia por la denuncia), menciona que se acredite fehacientemente de manera documental.

La ley establece ésta única requisitud (que implica simplemente que se haga por escrito, con la mención de hechos concretos imputados a un miembro del Poder Judicial Federal que impliquen una posible responsabilidad, y las pruebas que sirvan de fundamento para el mismo, que en el caso de denuncias anónimas deberán ser documentales) para la obligación de atender dichas peticiones, por del órgano competente para su conocimiento, a efecto de que se de la debida tramitación de conformidad con los artículos 8, 17, 14 y 16 Constitucionales, en relación con el título cuarto constitucional, que establecen ineludiblemente la obligación de los órganos del estado de otorgar atender al debido procedimiento legal (con sus formalidades esenciales) a efecto de resolver en un sentido u otro, el derecho establecido en el artículo 132 de la LOPJF para la denuncia de un acto de responsabilidad administrativa.

En el caso de las quejas llevadas ante el Consejo de la Judicatura, ya sea ante el Pleno o la Comisión de Disciplina (extensible igualmente al procedimiento llevado por la Contraloría del Poder Judicial en los ámbitos de su competencia que establezca el Pleno del Consejo de la Judicatura a través de los acuerdos Generales que igualmente han establecido que las funciones antes desempeñadas por la Comisión de Vigilancia sean ejercidas por la Contraloría, y en términos generales para la totalidad de los servidores del Poder Judicial Federal), las fases y lineamientos de dicho procedimiento están establecidas en el artículo 134 de la LOPJF:

*ARTICULO 134. Para la determinación de las responsabilidades a que se refiere este Título deberá seguirse el siguiente procedimiento:*

*1.- 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, o refiriéndolos como crea que 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;*

Esta fracción establece que admitida a trámite la queja (sin establecer el término para dicho efecto, pero que por jurisprudencia se suple que es máximo de tres meses), se correrá traslado al servidor público en contra de quien se dirige la misma, para que en cinco días produzca su contestación, con referencia expresa a todos y cada uno de los hechos contenidos en el escrito de denuncia. Igualmente dicha fracción establece el apercibimiento de ley de ser declarado confeso de lo omitido en su contestación, de manera plena que no admite prueba en contrario, (en una severidad tal vez excesiva en el caso concreto de una confesión ficta que quede en entredicho con otras pruebas desahogadas en el procedimiento). La parte final de dicha fracción tiene dos implicaciones:

a) La misma reconoce expresamente el derecho del denunciante (lo cual implica su interés jurídicamente tutelado en la denuncia, en una situación semejante al problema derivado de la falta inapropiada del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en contra del denunciado o ante la falta de respuesta constitucional del mismo, situación que sigue al igual que en materia de responsabilidad administrativa sin estar del todo resuelta y continúan las situaciones derivadas de tal situación, de impunidad en dichas materias) que prohíbe por lo mismo el desechamiento de plano de la misma por razones que no estén previstas en el artículo 132 de la LOPJF, conforme a los artículos 8, 14 y 16 constitucionales). En apoyo hay criterio judicial que se transcribe a continuación, al referirse a la Ley de Responsabilidades:

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Parte : II, Agosto de 1995  
Tesis: 1.4o.A.31 A  
Página: 552*

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCION DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERES JURIDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER.**

Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades sí se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarle que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 994/95. Arturo Camilo Williams Rivas. 24 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.*

b) El derecho a que se refiere dicha fracción no se refiere a otra cosa que el derecho del denunciante de buscar el estudio y en su caso sancionamiento de una conducta que implique una falta administrativa, (pero que a la vez como ya se ha mencionado busca en un interés más abstracto y colectivo, la actividad del órgano administrativo que conozca de las faltas y pueda emitir acuerdos generales o medidas preventivas, para que en ejercicio de las mismas, actúe en la eliminación de prácticas viciosas como tales percibidas, tanto por la población en general a través de sus quejas como por dicho órgano en la administración y vigilancia de los órganos del Poder Judicial a su cargo).

De lo anterior resulta obscuro el sentido de no tener por aceptado el derecho del denunciante, con la confesión tácita (pero de pleno derecho) de los hechos que se le imputan, pero cuya razón de ser se deriva del origen que tiene de la queja administrativa contenida en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, la cual establecía además el derecho del quejoso de solicitar la indemnización por daños y perjuicios.

*II.- Recibido el informe y desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de 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 los casos de responsabilidad señalados en las fracciones II y IV del artículo anterior;*

Recibido el informe y desahogadas las pruebas, se establece el término de treinta días hábiles para determinar limitativamente si no hay responsabilidad administrativa o emitir la sanción a la misma (cuando la misma exista claro está), debiendo notificarse la misma dentro de las setenta y dos horas siguientes a su emisión cuando se trate de faltas relativas a las fracciones II (inmiscuirse en los asuntos de competencia de otros órganos estatales) y IV (impedir que las partes hagan valer los derechos que les correspondan en los procedimientos).

*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*

Dicha fracción como modalidad para los casos de faltas graves de Ministros de la Corte, Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito, establece que en los casos de que la queja se hubiera presentado o estuviera siendo estudiada por un órgano distinto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Pleno del Consejo de la Judicatura, (en sus respectivos ámbitos, según artículo 133 de la LOPJF), deberá remitirse la queja a los mismos para que éstos sancionen dichas graves faltas (lo cual es de utilidad cuando de una denuncia por una aparente falta leve administrativa, se denote la posible existencia de una grave).

Con lo cual el acuerdo de admisión de la queja será emitido por dichos órganos, y al solicitar el informe al servidor público así denunciado, se le citará a una audiencia (que tendrá lugar entre los cinco y quince días hábiles siguientes al citatorio) donde podrá emitir su contestación (en forma personal o a través de un defensor), pudiendo además de ofrecer las pruebas que soporten su defensa y emitir los alegar en dicha audiencia lo que a su derecho convenga, de manera verbal ante el órganos plenario que corresponda.



*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, y*

Esta fracción establece la disposición para el caso en que falten elementos probatorios para la determinación de una responsabilidad administrativa o la inexistencia de la misma, a efecto de emitir una sentencia que atienda a los principios constitucionales contenidos en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, así como para el caso en que aparezca una nueva responsabilidad administrativa derivada de lo resultados de las pruebas desahogadas, podrá ordenarse investigaciones y/o audiencias posteriores, a fin de dilucidar la cuestión dudosa, (de manera fundada y motivada, conforme al artículo 16).

*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 o 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 de Justicia o al del Consejo de la Judicatura Federal según corresponda, a fin de que procedan de acuerdo a sus facultades.*

Dicha fracción establece la facultad del órgano que sea competente para conocer de una falta administrativa que a su criterio (y estricta responsabilidad), se derive la conveniencia de suspender al servidor público denunciado de su cargo, para la investigación o conducción del procedimiento de queja administrativa (sin que sea claro la utilidad directa de la suspensión para el desarrollo de un procedimiento administrativo), aún antes de recibir el informe del mismo, la cual cesará cuando así se resuelva independientemente

del estado procesal que guarde el procedimiento de queja (que incluye en un contrasentido su iniciación). Igualmente se establece la formalidad de que la determinación (por escrito) que para dicho efecto se emita, deberá mencionar que la suspensión no prejuzga sobre la existencia o no de una responsabilidad administrativa (únicamente de la conveniencia de la misma para el desarrollo de las investigaciones y/o el procedimiento administrativo).

El segundo párrafo de ésta fracción menciona que el servidor público suspendido en caso de que se determine la no existencia de responsabilidad del mismo en las faltas que se le imputaron y/o investigaron, será restituido en su cargo y en las percepciones que debió haber recibido durante la misma (lo cual implica que la suspensión del cargo será sin goce de sueldo).

El último párrafo de ésta fracción establece la obligación para las faltas leves de que el Presidente de la Suprema Corte o la Comisión de Disciplina e incluso la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, sancionen la falta y dicten las medidas para su corrección o remedio inmediato (cuyo alcance está limitado a que haya sido leve la falta), y establece que cuando la falta resulte grave de las investigaciones (a diferencia de cuando la misma así sea considerada de pleno derecho como menciona la ley, caso en el cual el procedimiento deberá ser remitido desde su admisión al órgano plenario que corresponda de acuerdo al artículo 133), Remitirá el asunto para su resolución precisamente como falta grave al órgano plenario al que corresponda, que implique una sanción de destitución y/o inhabilitación para el desempeño de cargo público.

Las fases procesales del procedimiento de queja administrativa están delimitadas en el artículo arriba mencionado, sin embargo la metodología para la valoración de las faltas denunciadas (a fin de que las mismas se determinen si son graves o leves, desde un principio o de pleno derecho, o derivada de las investigaciones realizadas), está contenida en el artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que a la letra establece:

*ARTICULO 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 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.*

*Tratándose 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 XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

Dicho artículo remite al sistema de valoración de faltas establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos en sus artículos 53, 54 y 55 que a la letra establecen:

**ARTICULO 53.-**

*... 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 aquéllos 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 la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé 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.*

Dicho artículo establece los lineamientos para la inhabilitación estableciendo que la misma será cuando se causen daños y perjuicios y/o lucro por un monto no mayor de 200 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, por uno a diez años y de diez a veinte años cuando el monto sea mayor.

En caso de que se pretenda el reingreso al servicio público inhabilitado por diez años o más, se requerirá previa autorización del Consejo de la Judicatura Federal, siendo nulo el nombramiento o contratación realizado en contravención del mismo (el cual conforme se ha mencionado en anteriores ocasiones, solamente se puede referir a los cargos de miembro de los órganos del Poder Judicial, y no a los empleados administrativos de los mismo, pues éstos carecen de responsabilidad oficial, y por lo mismo no pueden estar inhabilitados), así como constituir la contratación o nombramiento en

contravención a la autorización una causal de responsabilidad administrativa a su vez.

*ARTICULO 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 del servicio;*

*VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y*

*VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.*

Dicho artículo establece la necesidad de tomar en cuenta tanto los aspectos particulares del servidor público en el desempeño de sus funciones y/o comisión de la falta, las repercusiones dañinas o ilícitas de la falta, así como la conveniencia de eliminar prácticas viciosas así denunciadas (haya o no responsabilidad administrativa), que constituyan faltas administrativas de cualquier especie. (estableciendo la obligación o responsabilidad para el órgano que resuelva la queja administrativa de que se trate, de emitir en dichos casos las medidas dirigidas a prevenir o evitar dichas prácticas viciosas).

*ARTICULO 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de 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.*

Este artículo atiende al procedimiento de sancionar económicamente al servidor público denunciado, que establece la proporción de dos tantos (cantidad fija y carente de mínimos y máximos, razón por la cual es inconstitucional y como tal ha sido declarado por el propio Poder Judicial Federal) para la sanción económica respecto de los daños y/o lucros derivados de la falta (que pretendiendo conformidad con la Constitución, específicamente con el artículo constitucional 113 que establece como máximo tres tantos), a la vez establece el procedimiento para su actualización (tomando en cuenta el día de la comisión de la falta al día de su pago). No se debe perder de vista el caso de que el monto de la sanción económica, aún en estricto apego a dicho artículo devenga una cantidad superior a las posibilidades materiales del sancionado, en atención al artículo 20 constitucional que prohíbe sanciones excesivas, esto independientemente de que el artículo ha sido declarado inconstitucional no se puede emitir sanciones económicas conforme al mismo en respeto al orden constitucional, por lo cual requerirá de reforma legislativa para que tenga vigencia, como establece el criterio así sostenido por el Pleno de la Corte:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: VI, Septiembre de 1997*

*Tesis: P. CXL/97*

*Página: 207*

**SERVIDORES PUBLICOS, SANCION ECONOMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTICULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTARA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL.**

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número CXL/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de mil novecientos noventa y siete.*

Igualmente existe un segundo problema con la responsabilidad administrativa y esto es que la misma prescribe en un término distinto para el plazo en que se autoriza sancionar al servidor público (que si bien el mismo ha sido ampliado el mismo no tiene reconocido en la ley hipótesis para las interrupciones de la caducidad de las facultades de la autoridad administrativa

para sancionar al servidor público), independientemente del conocimiento que haya de la misma, de la denuncia que se haga o las complicaciones que pueda haber en el procedimiento.

Regresando al artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el mismo establece las faltas administrativas que para las causales de responsabilidad administrativa constituyan una falta grave de pleno derecho, independientemente de los resultados que sobre su investigación se arrojen, a efecto de que las faltas graves sean conocidas por los órganos competentes para el conocimiento de las mismas.

Así las cosas en términos generales para todos los miembros del Poder Judicial Federal serán causales graves las contenidas en las fracciones XI a XIII y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos de la Federación y I a VI del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y al violación a los impedimentos contenidos en el artículo 101 constitucional.

Ahora bien el propio artículo hace la distinción de que para el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente procederá destituirlos por faltas graves contenidas en las fracciones XI a XIII y XV a XVII de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos de la Federación, así como la violación a los impedimentos contenidas en el artículo 101 constitucional, así como por las causales de juicio político (las cuales serán del conocimiento del Poder Legislativo).

De lo anterior, en términos generales, se denota que solamente por faltas graves (de pleno derecho o como resultado de las investigaciones) se podrá remover a un miembro del Poder Judicial, sin embargo esto no significa que por toda falta grave procederá destituir a los mismos.

Por su parte el artículo 137 de la Ley Orgánica, abundando sobre lo anterior establece las causales de destitución para Jueces y Magistrados, denotando la importancia para los mismos de atender las medidas dictadas para la prevención o remedio de prácticas viciosas, así determinadas por el órgano administrativo.

**ARTICULO 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.*

Relevante es el criterio que a continuación se transcribe:

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Parte : III, Marzo de 1996*

*Tesis: P. XXIV/96*

*Página: 467*

*Rubro:*

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. LA OBTENCION DE UN BENEFICIO ECONOMICO PROCEDENTE DE QUIEN ES PARTE EN UN JUICIO DE AMPARO DE SU CONOCIMIENTO, ES FALTA GRAVE QUE JUSTIFICA SU REMOCION.**

*Texto:*

*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 llegaran a existir razones fundadas para presumir amistad estrecha entre el litigante y el funcionario de que se trate, y éste no 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.*

*Precedentes:*

*Recurso de revisión administrativa 2/95. 22 de febrero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo en curso, aprobó, con el número XXIV/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos noventa y seis.*

---

Fuera de toda duda el artículo 138 de la LOPJF establece la posibilidad (y en conjunción con la interpretación de los anteriores artículos la obligación) del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Consejo de

la Judicatura Federal, de dictar medidas tendientes a la corrección o remedio inmediato de las conductas que puedan resultar ajenas a los principios que se buscan proteger en el servicio público de administración de justicia, además de que en caso de que se trate de una conducta que efectivamente constituya una posible falta administrativa, dará cuenta al órgano Plenario al que pertenezca para que proceda en términos del título Octavo de la Ley Orgánica (investigación y/o sanción de la conducta cuando así corresponda a su competencia, así como la emisión de las medidas necesarias para la suspensión del mismo o la emisión a su vez de medidas que busquen la prevención de tales conductas de posible responsabilidad administrativa).

*ARTICULO 138. Con independencia de si el motivo de la queja da o no lugar a responsabilidad, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o 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.*

El ejercicio de todo derecho o atribución debe ser responsable y racional, y el abuso del mismo debe ser sancionado a fin de evitar la inhabilitación efectiva del mismo, o la corrupción de la institución jurídica que busca tutelar, para no separarse de los fines para los que fue establecido o conferido. Por lo cual el artículo 139 de la LOPJF establece la obligación limitativa a los Plenos del Consejo de la Judicatura y la Suprema Corte de Justicia, así como del Presidente de cada uno de dichos órganos, de sancionar la interposición de una queja sin motivo o razón, a efecto de desanimar la comisión de dichas conductas viciosas por parte de la población en un abuso y de dicho medio de impugnación.

*ARTICULO 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.*

En términos generales tal es el procedimiento de queja administrativa concebido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero como se puede apreciar, la misma es omisa en cuanto a muchas cuestiones a efecto de substanciación del mismo, por lo cual la supletoriedad de otros cuerpos legales es aplicable al caso, estableciéndose así la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales, como se denota con la tesis que a continuación se transcribe:



Novena Epoca  
 Instancia: Pleno  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo: III, Marzo de 1996  
 Tesis: P. XXIII/96  
 Página: 466

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.** El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que "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", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito.

Recurso de revisión administrativa 2/95. 22 de febrero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo en curso, aprobó, con el número XXIII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Dicho criterio que a todas luces establece el cuerpo legal de aplicación supletoria, que si bien es el adecuado, parte de una razón inatendible, y esto es que enuncia la aplicación de un artículo de una ley para la cual no está autorizado ningún órgano del Poder Judicial Federal para su aplicación, como ya se ha referido antes.

Por último es de mencionarse que en toda resolución que se emita en materia de responsabilidad administrativa debe prevalecer el principio de proporcionalidad que se refiere a que la sanción (en su caso) se debe adecuar

al fin previsto por el ordenamiento jurídico, y constituya una medida necesaria con relación a la perturbación social provocada, por el mal funcionamiento del órgano judicial y haya una justa relación entre el castigo y la gravedad del hecho cometido.<sup>216</sup>

### **G) Efectos de las resoluciones en las quejas administrativas.**

Una vez transcurridas las fases procesales del procedimiento administrativo, el órgano competente para ello conforme al artículo 133 de la LOPJF emitirá resolución conforme al artículo 134 de la misma ley, limitativamente en uno de dos sentidos: la no existencia de responsabilidad administrativa o la imposición de la sanción administrativa que corresponda.

En caso de que se resuelva la no responsabilidad del servidor público denunciado, éste será reinstalado en su cargo, (en caso de que éste haya sido suspendido) y será restituído en las percepciones que haya dejado de percibir (puesto que la suspensión es sin goce de sueldo), y en caso de que se resuelva igualmente que la interposición de la queja fue sin motivo o razón, se sancionará al denunciante conforme al artículo 139 de la LOPJF.

Por otro lado en caso de que se resuelva (en una incertidumbre jurídica, implícitamente la existencia de responsabilidad administrativa) sancionar al servidor público denunciado y emitir alguna de las sanciones que conforme al artículo 113 constitucional se establezcan, (independientemente de emitir las medidas dirigidas a la prevención de otras faltas administrativas) el cual remite a las leyes secundarias para la enumeración de las mismas y los sistemas para aplicarlas, con lo cual el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece las mismas, haciendo la mención de que la destitución en todo caso irá acompañada con la inhabilitación para desempeñar cargos públicos, particularmente dada la gravedad de la falta, además de que siendo exigible la responsabilidad administrativa aún después de terminado el cargo por el cuales exige la misma, puede darse el caso que si bien se ordene la destitución del cargo en el cual cometió la falta la misma no será extensible a la destitución del nuevo cargo, pero por el contrario la inhabilitación impedirá que siga ejerciendo o ejerza cualquier otro cargo público por un tiempo determinado, independientemente de los extremos u

---

<sup>216</sup> Juan Manuel Trayter. op cit. p. 258.

otras responsabilidades que se deriven de la falta, mismas que empezarán a correr en su prescripción dada la separación del cargo ( y el efectivo desafuero constitucional del servidor público, cuando éste tenga), en dichos caos la sentencia que así lo resuelva deberá ser inscrita y registrada debidamente para conocimiento de los distintos órganos estatales a fin de evitar la evasión de la sanción de inhabilitación a través del ingreso al servicio público en otro órgano estatal, el estricto control de dicho registro y los sistemas de aplicación de los mismos serán responsabilidad del Consejo de la Judicatura Federal, a través de su órgano auxiliar que es la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

*ARTICULO 135. Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el presente 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.*

Así las cosas las sanciones administrativas del Poder Judicial, están contenidas en dicho artículo. Sin embargo el título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial remite a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (específicamente los artículos 53, 54 y 55), para el sistema de sanciones económicas, sistema que ha sido declarado inconstitucional en su artículo 55 de la LFRSP, creando de hecho una laguna de derecho vigente al respecto que no ha sido subsanada por el legislativo.

Las sanciones impuestas en materia de responsabilidad administrativa han sido como sigue:

*Sanciones*  
(Febrero de 1995-Enero de 1998)

<i>Apercibimiento Privado</i>	88
<i>Apercibimiento Público</i>	6
<i>Amonestación Privada</i>	14
<i>Amonestación Pública</i>	13
<i>Suspensión</i>	16
<i>Destitución del Cargo</i>	13
<i>Inhabilitación temporal para desempeñar empleos,</i>	
<i>Cargo o comisiones en el servicio Público</i>	5
<i>Apercibimiento Privado al Promovente</i>	2
<i>Multa al Promovente</i>	19
	<b>Total 176</b>

*Nota: El total de sanciones es superior al de asuntos declarados fundados o con responsabilidad porque en algunos de éstos se ha impuesto más de una sanción.*<sup>217</sup>

El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad administrativa en términos generales no admite recursos ordinarios (al no concebirlas la ley) y limitativamente establece un derecho de impugnación a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito para que a través de la Revisión Administrativa, conforme al artículo 140 de la LOPJF, impugne las sanciones administrativas consistentes en destitución y/o inhabilitación, limitando a los individuos que ostentan dichos cargos el derecho de la impugnación ordinaria, quedando fuera de toda impugnación toda determinación de sancionamiento o no responsabilidad diversa a dichos casos, tramitándose el mismo recurso ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo es de mencionar que el derecho de los miembros del Poder Judicial de acudir al juicio de amparo está limitativamente impedido

<sup>217</sup> Consejo de la Judicatura Federal "Información Básica." op. cit. .pp. 295 y 296.

únicamente respecto a dichas resoluciones (no así para el resto de las actuaciones dentro del procedimiento).

Igual situación guarda el promovente (denunciante) contra las determinaciones diversas a los casos en que limitativamente excluye la procedencia del juicio de amparo (o de cualquier recurso ordinario o extraordinario, con la excepción a dicha regla que constituye el recurso de revisión administrativa ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia).

*ARTICULO 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.*

Dicho recurso se encuentra regulado en los artículos 122 a 128 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual denotando la supremacía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho recurso es tramitado ante el Pleno de la misma independientemente de que se trate de casos de nombramiento, asignación, readscripción, remoción o inhabilitación limitativamente de cargos de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, ahora bien dicho procedimiento de Revisión Administrativa a diferencia del procedimiento llevado para su investigación en la Queja Administrativa, igualmente es omiso en las formalidades para su substanciación, pero a diferencia de la queja administrativa, en la cual se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, en el caso de la Revisión Administrativa se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles, tal y como ha sido resuelto igualmente por el Pleno de la Corte, en el criterio que a continuación se transcribe:

*Novena Epoca  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: V, Mayo de 1997  
Tesis: P. LXX/97  
Página: 172*

**REVISION ADMINISTRATIVA. EN SU TRAMITACION DEBE APLICARSE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.** *Como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es la que prevé el recurso de revisión administrativa y no establece las reglas de sustanciación, debe estimarse supletoriamente aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles. Lo anterior, con fundamento en el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los*

principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, a falta de disposición expresa de la ley del acto, debe también acudir a la legislación civil, en todo lo que no contrarie los principios en que se sustenta la ley en que se va a efectuar la suplencia. Ahora bien, dado que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es una ley federal, entonces habrá que aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Revisión administrativa (reclamación) 1/97. Imelda Gutiérrez Muñoz. 17 de febrero de 1997. Once votos.  
Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de abril en curso, aprobó, con el número LXXI/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de abril de mil novecientos noventa y siete.

Dicho recurso conforme al artículo 122 de la LOPJF establece que la única finalidad del mismo de resultar procedente, será que se decrete categóricamente la nulidad de la resolución administrativa del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, para que éste emita una nueva resolución.

*ARTICULO 122. Las decisiones dictadas 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 y acuerdos generales expedidos por el propio Consejo de la Judicatura Federal.*

Sin embargo el Pleno de la Corte en un aparente exceso ha extendido el objeto de su resolución revisora no solo a la nulidad para su nueva emisión sino incluso para efectos que van más allá de su simple nulidad para que el Pleno del Consejo de la Judicatura emita una nueva resolución en plenitud de jurisdicción, en defensa de una impartición de justicia más expedita, como se expone en el criterio del Pleno a continuación.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Febrero de 1997

Tesis: P. XXXV/97

Página: 131

**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.*

*Revisión administrativa (Consejo) 2/96. Luis Ignacio Rosas González. 6 de febrero de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de febrero en curso, aprobó, con el número XXXVI/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a trece de febrero de mil novecientos noventa y siete.*

Por su parte el artículo 123 de la LOPJF establece los sujetos que podrán acudir a dicho recurso, el cual conforme a la fracción I, otorga dicho derecho a toda persona que haya participado en un examen de oposición para nombramiento o adscripción.

Conforme a la fracción II, en caso de resoluciones administrativas que sancionen con remoción por el Magistrado o Juez de Distrito removido.

De acuerdo a la fracción III, aquél Magistrado de Circuito o Juez de Distrito que hubiera solicitado una readscripción y se le hubiere negado la misma.

**ARTICULO 123.** *El recurso de revisión administrativa podrá interponerse:*

*I. Tratándose de las resoluciones de nombramiento o adscripción con motivo de un examen de oposición por cualquiera de las personas que hubiera 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 hubiera solicitado el cambio de adscripción y se le hubiere negado.*

Las formalidades y requisitos para la interposición de la revisión administrativa están contenidas en el artículo 124 de la LOPJF el cual limitativamente exige que se haga por escrito, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que surtiere sus efectos la notificación o publicación de la resolución administrativa de que se trate, ante el Pleno de la Corte para que el presidente de la misma lo turne a un ministro, juntamente con el informe justificado del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal (el cual se presume será requerido por la Corte), dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de los mismos. Al referirse al informe justificado establece que el mismo deberá adjuntar todos los elementos probatorios dirigidos a sustentar la legalidad de la resolución impugnada, y será rendido por uno de los Consejeros que haya votado a favor de la misma, quien igualmente representará a órgano administrativo del poder judicial de la federación.

*ARTICULO 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.*

Dado que en el caso de nombramiento o adscripción, en virtud de haber intereses encontrados entre los sujetos de las resoluciones objeto de impugnación, deberá igualmente notificarse al beneficiario de las mismas, con el carácter de tercero perjudicado, para que en cinco días manifiesten lo que a su derecho convenga en apoyo de su nombramiento o adscripción.

*ARTICULO 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 hubieren visto favorecidas con las resoluciones, a fin de que en el término de cinco días hábiles pueda alegar lo que a su derecho convenga.*

La revisión administrativa, en el caso de impugnaciones a resoluciones administrativas de nombramiento o adscripción, únicamente se admitirán bajo las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles pruebas documentales públicas mismas que deberán ser adjuntadas al escrito de revisión



administrativa o desahogo de vista por el tercero perjudicado (puesto que la contestación al mismo en apoyo de la resolución administrativa corresponde al consejero de la Judicatura Federal).

*ARTICULO 126. Tratándose de los recursos de revisión administrativos interpuestos contra las 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.*

Para el caso de resoluciones de remoción se establece la posibilidad (no la obligación) del ministro de abrir a un período probatorio de hasta diez días, únicamente admitiendo pruebas documentales (aún aquellas que no obren en poder del recurrente y que así manifestándolo solicite al ministro que requiera a la autoridad que tenga en su poder el mismo, lo presente a la brevedad posible) y/o testimoniales.

*ARTICULO 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 ofrezcan 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 proporcione a la brevedad posible.*

Igualmente los efectos de la resolución impugnada surtirán sus efectos hasta en tanto no sea notificada la anulación de la misma, no cabiendo ninguna especie de suspensión a los mismos, ni afectará de nulidad las actuaciones del magistrado de circuito o juez de distrito nombrado o adscrito con motivo de la misma.

*ARTICULO 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 del juez de distrito nombrado o adscrito.*

*La interposición de la revisión administrativa no interrumpirá en ningún caso, los efectos de la resolución impugnada.*

Ordinariamente no cabe ningún recurso contra dichas determinaciones definitivas, ni siquiera en vía extraordinaria de juicio de amparo, de acuerdo

al artículo 100 constitucional, que expresamente señala limitativamente que no hay recurso contra las determinaciones definitivas del Consejo de la Judicatura Federal en casos de designación, remoción y adscripción de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, extrapolándose de dicho artículo que en los demás casos o tratándose de otra clase de determinaciones (no definitivas) cuando exista violación de garantías constitucionales será (como ha sido) procedente el amparo, sin embargo es de mencionarse que fuera de los casos arriba descritos procede el Recurso de Reclamación ante el Pleno de la Suprema Corte de la Nación cuando el procedimiento de Revisión Administrativa se desapegue a las formalidades esenciales establecidas para el mismo, por entender a las mismas como resoluciones de trámite contra las cuales procede dicho recurso. tal y como se encuentra corroborado por el criterio sostenido por el máximo tribunal del país, que a continuación se transcribe, el cual menciona el plazo para interponerlo dado que no se establece término expreso en la legislación, es de tres días conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles.

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: V, Mayo de 1997*

*Tesis: P. LXIX/97*

*Página: 170*

**RECLAMACION. TERMINO PARA INTERPONERLA EN LA REVISION ADMINISTRATIVA.** *Dado que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no señala el término para interponer el recurso de reclamación en contra de los acuerdos dictados por el presidente de la Suprema Corte durante la tramitación del recurso de revisión administrativa, y atendiendo a que, por la trascendencia de los mismos, no puede quedar abierta indefinidamente la posibilidad de hacerla valer, se debe tener como tal el término genérico de tres días contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acuerdo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 297, fracción II, 284 y 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicados supletoriamente.*

*Revisión administrativa (reclamación) 1/97. Imelda Gutiérrez Muñoz. 17 de febrero de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Angel Ramírez González.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de abril en curso, aprobó, con el número LXIX/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de abril de mil novecientos noventa y siete.*

## H) Casos de repercusiones del acto de responsabilidad en las garantías constitucionales del procedimiento.

Como se ha expuesto ampliamente en el capítulo tercero, los actos de autoridad que constituyen los actos jurisdiccionales y en general todo acto de autoridad (proveniente de un órgano estatal con atribuciones para ello), deberá reunir requisitos de forma, fondo y finalidad a fin de efectivamente atender al orden constitucional, que en el caso de los miembros del Poder Judicial Federal queda a su responsable encargo no solo el respeto del mismo sino la interpretación y alcance del mismo.

La responsabilidad administrativa está encaminada a salvaguardar el servicio público desempeñado por los servidores del estado a quienes se les confieren atribuciones públicas y autoridad y/o acceso a recursos materiales y humanos de la federación. Dichas atribuciones de una manera u otra implican poder público, y en el caso de los actos de los juzgadores y demás miembros con atribuciones jurisdiccionales, es patente la coercitividad, imperatividad y unilateralidad de sus actos para con la partes, quienes someten sus controversias a los mismos (e incluso sean introducidos imperiosamente en su jurisdicción).

A fin de que el ejercicio del poder público no se corrompa y se aleje de sus fines (e incluso que su ejercicio que sin dolo pero con culpa no atienda a las finalidades para las que fue conferido e instituido), el mismo debe ser ejercido de manera responsable, por lo cual la Constitución Federal establece en su título cuarto la base constitucional para el sistema de responsabilidades a ejercer a los distintos servidores públicos del Estado, así como las garantía de los mismos para el normal desempeño de sus labores y el respeto a su vez de las garantías constitucionales que confiere la Constitución a toda la población (incluyendo a los servidores públicos como individuos). Así las cosas aparece la responsabilidad oficial que engloba las cuatro clases de responsabilidades: la política, la administrativa, la penal y la civil, mismas que no se exigen por igual a todos los servidores públicos, pero que de todos ellos se exigen unas u otras para salvaguardar el desempeño de los mismos en sus funciones, que incluso pueden generarse por una misma falta de hecho de acuerdo con los distintos marcos jurídicos que a dicho efecto se expidan y se encuentren en vigor al momento de ejercer el cargo público.

Así las cosas los miembros del Poder Judicial de la Federación, que de acuerdo a la Constitución son los únicos empleados del Estado en el Poder Judicial que son considerados efectivamente servidores públicos, y como tales son sujetos de las leyes reglamentarias que se expidan respecto a la responsabilidad oficial, tienen a su cargo la administración de justicia, en amplio y estricto sentido, de acuerdo al órgano al que pertenezcan.

El servicio público de administración de justicia como todo servicio tiene sus requisitos en su otorgamiento a la población en general y en particular, la Constitución establece requisitos de validez para las actuaciones de toda autoridad, y expresamente a través del artículo 17 constitucional, señala que deberán existir los medios para una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, igualmente establece obligaciones de carácter positivo y negativo a los órganos del Poder Judicial, a respetar en todas sus actuaciones.

Como se ha expuesto la actividad central del Poder Judicial Federal es atender las controversias que competan al fuero federal propio de sus atribuciones, y como tal el respeto de las formalidades esenciales de los procedimientos (artículo 16), el estricto respeto de la garantía de audiencia a las partes en el ejercicio y defensa de sus derechos (artículo 14), el respeto ineludible al principio de juridicidad en toda sus actuaciones (artículos 14 y 16), y la atención a las normas emitidas para el servicio público de administración y/o impartición de justicia, para un servicio pronto (en los términos y plazos que se establece para la emisión de sus actuaciones), completa (que abarque la totalidad de la controversia y las cuestiones controvertidas que la componen) e imparcial (como condición *sine qua non* para efectivamente otorgar un auténtico servicio de juez de causas legales, en aplicación de las normas jurídicas a los casos concretos, como se denota de la amplia normación en dicho aspecto) de acuerdo al artículo 17 constitucional, y la responsabilidad y lealtad al orden constitucional y la instituciones elementales sobre las cuales se encuentra sostenido el mismo desde el ingreso al Poder Judicial (artículo 97 constitucional, respecto a la totalidad del orden constitucional y federal derivado del mismo, en general) entre las numerosas obligaciones propias del servicio público directa e indirectamente implicadas en el servicio prestado por los miembros del Poder Judicial, independientemente de aquellas que atiendan propiamente al manejo de recurso de la federación cuyo responsable y honrado manejo igualmente ha de ser responsabilizado para mantener una eficiencia en los costos del servicio

otorgado por el Poder Judicial, de acuerdo a los programas y presupuestos asignados.

La violación en general de toda disposición legal relativa al servicio público (que como tal es la administración de justicia), implica responsabilidad administrativa y en todos los casos arriba mencionados la misma implica una falta al orden constitucional, una afectación del normal desarrollo de los procedimientos llevados ante los mismos con la inevitable desacreditación de los órganos y las funciones desempeñadas por los mismos, así como del Estado en general.

Por lo que fuera de toda duda las causales de responsabilidad administrativa tienen por separado las relativas a las distintas responsabilidades administrativas expresamente contenidas en las distintas leyes y por otro lado aquellas que se refieren expresa o implícitamente al respeto del principio de juridicidad en todas sus actuaciones, refiriéndonos precisamente al acto jurisdiccional sin que ello implique que la queja administrativa de ninguna manera se constituya en una instancia de legalidad de las actuaciones del juzgador, puesto que como se expuso desde el principio la queja administrativa no es un auténtico recurso que busca la nulidad o modificación de un acto, sin embargo es un medio de impugnación que busca la sanción en particular de la conducta denunciada cuando la misma atenta en términos generales al profesional, eficiente y legal ejercicio de atribuciones por un servidor público, y en conjunto con las demás quejas administrativas establece el medio para denotar al órgano administrativo áreas perfectibles en el servicio de administración de justicia perfectibles, cuya atención o desatención a su vez es un instrumento para la población de contar con medios que denotan la sistemática violación de la Constitución por un órgano público estatal determinado, el cual por definición está instituido en su favor. *"Un ciudadano se puede equivocar, dos también, y así sucesivamente, pero cuando el número de ciudadanos equivocados aumenta hasta lo desconcertante, aquella supuesta equivocación debe ser estudiada con el mayor cuidado y esmero"*.<sup>218</sup> Por lo tanto cuando los recursos (ordinarios, extraordinarios o de quejas administrativas) planteados por la ciudadanía resultan en su mayoría improcedentes, inadmisibles, infundados o sin materia, en un porcentaje

<sup>218</sup> Alberto López Vargas. op. cit. p. 154.

desconcertante, conviene revisar la apreciación de los procedimientos a efecto de no perder de vista los reclamos de justicia de la población que no están propiamente atendidos en resoluciones que les deniegan lo petitionado sin razón aparente para ello, y cuando las peticiones versan alrededor de la responsabilidad de los juzgadores y las mismas en un porcentaje sobrecogedor son desestimadas no se puede por dicha razón sostener la credibilidad de la actuación de los servidores públicos (o los órganos a los que pertenecen, e indirectamente del Poder Judicial que éstos conforman), puesto que si dichos recursos son ociosos deben de ser sancionados como tales y la desatención de dicha circunstancia a su vez afecta la seguridad jurídica de los juzgadores denunciados, y de los escasos resultados reportados por el Consejo de la Judicatura Federal se puede estimar que hay necesidad de estudiar detallada y cuidadosamente la política vigente en materia de responsabilidad administrativa en el Poder Judicial Federal.

### **I) Particularidades de la queja administrativa en la impugnación de los actos del juzgador.**

Como todo medio de impugnación de la licitud de un acto de un servidor público actuando como autoridad, la queja administrativa es un medio de defensa de la población contra los actos de los titulares y miembros de los órganos judiciales, la cual concibe a los actos de responsabilidad administrativa de los mismos, entendiéndolos como discordantes con los principios de profesionalismo, imparcialidad, honradez, lealtad, eficiencia y respeto a las normas jurídicas y sus finalidades, o sea incluso cuando dichos actos u omisiones que incluso en apariencia parezcan lícitos, en su finalidad se alejan de los objetivos para los que fue conferida la facultad de ejercerlos o la obligación de cumplirlos, en detrimento de las instituciones jurídicas y/o los gobernados (en cuyo favor están instituidas las atribuciones de todo servidor público).

De total importancia es esto cuando un acto de un juzgador no es impugnabile y sin embargo el mismo no atiende en su determinación a los elementos constitutivos y/o fines de una figura jurídica, igualmente independientemente de ser impugnabile o revocable el mismo, la actuación culposa en perjuicio de los principios anteriormente mencionados, es sancionable a través de la responsabilidad administrativa.

De igual manera la responsabilidad administrativa independientemente de sancionar una conducta así concebida, sirve de base para identificar prácticas viciosas contrarias a los fines de la administración de justicia que si bien en el caso particular no estén lo suficientemente definidas como tales a efecto de sancionarlas correspondientemente, contra las cuales pueden emitirse medidas que las definan más allá de la duda razonable y las prevengan, prohibiéndolas y/o sancionándolas, constituyendo dichas provisiones generales como causales de responsabilidad en caso de desobediencia a las mismas contenidas en el artículo 131 de la LOPJF (que a su vez remite al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), como establece el artículo 138 de la LOPJF en relación con el 81 como facultad del Consejo de la Judicatura Federal para investigar o determinar conductas de responsabilidad administrativa y el 95 que se refiere a las atribuciones del Instituto de la Judicatura como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura de investigar y establecer los medios necesarios para los juzgadores a fin de lograr un mayor profesionalismo y racionalidad en el desempeño del servicio público de impartición de justicia, conjuntando dicho órgano administrativo tanto el conocimiento pragmático de la función jurisdiccional, como el conocimiento técnico-jurídico y atendiendo a las necesidades jurisdiccionales y las quejas administrativas de la población en conjunto, a manera de una instancia sistematizada que busca la mayor eficiencia en sus funciones de los miembros a quien esté dirigida la misma, cuya publicidad y conocimiento al público en general, otorga mayor certeza en la función jurisdiccional a cargo de los servidores públicos que laboran en el Poder Judicial Federal, no solo en beneficio para los gobernados sino de los propios miembros del Poder Judicial.

Cabe hacer una muy breve aclaración: en el Poder Judicial Federal, hay la confusión entre el régimen disciplinario laboral (propiamente para los individuos que laboran en el Poder Judicial pero que no integran el órgano judicial) y el régimen disciplinario de responsabilidad administrativa (como especie de responsabilidad oficial para los servidores públicos como tales emprendidos por la propia Constitución, o sea, los miembros de los órganos judiciales), si bien ambos regímenes buscan sancionar y disciplinar la conducta de los sujetos que laboran en el Poder Judicial, las razones son muy distintas, puesto que por excepción el régimen de responsabilidad administrativa está concebido limitativamente para aquellos sujetos que

integran la carrera Judicial y los miembros de los órganos judiciales superiores (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal) así como los miembros del Tribunal Electoral, por las expresas causales que atentan contra el servicio público que otorgan dichos órganos, en cambio el régimen laboral es el encaminado a la necesidad ineludible de hacer valer los valores de respeto a la autoridad y las obligaciones laborales para la totalidad de individuos que de normal conforman los órganos públicos que integran la totalidad del Poder Judicial Federal, cuyo tratamiento y marco jurídico es totalmente distinto al régimen disciplinario oficial, y que no requiere de causales expresas para su sancionamiento contra un individuo en particular, precisamente por tratarse de una cuestión laboral y ajena al ejercicio de funciones públicas, donde no está involucrada la integridad y el prestigio de la administración de justicia para con la población, ni tratarse de actos en representación de los órganos judiciales.

### **J) La responsabilidad administrativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Respetando la supremacía de la cual está investida la Suprema Corte en nuestro sistema jurídico, como máximo órgano judicial de toda la federación y a fin de evitar cualquier clase de injerencia de otro órgano de menor jerarquía dentro del mismo Poder Judicial mexicano, que violentaría su preponderancia y su autonomía en su funcionamiento, al mismo tiempo que evita la de cualquier órgano de otro Poder estatal que atentaría contra el principio de separación de Poderes, la propia Corte es la facultada para determinar la responsabilidad de sus miembros en un sistema aparte y distinto de los del resto del Poder Judicial, (que a su vez es distinto de los del resto de la Federación) tanto de los titulares de la misma Suprema Corte, sus secretarios, como un conjunto de facultades administrativas dentro del género de atribuciones administrativas que conserva la Suprema Corte, no delegadas al Consejo de la Judicatura Federal.

La total diferencia en el procedimiento de determinación de responsabilidades la constituyen los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica del



Poder Judicial de la Federación, que como ya se expuso con anterioridad requiere del dictamen del Presidente de la Suprema Corte para que proceda previamente la denuncia por responsabilidad contra algún miembro de la propia Corte, lo cual establece una fase procesal previa a la iniciación del procedimiento de responsabilidad administrativa, la cual de ninguna está suficientemente regulada para crear certidumbre respecto a su legalidad, máxime la situación cuando la queja administrativa sea dirigida al Presidente de la Corte, quien en dichos casos deberá excusarse de dictaminar la misma, pero que por lo mismo impedirá procesalmente que se pase lícitamente la misma al Pleno de la Suprema Corte, resultando de particular utilidad la posibilidad de que la responsabilidad se extienda hasta tres años después de cometida la falta para su lícita responsabilización, aún cuando el mismo dura cuatro años en su cargo, y en virtud de la falta de regulación en la Ley Orgánica del Poder Judicial de los términos de prescripción de la responsabilidad administrativa así como de los casos en que dicho plazo se pudiera suspender, dejando una ventana del primer año en el cargo en que la situación que guardarían las quejas administrativas interpuestas en su contra queda indefinida. Con lo cual en dicho término la responsabilidad política es la única vía (junto con la declaración de procedencia), para efectivamente exigir la responsabilidad oficial de dicho servidor público (con las limitaciones y pormenores de dicha vía de alto contenido político).

## **1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano supremo del Poder Judicial Federal.**

Como se ha expuesto con anterioridad la Suprema Corte de Justicia de acuerdo a la Constitución conserva todas las facultades inherentes al funcionamiento supremo y autónomo respecto del resto del Poder Judicial, puesto que la misma puede incluso administrar indirectamente el resto del Poder Judicial de la Federación a través del Consejo de la Judicatura Federal, de quien puede pedir su intervención y/o colaboración en cualquier momento para dicho efecto, esto aunado al hecho de que el Presidente de la Suprema Corte de la Nación a su vez es el Presidente del Consejo de la Judicatura, política y orgánicamente implica que la administración de la Suprema Corte implica la dirección de la administración del Consejo de la Judicatura y lo que ello implica (la injerencia en la Comisión de Administración, tanto en integración como en operación respecto del otro órgano autónomo del Poder Judicial de la Federación: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

Igualmente con las reformas de 11 de junio de 1999, la preponderancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la designación de tres de los consejeros que integran el Consejo de la Judicatura Federal denota la supremacía del Supremo Tribunal del país que de hecho y por derecho está establecida desde la Constitución federal y a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, denotando la preponderancia del cargo de Presidente de la misma respecto a la dirección del Poder Judicial Federal, y por lo mismo la supremacía en operación de la misma respecto a aquél, independientemente de la supremacía de las funciones jurisdiccionales desarrollada por la misma que no conciben instancia posteriores o de mayor jerarquía, incluyendo también la emisión de jurisprudencias y tesis aisladas cuya jerarquía se impone al resto del Poder Judicial, así como la facultad suprema de interpretar directamente la Constitución y la declaración de inconstitucionalidad, en única instancia.

Dicha supremacía se refleja igualmente en el procedimiento de responsabilidad administrativa, el cual el único medio previsto por el sistema jurídico para impugnar las determinaciones definitivas de remover, nombrar o

adscribir a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito por el Pleno del Consejo de la Judicatura, tiene lugar ante el Pleno de la Suprema Corte, denotando la preponderancia de ésta respecto de aquél, no cabiendo ninguna otra instancia contra dicha determinación del Pleno por no existir órgano de mayor supremacía en el Poder Judicial Federal.

## **2.- Sujetos del procedimiento de queja administrativa ante la Suprema Corte.**

Limitativamente como se ha expuesto al principio de éste capítulo son sujetos del procedimiento de responsabilidad administrativa:

I.- Ministros;

II.- Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;

III.- Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;

IV.- Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro;

V.- Secretario de Acuerdos de Sala;

VI.- Subsecretario de Acuerdos de Sala;

## **3.- Objeto y alcance del procedimiento.**

La responsabilidad administrativa como ya se ha explicado busca la mayor eficiencia, legalidad y profesionalismo del ejercicio de las atribuciones públicas conferidas a los miembros del Poder Judicial, y particularmente dicha responsabilidad tiene relevancia cuando se trata de actos definitivos e inatacables, y tomando en cuenta la supremacía de las funciones desempeñadas por la Suprema corte de Justicia de la Nación, tanto jurisdiccionales como administrativas, es un medio para responsabilizar en su

funcionamiento diario a sus integrantes independientemente de la responsabilidad política, máxime cuando cuestiones como la interpretación de la Constitución o la emisión de jurisprudencia, y su consiguiente relevante consecuencia en la vida jurídica del país, son causas expresas de responsabilidad.

#### **4.- Procedimiento de responsabilidad administrativa ante la Suprema Corte.**

En términos generales el procedimiento es igual que ante el Consejo de la Judicatura, sin embargo en el caso de la Corte hay dos importantes diferencias, en primer lugar el Presidente de la Suprema Corte emitirá un dictamen a conciencia respecto a la queja instaurada (cuando no esté impedido del conocimiento de la misma) previo a que la misma pase al Pleno de la Corte para su sanción, en el caso de que no se trate de una falta leve, caso en el cual podrá sancionar el propio Presidente de la Corte, dicha falta de acuerdo a lo establecido en el título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La segunda diferencia estriba en que el Pleno de la Corte sancionará la responsabilidad administrativa de acuerdo al dictamen emitido por el Presidente de la Corte, y que dicha determinación será inatacable e irrecurrible en vía de revisión administrativa.

#### **K) La Responsabilidad Administrativa ante la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

De final mención es la que guarda la responsabilidad administrativa en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual de acuerdo al artículo 219 de la LOPJF, establece la supremacía de dicho órgano en materia de justicia electoral, con las salvedades que respecto a la Suprema Corte se establece en la propia ley orgánica, y que como tal confiere a la Comisión de Administración, las facultades de la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura, así como al Presidente de dicho Tribunal Electoral las

conferidas al Presidente de la Suprema Corte, en materia de responsabilidad administrativa.

Ahora bien de acuerdo al propio artículo 219 de la LOPJF las resoluciones dictadas en dichos procedimientos serán inatacables, y únicamente los Magistrados se les otorga el derecho de apelar las resoluciones que los remuevan ante la Sala Superior en los casos del artículo 209 fracción IX de la LOPJF, sin ninguna clase de formalidad en un plazo de diez días.

Dichos artículos de simplística redacción establecen una especie de procedimiento virtualmente idéntico al llevado ante la Suprema Corte de Justicia, que establece que la Comisión de Administración sancionará las faltas graves de los miembros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación previo dictamen de su Presidente (quien es presidente a la vez del Tribunal Electoral), suponiéndose que al igual que el Consejo de la Judicatura, dichos órgano deberá aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, en la investigación de la denuncia por responsabilidad administrativa.

Sin embargo en el caso de las resoluciones mencionadas en el artículo 209 de la Ley Orgánica, se establece para los Magistrados Electorales limitativamente, el mencionado e informal recurso de apelación ante el Pleno de la Sala Superior, la cual lo resolverá de manera prácticamente carente de normatividad, en total incertidumbre de las formalidades esenciales a respetar en dicho procedimiento, salvo la obligación de emitir resolución en treinta días hábiles después de interpuesta la apelación, sin ninguna especie de consecuencia a la inobservancia de dicha formalidad. Dicho procedimiento por mayoría de razón, supletoriamente ha de aplicarse en su sustanciación el Código Federal de Procedimientos Civiles, en reflejo del procedimiento de Reclamación Administrativa llevado ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

## CONCLUSIONES

1.- El ejercicio del Poder requiere en todo momento un cauce (proporcionado por los límites de la Constitución Federal, como reflejo material de la soberanía del pueblo mexicano), un límite (en respeto de la finalidad social de su existencia y conseguido a través de la regulación secundaria que da positividad a los principios constitucionales) y un contrapeso desde la misma estructura del Estado en forma efectiva (para auténticamente conminar a un órgano estatal a sus fines de manera coercitiva mediante el régimen del Estado de Derecho), no solo para mantener la pacífica convivencia de la población y salvaguardar las condiciones elementales para su desarrollo, sino para la justificación de la permanencia misma de la estructura estatal.

2.- La importancia y trascendencia de la función jurisdiccional como instrumento imprescindible para la cohesión social, ha quedado demostrada ampliamente en nuestra historia, donde la permanencia e ininterrupción de sus funciones se ha evitado de forma prácticamente unánime, incluso a través de los grandes movimientos políticos, revolucionarios e incluso independentistas, el imperio del derecho denota así que va más allá de la situación política predominante.

Así de cierta manera la administración de justicia ha seguido una evolución más que una revolución (como el resto de las instituciones políticas fundamentales de los demás Poderes del Estado), dado el estrecho contacto que tiene con la realidad jurídico-social y su compromiso con la pacífica convivencia de los miembros que conforman la sociedad mexicana, aplicando a lo largo de toda su historia el principio hermenéutico y de irretroactividad de la norma a favor de la población, incluso cuando ello implicó la aplicación de un sistema jurídico extranjero (como fue el caso tras la independencia, cuando las Cortes de Cádiz seguían rigiendo de hecho y de derecho en nuestro país, en tanto no estuviera establecido un sistema jurídico propio).

3.- El concepto de administración de justicia actualmente se le identifica de manera indistinta con el de impartición de justicia, cuando el primero se refiere propiamente al gobierno y sostenimiento de los órganos encargados de

las funciones jurisdiccionales, mientras que el segundo se refiere propiamente a la función jurisdiccional en sí.

Dada la especialización de ambas funciones ahora en órganos distintos (con sus matices), es conveniente replantear el problema de definir por separado ambas actividades que si bien se encuentran estrechamente relacionadas, son de naturaleza distinta, la administración de justicia atiende a un concepto organizacional del Estado, mientras que el segundo atiende al ejercicio de una función soberana encomendada al Estado.

4.- Como reflejo de la especialización de las funciones administrativas en el Poder Judicial Federal, se ha introducido el Consejo de la Judicatura Federal, como órgano administrativo especializado, cuyas funciones están en apoyo de las funciones jurisdiccionales sin mezclarse o confundirse con éstas, siendo patente ello desde la Constitución en su artículo 94, donde dicho órgano ya no se le considera partícipe del Poder Soberano Jurisdiccional depositado en el Poder Judicial de la Federación, dada la naturaleza netamente administrativa de sus funciones.

5.- La administración del Poder Judicial Federal implica tanto los aspectos financieros contables de su sostenimiento, la demarcación de los circuitos jurisdiccionales en que se divide para su división de trabajo por territorio, como la inspección y vigilancia de los órganos y sus miembros objeto de la administración.

Así tenemos que la dirección de la administración del Poder Judicial Federal recae de hecho en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como órgano supremo del Poder Judicial), a través de la labor administrativa del Consejo de la Judicatura Federal (precisamente como órgano administrativo especializado del Poder Judicial), y la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura, distinto a las demás comisiones del Consejo de la Judicatura), de forma autónoma administra a la Sala Superior y las Salas Regionales que integran dicho órgano judicial electoral.

6.- Dada la multiplicidad de órganos que directamente administran el Poder Judicial Federal (bajo la unidad de dirección de la Suprema Corte de Justicia)

se derivan distintos regímenes de vigilancia en vigor en el mismo; así tenemos conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

- a).- Vigilancia encargada al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b).- Vigilancia encargada al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- c).- Vigilancia encargada a al Consejo de la Judicatura Federal (tanto en Pleno como a través de la Comisión de Disciplina)
- d).- Vigilancia encargada a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación (como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal)
- e).- Vigilancia encargada a la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

7.- La responsabilidad oficial es el nombre genérico con el que se identifica a la institución jurídica del principio de responsabilidad que acompaña a todo servidor público que está investido de facultades que participan del ejercicio de las funciones soberanas del Estado.

La responsabilidad oficial por ello sólo se puede exigir a los sujetos que son considerados por la Constitución como servidores públicos, que en el caso del Poder Judicial Federal únicamente considera como tales a los sujetos que conforman los órganos que integran el Poder Judicial Federal, excluyendo así a todos los demás empleados o auxiliares de los mismos.

8.- La responsabilidad oficial está concebida fundamentalmente en el título cuarto de la Constitución cuya ley reglamentaria en materia federal es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo para el caso del Poder Judicial Federal, su marco normativo está contenido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 1995 en que se derogaron las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para aplicar dicha Ley de Responsabilidades.

Sin embargo la mayor parte del régimen de responsabilidades del Poder Judicial de la Federación junto con los distintos criterios jurisprudenciales emitidos al respecto, remiten al texto de la mencionada Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, particularmente en lo que atañe a la mayoría de



las causales de responsabilidad, las sanciones, la valoración de las faltas, supletoriedad legislativa y sanciones.

9.- La responsabilidad oficial está integrada por cuatro formas de responsabilidad, así tenemos conforme al texto constitucional la responsabilidad civil, la penal, la administrativa y la política; de una conducta particular de un servidor público se pueden derivar responsabilidades de más de una de éstas formas.

Ello responde a la unidad que vincula a dichas formas de responsabilidad con la responsabilidad oficial que las agrupa, y la finalidad que mutuamente comparten de responsabilizar el desempeño del cargo público y la conducta de los servidores públicos desde distintos aspectos, evitando hasta los extremos posibles la degeneración o corrupción de los servicios otorgados por los órganos del Estado (e incluso de los órganos descentralizados del Estado).

10.- La responsabilidad administrativa ejemplarmente está encaminada a coercitivamente salvaguardar los principios de legalidad, honestidad, lealtad, profesionalismo, imparcialidad y eficiencia en la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de las obligaciones propias de su cargo y en ejercicio de sus funciones, a través de causales más o menos definidas que identifican conductas en detrimento de los principios arriba enumerados, incluso en los casos en que no se estime que haya responsabilidad alguna que amerite o sea factible sancionar, pero que identifica una conducta como una práctica contraria a dichos principios.

En el régimen vigente de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, dicho marco normativo reconoce el interés del denunciante en la investigación de una conducta de estimada responsabilidad oficial, incluso otorgándole acción para reclamar del Estado una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la conducta antijurídica de un servidor público en el desempeño de sus funciones, por desgracia dicha cuestión fue abandonada para el Poder Judicial Federal con la reforma de 1995.

11.- El marco legal de la responsabilidad administrativa en el Poder Judicial Federal tiene la ventaja de que atiende a las particularidades propias de la

función jurisdiccional, de manera más específica que las causales tan genéricas contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dado que ésta última está dirigida a la totalidad de los miembros del Fuero Federal del país.

Dicho marco legal elimina el problema de atentados a la independencia de los Poderes al eliminar la posibilidad de que se conocieran en segunda instancia las resoluciones en dicha materia de responsabilidad administrativa por el Tribunal Fiscal de la Federación.

12.- Sin embargo el marco legal del Poder Judicial Federal tiene varias graves deficiencias en comparación con el marco legal de la Ley de Responsabilidades, la primera de todas es el problema de que no reconoce ningún derecho de indemnización por parte del Estado por las actuaciones de los servidores públicos que lo integran que causen daños y perjuicios al quejoso.

Por otro lado tampoco establece en ninguna parte la prescripción de la responsabilidad administrativa puesto que la misma se encuentra regulada (muy escasamente) en la Ley de Responsabilidades, sin embargo no hay norma en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que faculte a ningún órgano judicial a aplicarla, por lo cual la incertidumbre para los servidores públicos del Poder Judicial Federal en tal sentido habrá de ser subsanada, llenando tal laguna legal.

13.- La administración y la impartición de justicia dada su distinta naturaleza (aunque ambas constituyen el desempeño de un cargo público y el ejercicio de funciones respectivamente), imponen distintas obligaciones en el servidor público por una parte abarcan aspectos contables-económicos, como son la elaboración, aplicación y vigilancia de un presupuesto público, las declaraciones patrimoniales así el control y registro de todas las cuestiones administrativas.

Por otro lado están las cuestiones propias del servicio público que constituye la impartición de justicia, donde se encuentran las obligaciones de carácter positivo establecidas desde la propia Constitución para toda autoridad (particularmente las judiciales), el ejercicio de la discrecionalidad, el cumplimiento de las funciones del cargo dentro del órgano judicial que están

detalladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el respeto a los principios de legalidad, profesionalismo, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, reflejados en todos los actos que constituyen el desempeño de un servidor público.

14.- Un aspecto a tomar en cuenta, es que a la carga de obligaciones y deberes a cumplir por un servidor público debiera ir en la misma medida de las retribuciones que el mismo recibe por su servicio, la realidad en nuestro país es que la casi totalidad del personal que labora en el Poder Judicial Federal (y ni hablar de los Poderes Judiciales Locales) está inequitativamente retribuido, lo cual no sólo hace vulnerables a los mismos a presiones de diversas índoles en un momento dado (lo cual de una manera atenta al fin de la garantía judicial de remuneración), sino que además no hace suficientemente atractivo el desempeño de un cargo público en el Poder Judicial en comparación con el ejercicio de una carrera jurídica en otras partes (incluyendo en otros Poderes del Estado), reflejo de ello es la ínfima participación del presupuesto federal que tiene la totalidad del Poder Judicial de la Federación, en incongruencia con el papel ejemplar que tiene el mismo en el respeto al Estado de Derecho.

15.- La labor de vigilancia y disciplina en el Poder Judicial tiene resultados encontrados, puesto que por un lado los criterios tomados en cuenta para la evaluación administrativa de los órganos y los servidores públicos que integran dichos órganos estatales meramente conciben la labor jurisdiccional como una mera administración de justicia y peor aún pretende reducir la labor de impartición de justicia (por inmanente naturaleza no cuantificable) a números de asuntos resueltos, aparentando una suficiencia amplia y sobrada de la totalidad de los órganos judiciales tanto en recurso humanos como materiales para la solución de la totalidad de las controversias, siendo un hecho ampliamente conocido el retraso en las resoluciones de la mayoría de los asuntos que se ventilan en el Poder Judicial (incluyendo el Federal), haciendo insostenible de dichos informes la necesidad de ampliar el presupuesto del Poder Judicial (independientemente de ser un detrimento a la credibilidad de dichos informes en conjunto), particularmente ante el desencanto generalizado de la población con el sistema de procuración e impartición de justicia (crítica que con todo y sus excesos va más allá de las normas, y el reclamo es válido de ser atendido a efecto de determinar la fuente de este malestar social ampliamente generalizado).

16.- La eficiencia de la labor jurisdiccional no se puede medir meramente con criterios administrativos, que sostienen que la finalidad suficiente de la labor judicial es la de terminar los asuntos que se les presentan, lo cual equivale a que los medios legales para la solución de los conflictos se reduzcan a espacios donde se agoten los lícitos reclamos y defensas de la población ante los inevitables conflictos de intereses, mediante meras fórmulas procesales (algo ampliamente superado en nuestro sistema jurídico), la presente tesis expone ampliamente las numerosas fuentes de obligaciones y lineamientos que circunscriben al servicio de impartición y administración de justicia (así como las garantías a la autonomía de los juzgadores en su labor de integración del derecho), cuyo armónico cumplimiento da el resultado de transformar los procedimientos judiciales en auténticas instancias para la seguridad jurídica de las personas, que logran darles una muy necesaria credibilidad a los órganos judiciales, así como la estatura social a los juzgadores de forma coherente con su ineludible papel social, y con todo ello contribuir al establecimiento de condiciones necesarias para mejorar la dignidad y condiciones de trabajo en los órganos judiciales.

El Poder Judicial (y más aún el Federal) es el órgano estatal encargado de mantener positivo y coherente el orden constitucional con la realidad social y proteger el Estado de Derecho, es la primera y la última línea de defensa pacífica de los derechos de la población, y por ello es el instrumento ejemplar para el desarrollo de la población tanto en lo comunitario como en lo individual de sus miembros, pues de lo contrario los negocios y los actos jurídicos se circunscriben al círculo de familiares y amistades como instancias sociológicas de certidumbre para los efectos de sus actos, lo cual severamente entorpece el crecimiento económico que requiere una población en aumento como lo es la nuestra (y tampoco ha resultado del todo un auténtico instrumento de seguridad para la economía nacional).

17.- La responsabilidad administrativa es el instrumento otorgado por el legislador para salvaguardar la calidad y el contenido de los servicios públicos, así como su eficiencia para con los fines considerados en su creación, diferenciándose de la mera cuestión disciplinaria de los centros de trabajo con que comúnmente se le confunde, misma que de ninguna manera atiende a una cuestión de responsabilidad oficial, en apoyo de esto está que el

régimen de responsabilidad administrativa es un régimen de excepción para los individuos que son considerados servidores públicos, diferenciándolos de los demás empleados del Poder Judicial de la Federación, cuya disciplina se encuentra regulada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y propiamente derivada del artículo 123 apartado B de la Constitución, por ello de claro origen y naturaleza distinta.

De más noble y práctico fin es el hecho de que se otorgue acción a cualquier miembro de la población con conocimiento de actos u hechos que involucren responsabilidad administrativa para acudir a los órganos encargados de su vigilancia a denunciar los hechos (muy distinto de las simples quejas informales por el trato o conducta de un empleado con su superior), aplicándose supletoriamente normas del Código Federal de Procedimientos Penales para su tramitación e investigación como hechos ilícitos, algo que también diferencia la responsabilidad administrativa del sistema de disciplina a que se refiere el artículo 123 constitucional, ello sin tomar en cuenta la posibilidad que existe en la responsabilidad administrativa de elaborar denuncias anónimas (cuando se aporten los elementos probatorios), cuya investigación es igualmente de orden público (diferenciándose una vez más de un régimen disciplinario laboral).

18.- El ejercicio del poder al igual que el ejercicio del derecho es un acto propio de una persona con plena capacidad de goce y de ejercicio, por ello la propia ley le exige la responsabilidad correspondiente por las consecuencias de sus actos, y si bien a lo largo de la tesis se ha hecho una amplia exposición de cuestiones y obligaciones a exigir de la actuación y persona del servidor público, ello no debe perder de vista que las acciones (incluidas las quejas administrativas) intentadas por la población no deben en ningún momento ser toleradas en su ociosidad.

El abuso de las mismas atentan contra el Estado de Derecho, el normal funcionamiento de los órganos estatales, desvían recursos humanos y materiales a cuestiones sin ningún fin legítimo, y de los resultados de las estadísticas presentadas por el Consejo de la Judicatura federal, se podría inferir que del numeroso grupo de quejas administrativas que se han presentado (en una casi nulidad de difusión de dicho instrumento a la población), prácticamente no se denota ningún ejercicio indebido de dicho

medio por parte de la población (pues no ha habido prácticamente ninguna sanción a los promoventes temerarios).

19.- El régimen de responsabilidad administrativa tiene la ventaja ejemplar de que otorga al propio Poder Judicial de la Federación las facultades y los medios para investigar y regular la conducta de sus miembros en el ejercicio de sus funciones de manera autónoma y sin la participación de otros órganos del Estado (sin perjuicio de cuando se desprende la comisión de delitos en las resultas de dichas inspecciones o investigaciones), por lo cual a diferencia de las otras formas de responsabilidad (con excepción de la responsabilidad civil de prácticamente nula aplicabilidad en nuestro sistema jurídico), la misma fortalece la independencia del Poder Judicial de la Federación, y en la medida que la misma no se le de la importancia y trascendencia que tiene, se perderá dicho medio para conservar dentro del Poder Judicial las cuestiones relacionadas con la calidad del servicio de administración e impartición de justicia.

Por otro lado la responsabilidad administrativa, no es un medio para satanizar la labor de los servidores públicos, o degenerar el error en dolo de sus actos, particularmente tomando en cuenta las muy difíciles condiciones de trabajo en que se desarrollan, sin embargo dicha institución a su vez es un instrumento extraordinario a efecto de denotar las deficiencias y prácticas viciosas del Poder Judicial que si bien no generan responsabilidad para los involucrados, si atentan contra los principios que se exigen y se ostentan en la actuación de los órganos del Poder Judicial, haciéndolo por ello menos eficiente en la finalidad con que fue establecido: de brindar seguridad y certeza jurídica a la población.

20.- El Consejo de la Judicatura Federal dado que tiene a su cargo el seguimiento simultáneo, sistemático y coordinado de la preparación, admisión, avance, adscripción, actualización, vigilancia y disciplina de los servidores públicos, la trascendencia de las quejas administrativas (cuando las mismas tienen razón de ser, haya o no sanción), las mismas sirven de pauta para una retroalimentación entre las necesidades jurisdiccionales de la población que acude a los órganos judiciales y se siente insatisfecha con la labor de dichos órganos estatales, y las posibilidades de satisfacción que brinda el Poder Judicial.

Los casos en que se desprenden actos verdaderamente delictivos constituyen una excepción en el Poder Judicial, sin embargo la abundancia de prácticas viciosas es algo muy distinto, y que detrimentan en su conjunto a la justicia en nuestro país, y que son reflejo de la insuficiencia de recursos humanos y materiales (así como de condiciones políticas) con que cuenta el Poder Judicial Federal contrario a lo manifestado por el propio Consejo de la Judicatura en sus publicaciones e informes.

21.- La multiplicidad de regímenes de responsabilidad administrativa, órganos encargados de su investigación y las distintas formalidades para su tramitación y procedimiento, hacen de la misma una institución de difícil difusión para la generalidad de la población, pese a la esencial simpleza de su tramitación.

La responsabilidad administrativa requiere mucha mayor difusión tanto entre la población como en los órganos estatales, como política de profesionalismo y eficiencia del servicio público; desgraciadamente la población acude equivocadamente más a las Comisiones de Derechos Humanos, cuando las mismas inexplicablemente carecen de competencia para las cuestiones judiciales o laborales; acudiendo en busca del respeto de los valores y principios que salvaguardan la responsabilidad administrativa (aún cuando ello tiene sus matices respecto de los órganos administrativos del Poder Judicial, que desempeñan precisamente labores no jurisdiccionales sino propiamente administrativas).

22.- Uno de los más importantes retos a vencer por el Estado, es por un lado la eliminación hasta donde sea posible de la corrupción y la ineficiencia de sus órganos y por el otro la credibilidad de los mismos, ante la población y ante la comunidad internacional, en virtud de la patente señalización de nuestro país como uno de los Estados con mayor índice de inseguridad jurídica e impunidad.

Indudablemente el papel (y la responsabilidad) del Poder Judicial en ello es trascendental, puesto que no puede el mismo sostener la suficiencia e idoneidad de su labor como primordial guardián del Estado de Derecho cuando éste se encuentra en franca crisis a lo largo del territorio mexicano, existe una actitud de resistencia a la autoridad y de falta de confianza en las

autoridades (sean administrativas o judiciales, independientemente de la aparente ausencia de opinión respecto de las legislativas) para efectos de sostener que en México existen las condiciones de certeza y seguridad jurídica para el desarrollo armónica de todos los sectores de la población, como se denotaría a primera vista al aprobar en su mayoría la actuación de los órganos judiciales.

23.- El primer paso a reducir efectivamente los efectos de las presiones ilícitas, la corrupción y la falta de eficiencia de la función jurisdiccional para el régimen del derecho, es reconocer la existencia de dicha problemática, cuya negación en los informes presentados por los órganos administrativos no sólo desacreditan al Poder Judicial ante el numeroso sector de la población que de primera mano conoce su actuación, sino que impide y entorpece el reconocimiento de la necesidad para mejorar las condiciones de sus integrantes, y cuya conducta y trabajo son la auténtica expresión de la aplicación del derecho y la regulación del hecho conforme a la norma para ello creada, precisamente ahí donde la violentación aparece y la controversia se origina.

El segundo probablemente sea reconocer que los distintos Poderes del Estado deben funcionar coordinadamente para el respeto del Estado del Derecho, y dejar de lado en lo posible, las pugnas políticas entre los distintos órganos, particularmente cuando el Estado moderno (como es el caso del Estado mexicano) ejerce un único Poder Soberano dividido en tres funciones: la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial para hacer valer el respeto a la legalidad y promover la pacífica convivencia y desarrollo de la población; ningún Poder del Estado puede cumplir plenamente sus funciones sin el apoyo de los otros dos, pues son uno sólo y las pugnas entre los Poderes (y los órganos estatales) son pugnas fratricidas en esencia, en detrimento de la Nación.

24.- La ineficiencia y la falta del respeto al derecho no solo es atribuible al sector estatal, indudablemente la participación de los particulares en el origen de las presiones y el tráfico de intereses que permea la actuación de los órganos del Estado ( y por ello sostener que no hay corrupción o vulnerabilidad ante presiones ilícitas en el Poder Judicial Federal, equivale a decir que no hay partes en los procedimientos que se valgan de dichos recursos ilícitos en los mismos, lo cual resulta aún menos sostenible).



Igualmente es de recordar que el Poder Judicial Federal es la última instancia (en forma extraordinaria) de la seguridad jurídica de las garantías en los procedimientos llevados a cabo en los fueros judiciales locales, y la situación que prevalece en los mismos es indudablemente reflejo de la actuación del Poder Judicial Federal (como contralor constitucional) respecto de las impugnaciones que se hacen a los actos y resoluciones de los órganos judiciales locales, y la trascendencia de los efectos de dichas situaciones está condicionada a la confirmación o anulación por el Poder Judicial Federal en instancia de control constitucional (una vez más mostrando la trascendencia del contenido y efectividad de la labor jurisdiccional que en el mismo se hace, y que el mismo de una manera u otra respalda o reprueba jurídicamente la actuación de los fueros locales con los fallos emitidos por sus órganos).

25.- La pacífica convivencia y respeto del Estado de Derecho corresponde a todos los sectores del propio Estado, y por lo mismo abarca tanto a las condiciones jurídicas, estatales, físicas y tecnológicas disponibles en un momento dado, y cuestiones socioeconómicas prevalecientes en un momento dado. Si bien hay una labor por profesionalizar y responsabilizar hasta sus extremos al Poder Judicial (y en general a la mayoría de los órganos del Estado), se está dejando de lado la labor de responsabilizar y solidarizar una cultura de respeto al Estado de Derecho en forma efectiva a la población (particularmente al sector profesional que acude a los tribunales, por lo que respecta al Poder Judicial).

26.- Hoy en día hay una absoluta carencia de medios de responsabilidad a los litigantes y a las partes en los juicios (particularmente con lo obsoleto de la regulación normativa en materia de gastos y costas, así como la insuficiencia en la regulación de pago de daños y perjuicios, así como de daño moral), que promueve el uso temerario de instancias judiciales para fines ilícitos de presión, donde la inequidad de condiciones de las partes es determinante a efecto de agotar una defensa o una acción legítima.

Igualmente es de tomarse en cuenta como poco a poco y de manera superficial empieza a mencionarse (en el derecho electoral) el reconocimiento de las presiones que pueden llegar a efectuar los grandes actores económicos (quienes con sus vastos recursos ejercen una presión más efectiva e impersonal que dificulta su regulación), como factores reales de poder que

indudablemente trascienden a las condiciones de accesabilidad de justicia para la población, garantizada en la Constitución en el artículo 17.

27.- La labor de hacer mas afín la actuación de los órganos del Estado con los fines del mismo, a favor de la población requiere del esfuerzo conjunto y no separado de reconocer la participación de todos los actores que intervienen en la vida de los órganos jurisdiccionales (servidores públicos, recursos humanos y materiales estatales, legislación, las partes en conflicto y los litigantes privados) y la creciente necesidad de la creación de colegios de abogados de actuación efectiva para contrarrestar o por lo menos identificar aquellas prácticas privadas que indudablemente retuercen el derecho y los procedimientos para defraudar a la ley, en la más absoluta impunidad (dado que la misma injustamente se le atribuye únicamente a las autoridades o al error y en ciertos casos a la falta de positividad de la norma).

28.- El régimen de responsabilidad administrativa a que se refiere el Título Cuarto constitucional, en el caso del Poder Judicial, el mismo tiene su antecedente en el del Poder Ejecutivo, sin embargo la responsabilidad administrativa no ha llegado de ninguna manera efectiva al Poder Legislativo, que severamente está en necesidad de profesionalizar y responsabilizar a sus miembros en sus actuaciones ordinarias en ejercicio de sus funciones, en virtud de su rezago para fortalecerse en su desempeño para conformar un auténtico órgano representativo de la población y un auténtico contrapeso político y de representación popular a la actuación de los demás poderes, máxime su ineludible papel en el establecimiento de un Estado de Derecho.

## BIBLIOGRAFIA

### OBRAS:

- Acosta Romero Miguel. *“Teoría General del Derecho Administrativo”*. Quinta edición actualizada. Editorial Porrúa. México 1983.
- Armenta López Leonel Alejandro. *“La Forma Federal de Estado”*. UNAM México 1996.
- Bazdresch Luis. *“Garantías Individuales”*. Editorial Trillas. México 1996.
- Burgoa Ignacio. *“Las Garantías Individuales”*. Decimoquinta edición. Porrúa. México 1981.
- Cárdenas Raúl F. *“Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”*. Porrúa. México 1982.
- Cossío Díaz José Ramón. *“Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México. Cuadernos para la Reforma de la Justicia 4”*. UNAM México. 1996.
- Fix Fierro Héctor. *“La Eficiencia de la Justicia. Cuadernos para la Reforma de la Justicia I”*. UNAM México 1995
- Jorge Fernández Ruíz Jorge. *“Derecho Administrativo ( Servicios Públicos)”*. Porrúa. México 1995.
- Lanz Duret Miguel. *“Derecho Constitucional Mexicano”*. Editorial Porrúa. México 1972.
- Moreno Daniel. *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 12ª Edición. Editorial Porrúa. México 1993.
- Pedro Sagüés Néstor. *“Las Escuelas Judiciales. Cuadernos para la Reforma de la Justicia 5”*. UNAM. México 1998.

- Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal. *"Memoria I. Encuentro de los Consejos Mexicanos de la Judicatura. La Carrera Judicial"*. Themis. México 1996.
- Polo Bernal Efraín. *"Breviario de las Garantías Constitucionales"*, Editorial Porrúa. México 1993.
- Sánchez Bringas Enrique. *"Derecho Constitucional"*. Editorial Porrúa. 1a Edición México 1995.
- Sayeg Helú Jorge. *"Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano"*. Editorial Porrúa. México 1987
- Tena Ramírez Felipe. *"Leyes Fundamentales de México 1808-1978"*. Octava Edición. Editorial Porrúa. México 1978.
- Trayter Jiménez Juan Manuel. *"Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos"*. Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A. España 1992.
- Tron Petit Jean Claude. *"Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo. Colección Textos Universitarios"*. Editorial Themis. México 1997.
- Ulises Carmona Tinoco Jorge. *"La Interpretación Judicial Constitucional"*. UNAM y Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1996.
- Villoro Toranzo Miguel. *"Las Relaciones Jurídicas"*. Editorial Jus. México 1976.

#### Varios autores:

- Carpizo Jorge, Fix-Zamudio Héctor, Grant, Limón Rojas, Pérez Carrillo, Quiroga Lavié y Tamayo y Salmorán (Colaboradores). *"La Interpretación Constitucional"*. UNAM. México 1975.

- Cumplido Cereceda Francisco y Nogueira Alcalá Humberto. *"Cuadernos Universitarios. Serie Manuales No. 2. Teoría de la Constitución"*. Universidad Nacional Andrés Bello. Tercera Edición. Chile 1994.
- Federación Nacional de Colegios de Abogados A.C. *"Problemas Jurídicos de México. 9ª Asamblea General Ordinaria"*. México 1982.
- García Laguardia Jorge Mario, Rodríguez Piñeiro Miguel y Ferrer Bruno. *"Tribunales Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica"* UNAM México 1994.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas *"Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo"*. UNAM. México 1994.
- Moto Salazar Efraín y Moto José Miguel. *"Elementos de Derecho"*. 40ª Edición. Editorial Porrúa. México 1994.
- Orozco Henríquez José De Jesús y Soberanes José Luis (Coordinadores). *"Las Responsabilidades de los Servidores Públicos"*. Editorial Porrúa . México 1984.
- Pereznieto Castro Leonel. *"Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional hacia un nuevo Derecho Constitucional"*. Editorial Porrúa. México 1987.
- Ruíz Massieu José Francisco y Valades Diego (Coordinadores). *"Nuevo Derecho Constitucional Mexicano"*. El Régimen Constitucional de la Responsabilidad de los Servidores Públicos - René González de la Vega. Editorial Porrúa, México 1983.
- Suprema Corte de Justicia. *"Manual de Juicio de Amparo"*. Segunda edición, Novena Reimpresión. Editorial Themis. México 1998.
- UNAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. *"La Reforma del Estado. Estudios comparados"* Editores José Luis Soberanes, Diego Valadés y Hugo a. Concha. México 1996.

- UNAM y Senado de la República LVI Legislatura . *“La Justicia Mexicana, hacia el siglo XXI”*. UNAM y Senado de la República LVI Legislatura. México 1997

## DICCIONARIOS:

- Burgoa Ignacio, *“Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”*. Cuarta Edición. Porrúa, México 1996.
- **Diccionario Jurídico Mexicano**. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Cuarta edición. Tomos I y III Porrúa . México 1992.
- **Diccionario Jurídico Mexicano**. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Cuarta edición. Tomo IV Porrúa . México 1991.

## REVISTAS:

- **“California Western International Law Journal”**. Volumen 28 Primavera 1998. Número 2. Estados Unidos de América.
- **“Ciudad Ciudadano”**. Año 1, No. 4, Agosto-Octubre 1997 Instituto Federal Electoral y el Departamento del Distrito Federal
- **“Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales”** año 2, No. 4. Septiembre-Diciembre 1997. Instituto Federal Electoral y Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, A.C.
- **“Justicia Electoral”**. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 1997. No. 9
- **“Revista Ameinape La Administración de Justicia en México”**, editada por la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C., No. 3 Enero-Junio 1997

- **“Revista Jurídica Jaliscience”**. Año 8, No. 1 Enero –Abril 1998. Universidad de Guadalajara Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas.

#### **INTERNET:**

- **Biblioteca Virtual de Internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**. Dirección electrónica: <http://tfepag.trife.gob.mx/document/publica.html>
- **Página oficial de Internet de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión** Dirección electrónica: <http://www.cddweb/leyinfo/>
- **Página oficial de Internet del Consejo de la Judicatura Federal**. Dirección electrónica: <http://www.org.org.mx/judicatura/>

#### **OTRAS FUENTES:**

- Consejo de la Judicatura Federal **“Información Básica Febrero 1995 a Enero de 1998”** tercera Edición Themis
- Poder Judicial de la Federación. **“Compila II. Legislación Federal 1997”**. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## LEGISLACION:

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Código Penal Federal.
- Consejo de la Judicatura Federal. "*Normas Fundamentales*". Consejo de la Judicatura Federal. Segunda Edición. México. 1996
- Del Castillo del Valle Alberto. "*Ley de Amparo comentada*". Segunda Edición. Editorial Duero S.A. de C.V. México 1992.
- Góngora Pimentel Genaro y Acosta Romero Miguel. "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*". Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1992.
- Ley de Amparo
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

## JURISPRUDENCIA:

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. "**Tus 9 Jurisprudencias y Tesis Aisladas 1917-1999**".