

EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE JUECES Y MAGISTRADOS. EL ACUERDO 9/2005 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Daniel MÁRQUEZ

SUMARIO: I. *Palabras preliminares.* II. *El título cuarto de la Constitución: las responsabilidades de jueces y magistrados.* III. *El Consejo de la Judicatura como órgano disciplinario.* IV. *La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.* V. *El régimen disciplinario de jueces y magistrados.* VI. *El Acuerdo 9/2005.* VII. *Conclusión.* VIII. *Bibliografía.*

I. PALABRAS PRELIMINARES

El poder es uno e indivisible, sin embargo, los gobiernos establecen un sistema de colaboración funcional. En el constitucionalismo moderno las funciones públicas se dividen en ejecutiva, legislativa y jurisdiccional; cada una realiza una labor especializada que permite el logro de los objetivos que se propone el Estado.

Para Ignacio Burgoa:

La locución “poder judicial” suele emplearse en dos sentidos, que son: el *orgánico* y *funcional*. Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual, el “poder judicial” denota a la judicatura misma, es decir al conjunto de tribunales federales o locales estructurados 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.¹

¹ Burgoa O., Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 12a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 819.

La trascendencia de este órgano del poder público la expresa Felipe Tena Ramírez al señalar que: “La recta administración de justicia es condición de vida en toda sociedad y su importancia se acentúa en regímenes como el nuestro, donde el Poder Judicial Federal es competente para inutilizar los actos de autoridad que son contrarios a la Constitución”.² Así, las tareas que tiene a su cargo son aplicar normas generales a casos concretos resolviendo controversias en el ámbito federal y pronunciarse sobre la legalidad o constitucionalidad de los actos de autoridad.

El marco funcional del Poder Judicial es poco estudiado en nuestro país. Su importancia radica en que a través del ejercicio de la función jurisdiccional se realiza uno de los fines del Estado: la de dirimir controversias y dar certeza jurídica a las personas en sus derechos y sus bienes. En México discutimos todavía algunos temas relacionados con la aplicación del derecho al caso concreto. Sin embargo, olvidamos lo sustancial: la actuación de las personas encargadas de aplicar las leyes.

Sobre los encargados de aplicar justicia se afirma que:

...los jueces (la jurisdicción) son (o pueden ser) agentes importantes para el cambio jurídico y social, tanto en los sistemas del *Common Law* como en los sistemas de derecho codificado. Los jueces pueden cumplir esta función porque —en contra de lo que sostiene la doctrina tradicional— crean en muchas ocasiones derecho, son fuentes del derecho... Los jueces, en general, aceptan la ideología de que son “servidores” de la ley (o, si se quiere, que deben actuar conforme a la regla del *stare decisis*, respeto al precedente) de manera que desarrollan su función dentro de los límites señalados por las normas.³

Es lugar común escuchar críticas a la calidad de las decisiones que toman los jueces. En algunas ocasiones se controvierte el contenido de la institución jurídica que se aplica y la doctrina desarrolla análisis que permiten corregir el rumbo. Sin embargo, en otras ocasiones la inconformidad se refiere a la actuación de los órganos jurisdiccionales, y en estos casos nos encontramos en el ámbito de la responsabilidad de los encargados de la administración de justicia y, por supuesto, en el derecho disciplinario.

² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 33a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 483.

³ Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, México, Fontamara, 1998, pp. 79 y 80.

La doctrina reconoce dos tipos de responsabilidad de los jueces: *in iudicando* e *in procedendo*. Así, se afirma que: “Dentro de las funciones típicamente judiciales —desarrolladas en el denominado proceso judicial— se han reconocido, tradicionalmente, dos tipos distintos de responsabilidad: la responsabilidad *in iudicando* y la responsabilidad *in procedendo*”.⁴

Uno de los problemas que menos análisis tiene en nuestro país es el que se vincula con las responsabilidades de los encargados de administrar justicia. A veces existe un velo de misterio, en otras simplemente es algo que se sabe pero se calla y, en unas más, es una cuestión de la que no se desea hablar. Por lo anterior, abordaremos la cuestión relacionada con la responsabilidad administrativa de jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación, y en particular el Acuerdo 9/2005.

II. EL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN: LAS RESPONSABILIDADES DE JUECES Y MAGISTRADOS

En el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “De las responsabilidades de los servidores públicos”, artículos 108 a 114, se encuentran los principios constitucionales relacionados con el sistema de responsabilidades públicas. En un trabajo anterior sostuvimos que la potestad disciplinaria es la obligación a cargo de los servidores públicos de ajustarse a la ley en el ejercicio de su actividad, y que la administración pública sólo es el operador del sistema por mandato legal.⁵

Del artículo 108 se advierte que los miembros del Poder Judicial federal y del Poder Judicial del Distrito Federal se consideran servidores públicos para los efectos de las responsabilidades que establece ese título.

El artículo 109 señala la competencia del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados para expedir las leyes de responsabilidades y las demás normas conducentes para sancionar a quienes incurran en

⁴ Tawil, Guido Santiago, *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 53.

⁵ Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 123 y 124.

responsabilidad. Además, plasma las prevenciones a las que deberán sujetarse los servidores públicos y las clases de responsabilidad en las que pueden incurrir: política, penal y administrativa. La fracción III de ese precepto establece que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. También regula el principio de autonomía de los procedimientos en materia de responsabilidad, y el principio *non bis in idem*.

Según el artículo 110 pueden ser sujetos de juicio político los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los magistrados de circuito y los jueces de distrito. Entre las sanciones a las que se pueden hacer acreedores los servidores públicos judiciales por causales políticas se encuentran las de destitución e inhabilitación. Además, ese precepto establece que la Cámara de Diputados actuará como órgano de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

El artículo 111 alude a la responsabilidad penal de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral y los consejeros de la Judicatura Federal. En estos casos, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros si ha lugar o no a proceder en contra del inculpado. También, el precepto menciona que en los juicios civiles no se requerirá declaración de procedencia.

El contenido del párrafo octavo de la norma en estudio es subjetivo, pues atendiendo al carácter de órgano constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al hecho de que su presidente lo es del Pleno y del Consejo de la Judicatura Federal, estimamos que no habría juez o magistrado que en una controversia civil se atreviera a fallar en contra de un ministro, máxime si de ello depende su inamovilidad en el empleo, derivado de los procesos de designación,⁶ o si puede ser sujeto de responsabilidad después, atendiendo a las funciones disciplinarias del Consejo de la Judicatura Federal.

El artículo 112 establece que si alguno de los servidores públicos que menciona el artículo 111 (entre ellos ministros, magistrados y consejeros

⁶ Véase el artículo 97 de la Constitución mexicana.

de la judicatura) está separado de su cargo, no se requerirá declaración de procedencia. Por su parte, el artículo 113 señala cuál debe ser el contenido de las leyes sobre responsabilidad administrativa y regula la responsabilidad patrimonial del Estado por los actos de sus servidores públicos; por último, el artículo 114 instituye la prescripción en la materia, señalando que cuando los actos u omisiones sean graves, ésta no podrá ser inferior a tres años.

Sobre los artículos 109 y 111, Felipe Tena Ramírez menciona que:

...los ministros de la Corte pueden ser separados de su cargo por delitos comunes (suspensión), por delitos oficiales (privación del cargo) y por mala conducta que no constituya delito (destitución). En el primer caso resuelve la Cámara de Diputados, en el segundo el Senado, previa acusación de la otra Cámara, y en el tercero las dos cámaras, primero la de Diputados y después la de Senadores, es decir el Congreso de la Unión.⁷

De los apuntes vertidos podemos concluir que en el sistema jurídico nacional, los jueces y magistrados, en su carácter de servidores públicos, son sujetos de las responsabilidades que establece la Constitución federal: política, penal, civil y administrativa.

III. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA COMO ÓRGANO DISCIPLINARIO

En el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, de lo que se desprende la competencia de ese órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación para ocuparse de las cuestiones relacionadas con la disciplina y responsabilidades exigibles a jueces, magistrados y demás personal jurisdiccional, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, como lo señala el artículo 100 de la Constitución, el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la

⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 2, p. 578.

Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. Se integra con siete miembros: *a)* el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien lo preside; *b)* dos consejeros designados por el Senado; *c)* un consejero designado por el presidente de la República, y *d)* tres consejeros designados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre los jueces de distrito y magistrados de circuito. En nuestra opinión, en este órgano de administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación existe una sobrerrepresentación del Poder Judicial, puesto que de sus integrantes cuatro pertenecen al Poder Judicial: el presidente de la Suprema Corte y tres magistrados o jueces, lo que puede orientar la toma de decisiones de mayoría hacia las cuestiones favorables a los intereses de ese grupo.

Los consejeros, con excepción del presidente, duran en su cargo cinco años y no pueden ser nombrados para un nuevo periodo. Además, están obligados a ejercer su función con independencia e imparcialidad, y sólo podrán ser removidos en términos del título cuarto constitucional.

El Consejo funciona en Pleno o en comisiones. El Pleno tiene facultades para decidir sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Además, el Consejo de la Judicatura, con apego a la ley, cuenta con la facultad para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. También deberá expedir esos acuerdos generales cuando la Suprema Corte de Justicia lo solicite, para asegurar un correcto ejercicio de la función jurisdiccional federal. Esos acuerdos son revisables y revocables por el Pleno de la Corte.

Constitucionalmente, las decisiones del Consejo son definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno. Sin embargo, existe una excepción: cuando sus decisiones se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

Al Consejo de la Judicatura se le considera como:

...el órgano colegiado de administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, constitucional y legalmente constituido, para definir los lineamientos de la carrera judicial y ejercer con independencia técnica y de

gestión, según su competencia, la función disciplinaria entre sus miembros, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.⁸

Para Enrique Sánchez Bringas, el Consejo de la Judicatura es un órgano formalmente jurisdiccional porque comparte la titularidad del Poder Judicial Federal con la Corte, el Tribunal Electoral, los tribunales colegiados y unitarios y los juzgados de distrito. Sin embargo, desde la perspectiva material, es un órgano administrativo con excepcionales funciones jurisdiccionales. Por una parte tiene a su cargo el desarrollo de las facultades de nombramiento, adscripción y remoción de magistrados y jueces, y de programación del presupuesto de gasto del Poder Judicial, con excepción del correspondiente a la Suprema Corte y del Tribunal Electoral. Dispone de otras atribuciones semejantes que son de naturaleza administrativa; pero también tiene la facultad de resolver controversias laborales que se susciten entre los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y éste, excepto en las que sea parte la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Electoral. Por ello, concluye que el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo.⁹

Como lo establece el artículo 81, fracciones XII y XXXVI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre las “atribuciones”¹⁰ del referido Consejo se encuentran resolver las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Por lo que es evidente que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano disciplinario, lo que no excluye su naturaleza administrativa.

IV. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como se plasma en su artículo 1o., esta Ley es reglamentaria del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el

⁸ Cfr. Álvarez Cárdenas, Alejandro, *El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 2001, p. 12.

⁹ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 501 y 502.

¹⁰ Entrecomillamos la palabra “atribuciones” porque, en nuestra opinión, éstas sólo se predicen del Estado; en el caso en estudio es más apropiado hablar de “facultades”.

ámbito federal. Consta de cuatro títulos: el primero es de disposiciones generales, el segundo sobre “Responsabilidades administrativas”, el tercero se relaciona con el “Registro Patrimonial de los Servidores Públicos” y el cuarto con las “Acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público”. También se divide en cinco capítulos, 51 artículos y nueve artículos transitorios.

Desde el punto de vista material regula a los sujetos de responsabilidad administrativa; las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas a quienes infringen la ley en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; las autoridades competentes y el procedimiento para aplicarlas, y el registro patrimonial de los servidores públicos. En su ámbito de aplicación personal, la norma es obligatoria para los servidores públicos federales mencionados en el artículo 108 constitucional y para todas las personas que manejen o apliquen recursos federales. Desde la perspectiva territorial se aplica en toda la Federación.

Entre los órganos facultados para aplicar la ley se encuentran: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes, como se advierte de la lectura del artículo 3o., fracciones II y X.

La Ley establece la independencia de vías para sancionar los actos u omisiones de los servidores públicos que se ubiquen en sus supuestos, y refrenda el principio *non bis in idem*. Por otra parte, en su artículo 7o. establece que será responsabilidad de los “sujetos de la Ley” ajustarse en el desempeño de su empleo, cargo o comisiones, a las obligaciones previstas en ella, para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En lo que se refiere a las causales de responsabilidad, el artículo 8o., en sus veinticuatro fracciones, regula las obligaciones de los servidores públicos.¹¹ Asimismo, establece que el incumplimiento a lo dispuesto en

¹¹ Entre ellas: 1) cumplir el servicio que le sea encomendado; 2) abstenerse de cualquier acto u omisión que cause suspensión o deficiencia del servicio público o implique abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión; 3) formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos; 4) cumplir las leyes y normatividad relacionada con el manejo de los recursos económicos públicos; 5) utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas exclusivamente para los fines a que están afectos; 6) rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal; 7) custodiar y cuidar la documentación e información que tenga bajo su responsabilidad; 8) observar buena conduc-

el artículo 8o. dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.

El artículo 9o. establece una serie de prohibiciones aplicables a los servidores públicos después de que abandonan su empleo, cargo o comisión. De éstas destacan las que se relacionan con los consejeros y magistrados electorales, ya que se les prohíbe participar en cualquier cargo pú-

ta en su empleo, cargo o comisión; 9) tratar con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de su empleo; 10) comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan; 11) abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, al haber concluido el periodo para el cual se le designó; 12) abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, y de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones; 13) abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado; 14) excusarse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios; 15) abstenerse de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas con las que tenga parentesco o relación directa de negocios; 16) 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; 17) abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público; 18) presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial; 19) atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades; 20) supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones del artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas; 21) denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa; 22) 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; 23) abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte; 24) abstenerse de celebrar pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; 25) abstenerse de inhibir por sí o

blico en la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

Se podría estimar que esta disposición vulnera la libertad de trabajo contenida en el artículo 5o. constitucional, siempre y cuando se considere como una incompatibilidad permanente, puesto que si sólo se toma en cuenta el periodo de un año que establece el párrafo primero de ese precepto, la limitación sería correcta al evitar posibles conflictos de intereses. Sin embargo, vista la institución desde esa última óptica es inútil, porque nada impide que el servidor público que califica una elección y el que la gana se pongan de acuerdo para que se beneficie al segundo a cambio de un futuro empleo para el primero, al que, con ese ofrecimiento, no le importará estar un año desempleado a la espera de un empleo bien remunerado cuando concluya ese periodo. Por lo que el debate se podría orientar a través de la distinción entre interés particular y general. Por supuesto, cualquier posición que se adopte en ese posible debate debe salvaguardar las garantías individuales y la institucionalidad mexicana.

En materia de quejas y denuncias, el artículo 10 obliga a que éstas y aquéllas contengan datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad, y si bien es cierto que se adecua al contenido del artículo 109, párrafo final, de la Constitución federal, también lo es que constituye un retroceso en la materia. Porque, atendiendo al principio de procedencia de la acción, debería dársele valor a la palabra del quejoso o denunciante.¹² Esto significa que aunque no se acompañen medios de

por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten; 26) abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI; 27) abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión, y 28) abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa, relacionada con el servicio público (la clasificación es nuestra, aunque se respetó el orden legal).

¹² Lo que no se aplicaría a los escritos “anónimos”, que deberán valorarse atendiendo al prudente arbitrio e investigarse en algunos casos atendiendo a los indicios.

convicción se debe dar trámite a la queja o denuncia; lo anterior implica que se deben instituir mecanismos legales para sancionar a quien falte a la verdad, haciéndolo responsable de las consecuencias jurídicas de su acción.

Así, en nuestra opinión, con el contenido del artículo 10 y la supletoriedad a favor del Código Federal de Procedimientos Civiles que establece el artículo 47 de la Ley, las autoridades administrativas abdicaron de su obligación de investigar las conductas presuntivas de responsabilidad, pues olvidando el carácter indagatorio de los procesos públicos, invierten la carga de la prueba y obligan a las víctimas o testigos de las irregularidades de servidores públicos a probar sus afirmaciones. Lo anterior se torna más complejo cuando se trata de los denunciantes, pues por sus características sólo les consta el hecho, pero carecen de los medios de convicción para sustentarlo. Por lo que el dicho de los quejosos o denunciantes debería ser elemento suficiente para investigar. En este contexto, con esa obligación que se impone a los quejosos o denunciantes se abre la puerta a la impunidad.

Por su parte, el artículo 11 señala que las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3o. (entre ellas la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal), conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8o., así como para imponer las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Lo anterior no significa que se delegue la facultad legislativa a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; tampoco implica que se transfiera a ese órgano jurisdiccional alguna de las facultades exclusivas que tienen, en lo particular, las cámaras que integran el Congreso de la Unión, reguladas en los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La facultad contenida en el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos debe entenderse en el marco de la división de competencias que la propia Constitución federal establece; en particular se debe vincular con el contenido del artículo 94, párrafos quinto y séptimo, del cual destaca que las responsabilidades

en las que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que establece la Constitución federal, y que la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir acuerdos generales se circunscribe a las materias relacionadas con la distribución de los asuntos de su competencia y para remitirlos a los tribunales inferiores.

Así, la institución que establece el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es de carácter administrativo, puesto que la frase “órganos y sistema” está referida a la identificación, investigación y determinación de las responsabilidades tipificadas en el artículo 8o. de la referida Ley. Esos acuerdos permitirán instituir órganos de fiscalización, contralorías internas o externas o cualquier otro legalmente facultado en la materia (en el caso del Poder Judicial de la Federación serán el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, y en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la comisión designada del Consejo de la Judicatura Federal y las contralorías respectivas).

Por otra parte, de los diversos significados de la palabra “sistema” se infiere que dos serían aplicables al caso concreto: *a*) conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí, y *b*) conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto. Ahora bien, es evidente que el primer significado no sería aplicable, puesto que implicaría delegar la facultad legislativa en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además, tendría consecuencias derogatorias sobre algunas leyes, lo que rompería nuestro régimen de distribución de competencias e invadiría las facultades constitucionales del órgano legislativo; en cambio, el segundo significado sí es aplicable, porque permite al Poder Judicial de la Federación, a través de los órganos facultados, disponer una serie de elementos para llegar a un objetivo.

En este contexto, los sistemas a los que hace mención el artículo 11 serían los elementos que permitirían hacer efectivo el contenido de la ley respectiva. No se debe perder de vista que ése sería la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a los miembros del Poder Judicial de la Federación que vulneran las leyes y principios aplicables a la materia jurisdiccional.

Como lo previene el artículo 13, las sanciones administrativas que se podrán imponer a los infractores son: *a*) la amonestación pública o priva-

da; b) la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días y no mayor a un año; c) la destitución del puesto; d) sanción económica, y e) inhabilitación temporal. También establece reglas para individualizar las sanciones. Además, el precepto tipifica aquellas infracciones que deben ser consideradas como graves.¹³ Esto es loable porque rompe la discrecionalidad de la ley anterior y da certeza jurídica a los servidores públicos.

El artículo 14 señala los elementos que se deben tomar en consideración para individualizar las sanciones. Los artículos 25 y 16 establecen otras reglas para imponer sanciones. El primero por lo que hace a las sanciones económicas y el segundo establece quiénes son los órganos competentes para imponer las sanciones que plasma el artículo 13.

El artículo 16 permite a las autoridades administrativas el embargo precautorio de bienes de los presuntos responsables cuando desaparezcan o exista riesgo inminente de que los oculten, enajenen o dilapiden. Sin embargo, la institución es vaga y discrecional, en primer lugar porque en las auditorías, en ocasiones, con falta de rigor técnico, se fijan cantidades exorbitantes como presunto daño al erario (sin que exista tal), lo que adquiere carácter confiscatorio¹⁴ y vulnera el contenido de los artículos 17 y 21 constitucionales. Así, al no establecer con claridad qué es lo que se debe entender por daño a la hacienda pública y cuándo existe éste, el precepto es vago y abre la puerta a la discrecionalidad de los funcionarios para decretar ese embargo.

En el artículo 21 establece el procedimiento para imponer las sanciones administrativas. Éste se inicia con el citatorio respectivo al presunto

¹³ Las conductas graves son: ejercer las funciones del empleo al concluir el periodo de designación o por existir impedimento legal; autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de personal inhabilitado; intervenir en asuntos en los que tenga interés; solicitar, aceptar o recibir dádivas; obtener beneficios distintos a las contraprestaciones que legalmente le correspondan; intervenir indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés; abstenerse de atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones de la Secretaría de la Función Pública; abstenerse de presentar con oportunidad y veracidad la información que requiera la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; aprovechar su posición jerárquica para obtener ventajas y adquirir inmuebles en condiciones que le puedan redituar un beneficio derivado de la realización de inversiones públicas o privadas de las que tenga conocimiento.

¹⁴ Recuérdese la multa por 1,400 millones de pesos impuesta a Rogelio Montemayor Seguy.

responsable, documento que menciona el lugar, día y hora en los que se realizará la audiencia, que deberá practicarse en un plazo no menor de cinco ni superior a quince días hábiles; la autoridad que la presidirá y los actos u omisiones que se imputan al servidor público, y su derecho a contar con la asistencia de un defensor.

Además, establece la figura de la confesión ficta, con la que se sanciona al servidor público que deja de comparecer sin justa causa. Lo anterior es criticable porque rompe con el principio de presunción de inocencia e indebidamente releva a las autoridades de la obligación de investigar y probar los actos u omisiones irregulares. También se presta a injusticias, puesto que se puede preparar un expediente ficticio, en el que algún servidor público venal se preste a mencionar que se notificó al presunto responsable el proceso disciplinario, para que, ante la incomparecencia de éste, se le declare confeso y se le impongan las sanciones de ley.

Concluida esa audiencia se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para ofrecer pruebas. Desahogadas las pruebas que fueran admitidas, se resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones respectivas. El plazo para emitir la resolución se puede ampliar a otros cuarenta y cinco días hábiles cuando exista causa justificada a juicio de la autoridad. Además, la resolución se debe notificar al servidor público y, para su ejecución, al superior jerárquico o jefe inmediato, en un plazo de diez días hábiles.

En la fracción V de ese artículo se regula la institución de la suspensión temporal del servidor público sujeto a procedimiento cuando así conviene para el desarrollo de las investigaciones. La suspensión cesa cuando se dicta la resolución respectiva. También establece que cuando la suspensión de un servidor público se haya hecho pública a través de los medios de comunicación, y éste resulte sin responsabilidad, además de restituirlo en el goce de sus derechos, la Secretaría de la Función Pública deberá hacer pública esa circunstancia.

El artículo 22 señala una especie de trámite de diligencias vía exhorto, al señalar que en los lugares en los que no residan los contralores internos o los titulares de las áreas de quejas y responsabilidades, los servidores públicos de las dependencias o entidades que residan en esos lugares practicarán las notificaciones o citaciones en su auxilio. Por su parte, el ar-

título 23 prescribe que de todas las diligencias se levantará acta circunstanciada. El artículo 24 establece que las resoluciones y acuerdos constarán por escrito. Lo que configura al proceso disciplinario como escrito, en contraposición a los procesos orales.

Un aspecto interesante en cuestiones de procedimiento es la supletoriedad. El artículo 47 señala que se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles a la materia, lo que en nuestra opinión es inadecuado, en primer lugar, porque contradice la naturaleza sancionatoria del proceso disciplinario y su cercanía con lo penal; en segundo lugar, porque un código dispositivo, al aplicarse en procesos indagatorios, deja la carga de la prueba en las partes; y en tercer lugar, porque pensamos que a los procesos disciplinarios se les debería dotar de una herramienta procesal que haga efectivas garantías amplias y una mayor posibilidad de defensa, sin privar de efectos a las herramientas puestas a disposición de la autoridad para investigar conductas.¹⁵

En los artículos 25 a 29 se señalan los supuestos de la impugnación. En ellos se establece que será optativo para los servidores públicos afectados por las determinaciones que se dicten en la materia, interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A su vez, las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante el mismo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ese recurso se deberá interponer ante la autoridad que emitió la resolución y regula la tramitación del mismo. Además, regula la institución de la suspensión. La interposición del recurso suspende la ejecución de la resolución si se garantiza el interés fiscal o cuando se admita el recurso, evita que la ejecución produzca daños o perjuicios de difícil reparación al promoverte y que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que perjudiquen al interés social o al servicio público.

Las sentencias firmes que emita el Tribunal Federal del Justicia Fiscal y Administrativa tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. Además, en caso de que se modifique o revoque

¹⁵ Para una ampliación sobre el tema véase: Márquez, Daniel, *op. cit.*, nota 5, pp. 129 y 143. También consúltese Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 91-97.

la resolución, se permite a ese Tribunal ordenar a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, que lo restituya en el goce de los derechos que se le hubieran privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, lo que configura un contencioso administrativo de plena jurisdicción. Lo que es una institución positiva, en cuanto a que abre una vía jurídica para remediar las injusticias en las que incurrir algunas contralorías.

Sin embargo, indebidamente se permite a la autoridad administrativa impugnar las resoluciones que dicte ese Tribunal. Opinamos que de forma indebida porque, en principio, atenta contra la seguridad jurídica de los litigantes que obtuvieron sentencia favorable; en segundo lugar, porque se permite que se confunda el interés de la administración con el de sus agentes, y en tercer lugar porque se desprestigia la función del órgano contencioso administrativo, al dudar de la calidad de sus decisiones. Además, las vías de impugnación deberían cerrarse a los órganos de autoridad, porque en teoría cuentan con los recursos técnicos y humanos para desarrollar su labor. Sin embargo, no podemos llevar al extremo nuestro argumento, ya que estamos ciertos de que los órganos jurisdiccionales se componen de seres humanos falibles por naturaleza.

Otro aspecto conflictivo es la mención del artículo 30 en el sentido de que la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato conforme se disponga en la resolución respectiva. Parece que no se tomó en consideración que sólo existe la cosa juzgada en sede administrativa cuando el destinatario del acto de autoridad se somete a su contenido, pero que, atendiendo a su naturaleza, todos los actos administrativos son recurribles.

Por otra parte, parece que tampoco se consideró la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, verificada en 2002, que permite a los particulares obtener una indemnización por los daños o perjuicios que la actividad irregular de la administración cause en sus bienes o derechos, porque, en nuestra opinión, los servidores públicos sancionados indebidamente, a la par de la restitución a la que se refiere el artículo 28, tienen a su favor la reparación del daño o perjuicio causado.

Por último, en materia de prescripción, el artículo 34 establece que será de tres años en el caso de infracciones no graves y de tres a cinco años para aquellas infracciones tipificadas como graves.

V. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE JUECES Y MAGISTRADOS

El régimen disciplinario de los jueces y magistrados se plasma en el título octavo, titulado “De la responsabilidad”, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁶ En el artículo 129 establece que los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y los términos que determina el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que refrenda nuestro comentario en el sentido de que, como servidores públicos, están sujetos a responsabilidad política, civil, penal y administrativa; además, significa que para privar de su puestos a los ministros y miembros del Consejo de la Judicatura se puede acudir a la inhabilitación a través del juicio político, o a la destitución e inhabilitación en el ámbito penal o administrativo.

También, como lo establece el mismo artículo 129, párrafo segundo, se podrá remover de sus puestos a los ministros y consejeros cuando violen las prohibiciones previstas en el artículo 101 de la Constitución, a saber: *a*) desempeñar un empleo o encargo en la Federación, los estados, el Distrito Federal o los particulares, con excepción hecha de los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia; *b*) por dos años después de la fecha de su retiro, no actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, y *c*) abstenerse durante los mismos dos años de ocupar los cargos a que se refiere el artículo 95, fracción VI, de la Constitución (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 de Gobierno del Distrito Federal); además se impondrá la sanción de pérdida de las prestaciones y beneficios que les correspondan y las señaladas por la comisión de delitos contra la administración de justicia.

Otra de las obligaciones a cargo de ministros, magistrados y jueces se regula en el artículo 130, puesto que deberán responder de la interpretación que hagan de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe. Lo que nos permite establecer que las resoluciones jurisdiccionales son plenamente

¹⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1995.

revisables para ese único efecto, por lo que es un caso especial en el que no opera la cosa juzgada, sólo la prescripción del derecho de los justiciables. Pensar en contrario haría nugatorio el derecho de los gobernados a obtener la sanción de la conducta del servidor público del Poder Judicial de la Federación que, anteponiendo su interés personal al general, hiciera una interpretación ilegal de la Constitución en sus decisiones jurisdiccionales.

Las causales de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación están señaladas en el artículo 131, y se podrían clasificar de la siguiente manera:

a) Actos que atentan contra el libre e imparcial ejercicio de la función jurisdiccional, fracciones:

I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder.

II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación.

VII. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendente a vulnerar la independencia de la función judicial.

V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos.

VIII. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores.

IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento.

b) Actos que atentan contra la debida diligencia judicial, fracción III: “Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar”.

c) Actos que limitan los derechos de las partes, fracción IV: “Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos”.

d) Actos que se relacionan con la gestión administrativa, fracciones:

VI. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones, infringiendo las disposiciones generales correspondientes.

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.

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.

e) Otras causales de responsabilidad, fracción XII: “Las demás que determine la ley”.

Por su parte, el artículo 132 señala que el procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación 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.

En lo personal, nos parece criticable el contenido del párrafo segundo de este precepto, que establece que: “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”. Si bien es cierto que este precepto reproduce el contenido del artículo 109, párrafo final, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que requisitos de esta naturaleza limitan innecesariamente el derecho a obtener justicia en el caso concreto, máxime en espacios tan cerrados al público como lo es el Poder Judicial de la Federación, lugar al que sólo acceden los especialistas y escasamente el público en general. Por lo que obtener las pruebas de cualquier acto contrario a la sana administración de justicia se le dificultaría al ciudadano no perito en derecho.

Los órganos competentes para conocer de las responsabilidades en el ámbito jurisdiccional son: el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; su presidente; el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de faltas graves de magistrados de circuito y jueces de distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, y el órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal, como se desprende de lo previsto en el artículo 133.

Además, en lo que constituye un caso específico de delegación de facultades, el Consejo de la Judicatura Federal podrá señalar, mediante acuerdos generales, los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación sea competente para conocer de los procedimientos de responsabilidad, en términos de la fracción IV del artículo 133 mencionado.

El artículo 134 señala el procedimiento a seguir para la determinación de las responsabilidades, que consiste en que 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. Esto implica que se permite al presunto responsable, sin investigación previa, conocer las imputaciones que se le formulan, lo que significa que éste puede allegarse de los medios de convicción para desvirtuar las imputaciones, sin que se establezca la veracidad o falsedad de los hechos a través de una indagación imparcial.

Recibido el informe y desahogadas las pruebas, 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 responsabilidades a cargo de los ministros, magistrados o jueces, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o, en su caso, el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, remitirá 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 imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor. También establece que entre la fecha de citación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

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.

Además, en cualquier momento 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, po-

drán determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión cesará cuando así lo resuelvan independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo.

Según el artículo 135 las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el título respectivo y en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podrán ser:

- a) Apercibimiento privado o público.
- b) Amonestación privada o pública.
- c) Sanción económica.
- d) Suspensión.
- e) Destitución del puesto.
- f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La mención al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos permite advertir el desfase legislativo que existe en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, lo anterior no implica que la norma jurídica no se deba obedecer, atendiendo al contenido del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que deroga para el ámbito federal el contenido de los títulos primero, cuarto y quinto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en lo que se refiere a las responsabilidades administrativas. En este contexto, la mención de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación debe entenderse hecha en favor del artículo 80. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las faltas, esto es, las infracciones administrativas mencionadas en el artículo 80. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como lo señala el artículo 136, 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; aquí de nueva cuenta cabe mencionar que ante la derogación de parte de esa ley en el ámbito federal, la mención se debe entender a favor de los artículos correlativos de la norma vigente.

El mismo artículo 136 señala, además, que 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.¹⁷

Por su parte, el artículo 137 señala que tratándose de jueces y magistrados, la destitución sólo procederá en los siguientes casos: *a*) cuando incurran en una causa de responsabilidad grave en el desempeño de sus cargos, y *b*) 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.

El artículo 138 permite al presidente de la Suprema Corte de Justicia o del Consejo de la Judicatura Federal establecer mecanismos de control correctivos. Por su parte, el artículo 139 contiene mecanismos para sancionar a los promoventes de quejas sin motivo.

El artículo 140 podría ser inconstitucional, puesto que, contrario a lo que se establece en el artículo 100, párrafo décimo, de la Constitución federal, en el sentido de que las decisiones del Consejo son definitivas e inatacables, señala que 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. Sin embargo, no lo es, puesto que el mismo precepto constitucional permite impugnar determinaciones del Consejo de la Judicatura cuando se refiere a la remoción de jueces o magistrados.

VI. EL ACUERDO 9/2005

Por acuerdo se entiende la resolución que dicta el juez. Más acorde con nuestro tema, el concepto de acordada se refiere a la resolución ad-

¹⁷ Aquí, por las razones vertidas en el cuerpo del trabajo, la mención que se hace a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se debe entender hecha a favor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente.

ministrativa de la Suprema Corte de Justicia dirigida a regular, con carácter general, dentro de los límites de su superioridad jerárquica, las actividades de los agentes del Poder Judicial. Etimológicamente, la palabra es un participio sustantivizado del verbo castellano acordar, derivado del latín vulgar *accordare*, “poner de acuerdo”, formado a semejanza de *concordare*, “estar de acuerdo” y *discordare*, “estar en desacuerdo”, ambos derivados de cor, -dis, “corazón”, en el sentido físico y moral.¹⁸

La facultad que se otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir acuerdos generales está contenida en el artículo 94, párrafo séptimo, de la Constitución federal, que establece:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los tribunales colegiados de circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

De lo que se desprende una facultad materialmente “legislativa” acotada a las cuestiones administrativas que la norma constitucional prescribe, puesto que en ella sólo se hace mención a la distribución entre las salas de los asuntos de su competencia y a su remisión a tribunales inferiores en ciertos supuestos, de lo que se infiere que la atribución constitucional para emitir acuerdos generales sólo puede ejercitarse en esos casos. Conclusión que se apoya también en el contenido del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que de su lectura, en ninguna de sus fracciones se advierte que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia cuente con facultades para legislar.

El acuerdo 9/2005 fue emitido el 28 de marzo de 2005 por Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se ocupa de los “procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de este alto tribunal y del seguimiento de la situación patrimonial de éstos y

¹⁸ Couture, Eduardo J., voz “Acordada”, *Vocabulario Jurídico*, Letra A, edición en disco compacto elaborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1998, p. 69.

de los servidores públicos a los que se refiere el artículo 222 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, por lo que sólo se aplica en ese alto tribunal; además, formalmente consta de una parte considerativa, de tres títulos, trece capítulos, setenta artículos y cuatro artículos transitorios.

Del artículo 1o. del acuerdo destaca que sus disposiciones son de observancia general para todos los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en materia de seguimiento de la evolución patrimonial, se aplica a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al personal de su Sala Superior, así como los coordinadores y demás servidores directamente adscritos a la Presidencia de dicho Tribunal, lo que implica que se está emitiendo una norma impersonal.

En su artículo 2o. señala que su objeto es establecer los sistemas para identificar, investigar, determinar y, en su caso, sancionar las responsabilidades de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivadas de lo establecido en los artículos 101 y 113 de la Constitución general de la república; 129 y 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siempre que las obligaciones previstas en este último numeral sean propias de la función desempeñada, así como regular el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de esos servidores públicos, de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del personal de su Sala Superior, así como de los coordinadores y demás servidores directamente adscritos a la Presidencia del Tribunal Electoral. Con lo que da la impresión de que acata el contenido del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el artículo 4o. se establece que para la sustanciación y resolución de los procedimientos previstos en ese acuerdo serán aplicables la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en lo que no se oponga a lo dispuesto en esta última, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En su caso, será aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, deberá acudir a los principios generales de derecho, en términos de lo previsto en el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución general de la república, salvo por lo que se refiere a las causas de responsabilidad y sanciones aplicables.

En nuestra opinión esto es ilegal, porque da la impresión de que el acuerdo 9/2005 es la norma reglamentaria del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; además, se vislumbra el verdadero propósito del acuerdo: ser norma adjetiva en la materia.

El capítulo II, artículos 5o. a 7o., regula lo relacionado con los impedimentos y excusas dentro del proceso disciplinario en sede jurisdiccional, y establece reglas que en nuestra opinión son de orden procesal y que van más allá de la supletoriedad que se establece en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a favor de las partes. Incluso, el artículo 5o. del acuerdo, que establece que los ministros no son recusables, se contrapone con lo que establece el artículo 47 del Código Federal de Procedimientos Civiles, precepto que señala que las partes pueden recusar a los funcionarios de que trata el capítulo y, en materia de excusas, el artículo 42 del Código adjetivo federal señala a los ministros, magistrados, jueces y ministros ejecutores. De lo que se desprende que el acuerdo va más allá de las normas a las que presuntamente pretende complementar.

Además hay otro problema: si la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece taxativamente que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los títulos segundo y tercero de la Ley, así como en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles y, por su parte, el artículo 5o. del referido acuerdo señala que las causales de impedimento serán las que establezca el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, olvidando que en el artículo 39 del Código Federal de Procedimientos Civiles también se establecen causales de impedimento, cabe preguntarse ¿cuál debe prevalecer?, ¿el artículo 39 del Código Federal de Procedimientos Civiles en acatamiento del contenido del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas?, ¿el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación acatando el artículo 5o. del acuerdo 9/2005? En nuestra opinión, al estar constreñido el acuerdo a las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenidas en el artículo 94 de la Constitución federal y 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe prevalecer el artículo 39

del Código Federal de Procedimientos Civiles, puesto que su obligatoriedad emana de una ley emitida por un órgano facultado —el Congreso de la Unión—, y no un acuerdo de dudosa constitucionalidad.

El capítulo III, “Formalidades”, en sus artículos 8o. a 13, se refiere al contenido de las actuaciones, al desahogo de las diligencias por parte de los instructores, y otorga fe pública al titular de la Contraloría.

Un aspecto que no podemos dejar pasar es el contenido del artículo 10, en el que se limita el acceso a los expedientes derivados de “procedimientos”¹⁹ de responsabilidades, puesto que se regula que a ellos sólo podrán tener acceso el probable responsable, su defensor y el denunciante y/o su representante legal, si los hubiere, una vez que se haya dictado en ellos el respectivo acuerdo inicial. Se exceptúa de lo anterior lo dispuesto en la regulación que en materia de transparencia rige a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No obstante, el servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obren en el expediente, puede ser sujeto, a su vez, al procedimiento de responsabilidades administrativas o penales. De lo que se infiere que la Suprema Corte de Justicia de la Nación legisló en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, transparencia y procedimientos administrativos, a través de un acuerdo general.

En el capítulo IV se regulan las notificaciones, y si bien algunas cuestiones son aceptables, puesto que proporcionan certeza jurídica a los presuntos responsables, debemos considerar que los artículos 303 a 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles ya regulan las cuestiones que tienen que ver con las notificaciones, por lo que de nuevo surge la interrogante: ¿qué se aplica, el Código supletorio establecido en la Ley de la materia o el acuerdo 9/2005?

El título segundo, capítulo I, artículos 20 a 22, del acuerdo 9/2005 se refiere a las “Responsabilidades administrativas”. En él se asienta que los servidores públicos de la Suprema Corte, en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones deben acatar las obligaciones que les imponen la Constitución, las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión o por alguna de sus cámaras y las demás disposiciones de observancia general que les sean aplicables, observando en sus labores coti-

¹⁹ Sobre la discusión relacionada con las voces “proceso” y “procedimiento” véase Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos...*, *cit.*, nota 15.

dianas los principios de legalidad, honradez, lealtad, excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia.

Además, se establece que las causales de responsabilidad para los servidores públicos de la Suprema Corte están contenidas en el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en los artículos 101 de la Constitución y 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; sin embargo, en el caso de esa última norma establece una excepción: “siempre que sean propias de la función desempeñada”.

Aquí cabe cuestionarse: ¿cuáles de las normas en materia de responsabilidad administrativa podrían aplicarse sin vincularse con el ejercicio de un empleo, cargo o comisión? En mi opinión ninguna, por lo que la frase que mencionamos abre la puerta a la discrecionalidad y con ella a la impunidad, puesto que basta alegar que una obligación que se impone legalmente a un servidor público no es compatible con la función jurisdiccional para que no se le sancione por el incumplimiento de la misma.

El capítulo II de este título se denomina “De los órganos competentes” y abarca los artículos 23 a 26. En él se establece que en la materia son competentes el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente y la Contraloría. Se debe aclarar que aquí es el Pleno de la Corte el que está delegando sus atribuciones en la Contraloría, circunstancia no prevista en el artículo 133, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, la mención que se hace del presidente de la Suprema Corte se vincula con la facultad que le confiere el artículo 14, fracciones VI y VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En nuestra opinión, en materia de órganos competentes, el Pleno de la Suprema Corte podría emitir válidamente un acuerdo general sin contravenir los artículos 94 de la Constitución y 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siempre y cuando se respetara el contenido del artículo 133 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

También el contenido del capítulo III, “De las auditorías y de la investigación de las responsabilidades administrativas”, artículos 27 a 31, sería competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de acuerdos generales como el que nos ocupa, puesto que encuadraría en el concepto de “sistemas”.

En cambio, el contenido del capítulo IV, “Del procedimiento de responsabilidades administrativas”, artículos 32 a 40, debe analizarse cuidadosamente; esto es así porque, atendiendo a lo que establece el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya existe un capítulo procesal, aunque limitado, en esa ley. Cabe precisar que la regulación procesal que se establece en el acuerdo 9/2005 es más completa que la contenida en la Ley de la materia, pero que, en todo caso, los órganos del poder público se deben circunscribir a su marco de facultades y eso es lo que se pretende con este trabajo. Tampoco se puede soslayar que los artículos 132 y 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación ya establecen un procedimiento para determinar las responsabilidades. ¿Cuál prevalece?, ¿los artículos 32 a 40 del acuerdo?, ¿el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos?, ¿los artículos 132 y 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación?

Una cuestión preocupante está contenida en el artículo 38 de ese acuerdo, que señala que en los procedimientos a los que se refiere el artículo 37 (que se vincula con el artículo 24 del acuerdo) se ordenará enviar al probable responsable una copia del escrito de queja o denuncia y sus anexos o, en su caso, del resultado de la investigación o auditoría, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, para que en un plazo de cinco días hábiles formule un informe sobre los hechos que se le atribuyen. Circunstancia que ya se criticó.

El capítulo V, artículos 41 a 44, se refiere a las “Medidas cautelares”, lo que es un acierto en la materia; sin embargo, de nueva cuenta establece una institución que ya está regulada en el artículo 21, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que plasma el tema de la suspensión, y la que contiene el artículo 16, párrafo segundo, que hace lo propio en lo que se refiere al embargo precautorio de bienes.

Por su parte, el capítulo V, “De las sanciones y de su individualización”, artículos 45 a 48, señala las sanciones aplicables a los servidores públicos adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los procedimientos para individualizar las sanciones. En los artículos 46 y 47 hace remisión a los artículos 13, párrafos octavo, penúltimo y último, 14, 15 y 37, respectivamente, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, establece reglas para la

ejecución de las sanciones. Todo ello nos lleva a considerar lo inútil de un capítulo de estas características en el acuerdo 9/2005.

El título tercero se denomina “Del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos”, el capítulo I, “De los sujetos obligados” (artículos 49 y 50); el capítulo II, “De las obligaciones en materia de registro y seguimiento de la situación patrimonial” (artículos 51-55); el capítulo III, “De los órganos competentes” (artículo 70). Desafortunadamente, este capítulo tercero también tiene su referente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puesto que esa norma cuenta con el título tercero, capítulo único, “Registro Patrimonial de los Servidores Públicos”, artículos 35 a 47.

Por lo que podemos concluir válidamente que el acuerdo 9/2005 plasma cuestiones de naturaleza procesal aplicables a lo que llamamos “procedimiento disciplinario”, lo que, en alguna medida, pretende complementar el contenido del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de los correlativos 132 y 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, hay que asentar que desde la perspectiva del contenido del artículo 94, párrafos quinto y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existe el imperativo de que las responsabilidades de los servidores públicos se rijan por las bases que establece la propia Constitución y por el contenido de las leyes; y que la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir acuerdos generales debe constreñirse a sus límites constitucionales, esto es, lograr la adecuada distribución de los asuntos entre las salas que la integran o remitir a los tribunales colegiados de circuito, para la mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que haya establecido jurisprudencia o lo que determine para una adecuada administración de justicia. Es en ese contexto donde debe ejercerse la potestad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir acuerdos generales.

En este sentido, el acuerdo 9/2005 crea un régimen de excepción en la materia, puesto que se aplica a un órgano del poder público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por encima de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regula instituciones que son materia de leyes específicas, procesales y sustanciales, a la par de que es dudosa su constitucionalidad, puesto que contradice el ar-

título 94 constitucional y no se adecua al contenido del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

VII. CONCLUSIÓN

¿Qué lecciones podemos sacar de las líneas anteriores? Por supuesto que bastantes. En principio, que es conveniente la claridad en las leyes para evitar situaciones como ésta. En este sentido se deben establecer con toda claridad en la Constitución y en las leyes las facultades que se otorguen a los órganos que integran el gobierno federal mexicano.

En segundo lugar, el Consejo de la Judicatura Federal señaló que el costo promedio por juicio o procedimiento judicial federal, en 2004, fue de 25,879.90 pesos (veinticinco mil ochocientos setenta y nueve pesos 90/100 M.N.), lo que implica que los costos se encarecieron en 3,644.72 pesos (16.4%) de 2001 a 2004,²⁰ por lo que atendiendo a la trascendencia económica de los juicios, sería prudente contar con una justicia que evite, salvando los inconvenientes de la perfectibilidad humana, el error judicial, para reducir la carga presupuestaria que implica la justicia en el nivel federal.

Sin embargo, ignoramos el costo real de la deficiente administración de justicia. Esto es así porque no existen indicadores que midan el error judicial; además, a pesar de la reciente reforma al artículo 113 constitucional, tampoco existe en nuestro país la cultura de exigir responsabilidad al Estado por la actuación de sus servidores públicos. En sede judicial este problema es mayor, los litigantes “no se quieren pelear con la cocinera por temor a que los envenene”.

Por otra parte, es necesario contar con un efectivo sistema de responsabilidades públicas que no genere cotos de poder, lo que implica que ese sistema debería ser aplicable a todos los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en la medida de lo posible, para evitar discrepancias de un estado a otro, y de éstos y la Federación. Por lo que valdría la pena considerar la existencia de una ley general en la materia con vigencia en todo el territorio nacional.

²⁰ Visible en la página electrónica del Consejo de Judicatura Federal: <http://www.cjf.gob.mx/docs/Matrizdeindicadores.pdf>.

Otra cuestión es que el tema de la disciplina de jueces y magistrados se vincula necesariamente con la inamovilidad judicial. Sobre ese tema, se afirma que:

La inamovilidad es una condición importantísima de una recta administración de justicia, ya que, en atención a que supone la independencia del juzgador frente al gobernante que lo hubiere designado y la imposibilidad jurídica de que éste o cualquiera otra autoridad del Estado lo depongan, tiende a proscribir las influencias perversas que prostituyen la debida aplicación del derecho. Sin embargo, como mera situación jurídica, la inamovilidad no puede ser *factotum* determinativo de una sana, imparcial y serena impartición de justicia, ya que en ésta intervienen múltiples elementos propios de la naturaleza humana, la cual sólo cuando está dotada de altos valores morales e intelectuales, puede personalizarse en buenos jueces... Por el contrario, sin ese supuesto humano cualitativo —honestidad, preparación cultural, conocimiento del derecho, comprensividad para los altos valores del espíritu y de la sociedad, valor civil y patriotismo—, la inamovilidad judicial no es sino la situación jurídica que propicia un ambiente muy susceptible a la corrupción, al fraude, a la prevaricación, a la venalidad y al soborno.²¹

Por lo que, en nuestra opinión, se debe buscar un punto medio entre las facultades administrativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el ejercicio de las competencias que la norma asigna. Si bien es necesario dotar de facultad de iniciativa al Poder Judicial de la Federación, también se debe sujetar a los jueces y magistrados a la norma jurídica, evitando la discrecionalidad de los acuerdos generales y construyendo un régimen disciplinario que les dé certeza jurídica a los servidores públicos jurisdiccionales.

En nuestra opinión se debe aplicar en el ámbito judicial la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con todas sus instituciones. Consideramos que no se debe vulnerar más nuestro régimen jurídico emitiendo acuerdos, como el 9/2005, puesto que deja muchas dudas sobre su constitucionalidad, lo que lleva a la aberración de que el órgano

²¹ Burgoa O., Ignacio, *op. cit.*, nota 1, p. 852. Felipe Tena Ramírez (*op. cit.*, nota 2, p. 484) menciona sobre el tema que: “La inamovilidad presupone una buena designación, porque sin ésta, aquélla es un desastre; de aquí que estas dos condiciones, para una recta administración de justicia, deben estar siempre juntas”.

encargado de tutelar la constitucionalidad y la legalidad es uno de los que la vulneran. Con lo que adquiere actualidad la frase de Juvenal: ¿quién vigila a los que vigilan? O parafraseándola, ¿quién juzga a los que juzgan?

Además, existe fuerte indeterminación en materia del régimen jurídico aplicable a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia, porque el acuerdo tildado genera dudas sobre cuál es la norma aplicable en la materia; así, aplicado dolosamente, permite impunidad.

Podemos concluir que en materia de las responsabilidades de jueces y magistrados, debemos transitar hacia instituciones tan claras como la contenida en el artículo 121 de la Constitución Española de 1978, que prescribe: “Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la administración de justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley”.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CÁRDENAS, Alejandro, *El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 2001.
- ATIENZA, Manuel, *Introducción al derecho*, México, Fontamara, 1998.
- BURGOA O., Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 12a. ed., México, Porrúa, 1999.
- COUTURE, Eduardo J., *Vocabulario jurídico*, letra “A”, edición en disco compacto elaborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1998.
- MÁRQUEZ, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- , *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 1997.
- TAWIL, Guido Santiago, *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1993.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 33a. ed., México, Porrúa, 2000.